

Brasília, 24 de abril de 2017.

NOTA TÉCNICA Nº 01/2017

ASSUNTO: Proposta de Emenda à Constituição Federal - PEC nº 329/2013, em tramitação na Câmara dos Deputados, que altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências.

A ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon), pessoa jurídica de direito privado, entidade de classe de âmbito nacional, com sede em Brasília/DF, vem, por meio da presente **Nota Técnica**, diante da tramitação da **Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 329/2013**, junto à Câmara dos Deputados, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento da atividade legislativa e para o debate de importantes questões submetidas ao crivo dos parlamentares federais, apresentar os seguintes pontos de reflexão:

I – HISTÓRICO DA ATRICON NA DEFESA DO APRIMORAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

1. Desde muito tempo, a Atricon tem se voltado para a reflexão sobre algumas questões sensíveis relativas aos Tribunais de Contas, em especial aquelas atinentes à sua composição, organização e funcionamento, motivo pelo qual editou, em 2014, a Resolução nº

3, com o intuito de disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas, de modo uniforme no país, assegurem a observância do modelo constitucional, imprimindo maior qualidade, agilidade e profissionalização ao exercício do controle externo brasileiro.

2. A defesa da adoção do modelo constitucional vem sendo trabalhada pela Atricon desde 2011 em seus Congressos e Encontros Nacionais, tendo sido incluída no Planejamento Estratégico 2012-2017, na Iniciativa 3.1.10 – Elaborar diretrizes de controle externo relativas à composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas e apoiar a sua implantação ou o aprimoramento pelos Tribunais de Contas (<http://www.atricon.org.br/planejamento/>).

3. Vale mencionar que as Diretrizes contidas na Resolução nº 3/2014, aprovadas por todos os Tribunais em Assembleia Geral da Associação, tiveram como base um Diagnóstico da Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo, realizado em 2013, no qual foram apurados, entre outros temas, os dados relativos ao cumprimento do modelo constitucional na composição e no funcionamento dos Tribunais de Contas, cujo conteúdo está disponível no site da Atricon (<http://www.atricon.org.br/>).

4. Os resultados apontaram que, até aquela data, o modelo constitucional não havia sido totalmente implantado em grande parte dos Tribunais de Contas, demonstrando a fragilidade do sistema de controle externo, com prejuízo à atuação eficiente e à imagem desses órgãos perante a sociedade.

5. Assim, a Resolução nº 3/2014, dentre outras questões, estabelece diretrizes específicas recomendando: i – a independência funcional dos membros do Ministério Público de Contas e o apoio às iniciativas relacionadas ao alcance de sua autonomia administrativa e orçamentária (item 18); ii – a rigorosa observância dos requisitos constitucionais e legais para a investidura nos cargos de Ministro e Conselheiro, em especial aos contidos na Lei da Ficha Limpa (item 20); iii – o completo preenchimento das vagas reservadas no colegiado dos Tribunais de Contas aos Conselheiros Substitutos e aos membros do Ministério Público de

Contas (item 21); iv – a efetiva implementação das atribuições da judicatura do cargo de Ministro Substituto e de Conselheiro Substituto, em particular a distribuição processual e o assento permanente nos colegiados (itens 22 e 23).

6. *Pari passu*, a Atricon defende, há anos, a ideia da criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, a fim de: i – permitir o controle correccional e disciplinar dos seus membros ; ii – fiscalizar os atos de gestão administrativa e financeira desses órgãos; iii – estabelecer metas nacionais de desempenho; iv – e uniformizar a jurisprudência sobre temas que envolvam questões de repercussão nacional.

7. Por tudo isso, a Atricon mostra-se favorável e aberta ao debate da PEC nº 329/2013 e de todas as demais iniciativas e propostas que tramitam junto às Casas Legislativas federais, entendendo que o atual momento é uma oportunidade ímpar para a promoção de ajustes e avanços necessários ao aperfeiçoamento do controle externo no país.

8. Contudo, é indispensável que tal debate seja orientado pelos valores republicanos e federativos consagrados na Constituição de 1988, como a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes, a indispensabilidade da prestação de contas como princípio e a função e competências atribuídas aos Tribunais de Contas pela Carta Política, enquanto fundamentos do pacto de confiança e respeito sobre o qual repousa a federação brasileira e o Estado Democrático de Direito.

II – DO CONTEÚDO DA PEC 329/2013

9. A PEC nº 329/2013 visa a: i – aperfeiçoar os requisitos para o preenchimento dos cargos de Ministro e Conselheiro; ii – alterar a composição dos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e Municipais, mantendo intocada a composição do Tribunal de Contas da União – TCU; iii – submeter seus membros ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

e os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); iv – estabelecer a competência do TCU para iniciar processo legislativo da lei complementar nacional e para planejar e estabelecer políticas e a organização do Sistema Nacional dos Tribunais de Contas; v – e estabelecer a autonomia orçamentária do Ministério Público de Contas.

10. Extrai-se da proposta em comento a relevância dos temas que se apresentam como objeto de tratamento legislativo, cuja seleção irrepreensível merece encômios por parte da Atricon, que se coloca, de pronto, em linha de parceria para o debate sobre cada um deles.

11. Neste sentido, urge, no entanto, destacar alguns pontos que exigem maior reflexão, em especial sob o aspecto da constitucionalidade, para que se possa decidir por uma solução adequada ao texto constitucional e eficaz.

12. É o caso, por exemplo, da diferença de regramento proposta para o TCU, em face dos demais Tribunais de Contas. A PEC nº 329/2013 apresenta uma gritante contradição, com a manutenção da atual forma de composição do TCU, fixada no §2º do art. 73 da Constituição Federal, enquanto modifica a forma de composição dos Tribunais de Contas estaduais e municipais, eliminando a simetria constitucional originalmente preconizada no art. 75 da Lei Maior. Além disso, a Proposta confere ao TCU novas competências, que interferem fortemente no funcionamento dos demais Tribunais, ao concentrar naquele órgão federal as prerrogativas de planejamento de políticas e da organização do sistema nacional que se busca criar, bem como da uniformização da interpretação da legislação nacional.

13. Semelhante dissimetria, com inflação das competências do TCU, ofende o pacto federativo, por instituir uma injustificável hierarquia entre órgãos de mesma estatura, cuja diferença se restringe apenas ao âmbito de suas jurisdições. A outorga dessas competências deve ser feita, desde logo, a um órgão de caráter nacional, para cuja composição devem concorrer representantes das unidades federadas.

14. Outro ponto que encontra impeditivo constitucional é a submissão dos membros do Tribunal de Contas ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão integrante do Poder Judiciário (art. 92, inciso I-A, da CF).

15. Isso porque os Tribunais de Contas, órgãos autônomos, de permeio entre os Poderes, não se subordinam a qualquer deles, sendo contrária a essa autonomia a submissão de seus membros a um órgão correcional integrante de outro Poder.

16. Ainda que os membros dos Tribunais de Contas formem uma “magistratura especial”, por estarem submetidos à Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman), não são órgãos da estrutura orgânica hierarquizada do Poder Judiciário. Destarte, não são considerados “pares” dos juízes, desembargadores e ministros dos Tribunais judiciais, para efeitos de correição e processo disciplinar ou associativos.

17. Vale lembrar que a decisão do Tribunal de Contas que julga as contas de gestão (art. 71, inciso II, da CF) é definitiva, sem possibilidade de revisão, no mérito, por órgãos do Poder Judiciário.

18. Ademais, são gestores os Diretores de Foro, os Presidentes de Tribunais e o Presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cujos atos de gestão estão submetidos à fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial dos Tribunais de Contas dos Estados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do controle externo.

19. Alterar essa lógica, pois, colocando as autoridades e órgãos controladores externos submetidos às autoridades e órgãos controlados, de índole interna (CNJ), acabaria por malferir o sistema de freios e contrapesos adotado pela República Federativa do Brasil.

20. Essa sistemática, acrescente-se, não resolveria a premente necessidade de um órgão de expressão nacional que imponha aos Tribunais de Contas brasileiros medidas assecuratórias de uma atuação marcada pela qualidade e agilidade.

21. Desse modo, a oportuna criação de um sistema nacional de controle externo, que venha fortalecer a atuação dos Tribunais de Contas, uniformizar as suas decisões, realizar um isento e firme controle disciplinar de seus membros e garantir a adoção de práticas de controle mais eficientes e ágeis, deve ser empreendida através da concepção de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

– III –
CONCLUSÃO

22. Por todo o exposto, a ATRICON defende alterações na composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas, corroborando, ademais, as outras medidas veiculadas pela PEC nº 329/2013, porém reforça a necessidade de um debate mais aprofundado e adequado sobre essas questões, diante das peculiaridades do controle externo, razão pela qual oferece, em anexo, uma proposta de emenda ao referido projeto em tramitação, contemplando, dentre outras mudanças, a adoção de regras mais rigorosas para a investidura dos membros dos Tribunais de Contas, a simétrica mudança na sua forma de composição, e a imprescindível criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas – CNTC, com vistas a uma solução real que observe os princípios e postulados da República Federativa e da harmonia entre os Poderes.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

Conselheiro Valdecir Pascoal

Presidente da Atricon



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL

ANEXO

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL PARA CRIAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, MODIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E PREVISÃO DE LEI NACIONAL PARA DISCIPLINAR O PROCESSO DE CONTROLE EXTERNO

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL nº XX, de 2017
(PEC DA REFORMA DO CONTROLE EXTERNO)

EMENTA: Altera artigos da Constituição Federal para criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, modificar critérios de composição dos Tribunais de Contas do Brasil e estabelecer a previsão de uma lei nacional sobre o Processo de Controle Externo.

Explicação da ementa:

Esta Proposta de Emenda à Constituição (PEC), visa à reforma do Controle Externo da Administração Pública, com a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), o estabelecimento de novos critérios para a composição dos Tribunais de Contas do Brasil e a previsão de uma lei nacional sobre o Processo de Controle Externo:

Uma vez instituído, o CNTC terá competência para:

- a) processar e responsabilizar os membros dos Tribunais de Contas por irregularidades e desvios éticos;
- b) fiscalizar os atos de gestão administrativa e financeira dos Tribunais;
- c) estabelecer metas nacionais de desempenho;
- d) dar transparência máxima, via Portal na Internet, a todos os atos de gestão e de fiscalização dos Tribunais e
- e) uniformizar a jurisprudência sobre temas que envolvam questões de repercussão nacional (Câmara Específica).

Quanto ao modelo de composição dos Tribunais de Contas, são, em síntese, as alterações introduzidas pela proposta:

- a) maioria das vagas proveniente das carreiras, com escolha pelo próprio Tribunal de Contas, a partir de lista tríplice, segundo os critérios de antiguidade e merecimento (TCU: três vagas para Ministros-Substitutos, uma para MPC e uma para Controle Externo; demais Tribunais de Contas: duas vagas para Conselheiros-Substitutos, uma vaga para MPC e uma vaga para Controle Externo);
- b) manutenção de vagas para indicação pelo Poder Legislativo (4, no caso do TCU, e 3,

para os demais Tribunais de Contas), ressalvando-se a necessidade de maioria absoluta para aprovação;

- c) critérios para investidura mais rigorosos, incluindo a vedação de ingresso ao condenado judicialmente, ainda que por juízo singular, e também àquele que teve as contas reprovadas e
- d) quarentena de três anos anteriores ao surgimento da vaga, em relação aos titulares de mandatos públicos eletivos e dos cargos auxiliares do chefe do Poder Executivo.

Por fim, a proposta também introduz a previsão de uma lei nacional, de iniciativa privativa do TCU, para disciplinar o processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas do Brasil.

**PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO n° XX, de 2017
(PEC DA REFORMA DO CONTROLE EXTERNO)**

Art. 1º Esta Emenda Constitucional acrescenta o inciso XXX ao artigo 22, o §5º ao artigo 73 e o artigo 73-A à Constituição Federal, os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como altera o inciso III do artigo 52, os incisos II e IV do §1º do artigo 73, os §§2º e 4º do artigo 73, o parágrafo único do artigo 75 e a alínea “r” do inciso I do artigo 102 da Constituição Federal.

Art. 2º O art. 22 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de um inciso com a seguinte redação:

“Art. 22.
XXX - processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas.”

Art. 3º. O inciso III do artigo 52 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 52.
III - aprovar previamente, por voto secreto e maioria absoluta, após arguição pública, a escolha de:
[...]
b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Congresso Nacional”
(NR)

Art. 4º. O artigo 73 passa a vigorar com nova redação aos incisos II e IV do §1º e aos §§2º e 4º, e acrescido do §5º, nos seguintes termos:



“Art. 73.....

§1º

II – idoneidade moral e reputação ilibada, sendo vedada a escolha de: (NR)

a) quem tenha sido condenado, por órgão judicial singular ou colegiado, por crimes e atos que tornem o cidadão inelegível para cargos públicos, conforme definido na lei complementar a que se refere o § 9º do art. 14 da Constituição Federal; e

b) quem tenha contas de gestão reprovadas por decisão de Tribunal de Contas e contas de governo pelo Poder Legislativo, nos 8 (oito) anos anteriores ao surgimento da vaga.

III -

IV - mais de 10 (dez) anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija formação de nível superior que abranja as áreas de conhecimento mencionadas no inciso anterior. (NR)

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - quatro pelo Congresso Nacional; (NR)

II - três dentre os Ministros Substitutos, escolhidos pelo Tribunal de Contas da União a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente; (NR)

III - um dentre os membros do Ministério Público de Contas, escolhido pelo Tribunal de Contas da União a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente;

IV - um dentre os Auditores de Controle Externo do Tribunal, nomeados em decorrência de concurso público há pelo menos 10 anos, escolhido pelo Tribunal de Contas da União a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo o critério do merecimento.

§3º

§4º O Ministro Substituto, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

§5º É vedada a escolha daqueles que tiverem exercido, nos 3 (três) anos anteriores ao surgimento da vaga, mandato público eletivo, cargo de Ministro de Estado, ou o equivalente nos Estados, Distrito Federal e Municípios, ou a direção de entidade da administração indireta”.

Art. 5º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 73-A:

“Art. 73-A. O Conselho Nacional dos Tribunais de Contas compõe-se de onze membros com mais de trinta e cinco anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I – o Presidente do Tribunal de Contas da União;

II – o Vice-Presidente do Tribunal de Contas da União;

III – três Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, indicados pela entidade representativa de caráter nacional;

IV – um Conselheiro dos Tribunais de Contas dos Municípios e do Município, indicado pela entidade representativa de caráter nacional;

V – um Ministro Substituto ou Conselheiro Substituto de Tribunal de Contas, indicado pela entidade representativa de caráter nacional;

VI – um membro do Ministério Público de Contas, indicado pela entidade representativa de caráter nacional;

VII – um advogado, detentor de notável conhecimento técnico e reputação ilibada, indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e

VIII – dois cidadãos de notável conhecimento técnico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

§1º. O Conselho será presidido pelo Presidente do Tribunal de Contas da União e, nas suas ausências e impedimentos, pelo outro membro deste Tribunal.

§2º. Os membros indicados serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

§3º. O membro do Conselho não poderá concorrer aos cargos cujos processos de escolha são definidos no §2º do art. 73 e no parágrafo único do art. 75 durante o período do mandato e até 2 (dois) anos depois do seu término, ressalvados o Ministro Substituto, o Conselheiro Substituto e o membro do Ministério Público de Contas, se a composição da lista se sujeitar ao critério da antiguidade.

§4º Fica vedado o exercício cumulativo dos mandatos de Presidente do Tribunal de Contas e de membro do Conselho, ressalvado o previsto no §1º.

§5º. Não efetuadas as indicações previstas neste artigo no prazo de até cento e oitenta dias anteriores ao término dos mandatos, caberá ao Tribunal de Contas da União realizá-las.

§6º. São órgãos do Conselho, além dos demais previstos em lei:

I – o Plenário;

II – a Presidência;

III – a Corregedoria Nacional;

IV – a Câmara de Uniformização de Jurisprudência;

V – os Conselheiros;

VI – as Comissões; e

VII – a Ouvidoria Nacional.

§7º. Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira dos Tribunais de Contas e do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros,

bem como a obrigação de assegurar a uniformidade de interpretação de normas no âmbito de sua atuação, cabendo-lhe:

I – zelar pela autonomia dos Tribunais de Contas e pelo cumprimento de suas determinações, podendo expedir atos regulamentares, determinar e recomendar providências, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho institucional;

II – apreciar, de ofício ou mediante provocação, a validade de atos de gestão praticados por membros dos Tribunais de Contas, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao cumprimento da lei;

III – receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos dos Tribunais de Contas, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos Tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar atos para aplicação de sanções administrativas, assegurada a ampla defesa;

IV – representar ao Ministério Público em caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;

V – rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares instaurados contra membros dos Tribunais de Contas;

VI – elaborar e divulgar semestralmente relatório estatístico sobre atos realizados pelos Tribunais de Contas;

VII – elaborar e divulgar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a atuação dos Tribunais de Contas no País e as atividades do Conselho, que deve integrar mensagem do seu Presidente a ser remetida ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa; e

VIII – uniformizar a jurisprudência dos Tribunais de Contas, na forma dos §§9º e 10.

§8º. O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor Nacional, dentre os membros dos Tribunais de Contas que o integram, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas em Lei, as

seguintes:

- I – conhecer de reclamações e denúncias, de qualquer interessado, relativas a membros, órgãos e serviços dos Tribunais de Contas;
- II – exercer funções executivas do Conselho, de inspeção e de correição geral; e
- III – requisitar e designar membros dos Tribunais de Contas, delegando-lhes atribuições, bem como requisitar servidores de qualquer Tribunal de Contas para funções de apoio técnico.

§9º. A Câmara de Uniformização de Jurisprudência, presidida pelo Presidente do Conselho, ao qual é assegurado o direito de voto em todos os processos, é composta pelos membros dos Tribunais de Contas que o integram, e suas sessões serão preferencialmente virtuais.

§10. Compete à Câmara de Uniformização de Jurisprudência, além das atribuições que lhe forem conferidas pela lei, as seguintes:

- I – reconhecer, por maioria absoluta, de ofício ou por provocação de Tribunal de Contas, a existência de controvérsia atual acerca da interpretação de norma constitucional ou de âmbito nacional entre os Tribunais de Contas que acarrete grave insegurança jurídica ou relevante prejuízo do ponto de vista fiscal, financeiro, orçamentário, econômico, patrimonial, contábil e social;
- II – reconhecida a controvérsia, aprovar, por maioria absoluta, enunciado de caráter vinculante em relação aos Tribunais de Contas, acerca da interpretação de norma; e
- III – julgar reclamação contra decisões dos Tribunais de Contas que contrariem enunciados da Câmara, podendo anulá-las e determinar novo julgamento.

§11. Junto ao Conselho oficiará o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas da União.

§12. Os membros dos Ministérios Públicos de Contas não estão sujeitos ao

controle do Conselho.

§13. Compete à Ouvidoria Nacional do Conselho:

I - receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros, órgãos e serviços dos Tribunais de Contas, representando ao Corregedor Nacional;

II – instituir e manter portal nacional de transparência e visibilidade dos Tribunais de Contas, para registro de:

a) relatórios, instruções processuais, pareceres e deliberações referentes a processos de controle externo;

b) reclamações junto às Corregedorias, bem como processos disciplinares contra membros dos Tribunais de Contas; e

c) informações pormenorizadas sobre a gestão administrativa e financeira dos Tribunais de Contas.

§14. O Conselho gozará de autonomia financeira, orçamentária e administrativa para o desempenho de suas atribuições.

§15. O custeio do deslocamento e do apoio de pessoal de cada integrante do Conselho ficará a cargo do órgão ou entidade de origem do membro.

§16. Os atos a que se refere o inciso II do §7º não abrangem aqueles praticados no exercício do controle externo.

§17. É de iniciativa privativa do Tribunal de Contas da União a lei que verse sobre matéria constante do inciso XXX do art. 22.”

Art. 6º. O parágrafo único do art. 75 passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido dos seguintes incisos:

“Art. 75.

Parágrafo único. As Constituições estaduais e as Leis Orgânicas Municipais disporão sobre os Tribunais de Contas pertencentes a essas esferas, que serão integrados por sete Conselheiros, observados o disposto no artigo 52, inciso III, alínea b, no artigo 73, §§ 1º e 5º, e escolhidos: (NR)

I - três pelo respectivo Poder Legislativo;

II - dois dentre os Conselheiros Substitutos, escolhidos pelo Tribunal de Contas a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente;

III - um dentre os membros do Ministério Público de Contas, escolhido pelo Tribunal de Contas a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, alternadamente;

IV - um dentre os Auditores de Controle Externo do Tribunal, nomeados em decorrência de concurso público há pelo menos 10 anos, escolhido pelo Tribunal de Contas a partir de lista tríplice formada pelos integrantes da carreira, segundo o critério do merecimento.”

Art. 7º. A alínea r do inciso I do art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 102.

I -

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça, contra o Conselho Nacional do Ministério Público e contra o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.” (NR)

Art. 8º. Ficam acrescentados o art. 29-A e o art. 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação:

“Art. 29-A. Nos primeiros cinco anos da sua criação, o Conselho Nacional dos

Tribunais de Contas será sediado no Tribunal de Contas da União.

§1º. O Tribunal de Contas da União proverá o Conselho do pessoal e dos bens indispensáveis ao seu funcionamento, cabendo ao Presidente do Tribunal adotar todas as medidas administrativas e orçamentárias necessárias, com vistas à sua instalação, no prazo de cento e oitenta dias a partir da publicação da Emenda Constitucional de sua criação.

§2º. Vencido o prazo mencionado no *caput*, ao Conselho será assegurada dotação própria e suficiente ao seu funcionamento, podendo dispor de sede e pessoal próprios, nos termos de lei orgânica de iniciativa privativa do Tribunal de Contas da União.

[...]

Art. 115. Até que a composição dos Tribunais de Contas atenda ao disposto nos artigos 73, §2º, e 75, parágrafo único, a partir do que as vagas passam a ser vinculadas, aquelas que surgirem serão providas observando a proporção estabelecida nos dispositivos citados, na seguinte ordem:

- I - Ministro Substituto e Conselheiro Substituto;
- II - Membro do Ministério Público de Contas; e
- III - Auditor de Controle Externo.

Parágrafo único. Para os fins previstos no *caput*, consideram-se preenchidas as vagas que estejam ocupadas por Ministro Substituto, Conselheiro Substituto ou membro do Ministério Público de Contas, nomeados, de acordo com a ordem constitucional então vigente, para as vagas destinadas às respectivas categorias”.

Art. 9º. Esta emenda ao texto constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

J U S T I F I C A Ç Ã O

1. Os Tribunais de Contas do Brasil, órgãos de estatura constitucional e imbuídos de missão republicana, responsáveis pela fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, e, em especial, por assegurar uma gestão fiscal responsável pela Administração Pública em seus diferentes níveis, consideram o atual momento de crise política, econômica e fiscal ensejador de ajustes fundamentais para o reequilíbrio das contas estatais e para a profissionalização da gestão pública.

2. Em razão disso, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) propugna pela modificação na sua forma de composição, com incremento do rigor e do detalhamento dos critérios e dos requisitos para a investidura dos seus membros, bem como defende a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), instrumento de extrema importância para o aprimoramento da função constitucional do controle externo.

3. Quanto às regras de composição desses órgãos colegiados, a sociedade civil desde muito questiona a possibilidade de escolhas que não levem em conta os requisitos da impessoalidade e da moralidade administrativa, sobretudo em vista da vagueza de conceitos sobre os quais se assentam os critérios para o preenchimento dos cargos de Ministro e Conselheiro, assim como da própria inobservância dessas regras, quando da escolha dos seus ocupantes.

4. Inicialmente, a posição assumida pela Atricon foi a de assegurar o cumprimento estrito dessas regras, e envidar esforços para a completa implantação do modelo constitucional instituído para o exercício do controle externo no país, que se traduziu em compromisso explícito da entidade, consignado em seu Planejamento Estratégico 2012/2017

por meio da iniciativa 3.1.10: “Elaborar diretrizes de controle externo relativas à composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas e apoiar a sua implantação ou o aprimoramento pelos Tribunais de Contas”, o que foi posteriormente reafirmado operacionalmente por meio das Diretrizes de n. 20 e 21 dirigidas a esses órgãos, constantes do anexo único da Resolução Atricon n. 03/2014, *in verbis*:

20 Recusar-se a dar posse àquele que for indicado para os cargos de ministro ou conselheiro que não preencha os requisitos constitucionais, especialmente os seguintes:

a) Os parâmetros definidos no artigo 1º da Lei Complementar 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar 135/2010, como condição mínima de reputação ilibada e idoneidade moral;

b) A apresentação, juntamente com o currículo, de certidão dos distribuidores criminais das Justiças Federal, Estadual ou do Distrito Federal e Militar dos lugares em que haja residido nos últimos cinco anos; de folha de antecedentes da Polícia Federal e da Polícia Civil Estadual ou do Distrito Federal, onde haja residido nos últimos cinco anos; e de declaração de que não teve contas julgadas irregulares por Tribunal de Contas do país;

c) Comprovação de mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

21 Implantar, o mais breve possível, a composição formal estabelecida nos incisos do parágrafo 3º do artigo 73 da Constituição Federal, em especial a efetivação das vagas reservadas aos conselheiros substitutos e aos membros do Ministério Público de Contas;

5. Não obstante, em que pese a edição das mencionadas diretrizes e a reafirmação do compromisso de defesa do modelo constitucional estabelecido para a composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas, com o acirramento da crise nacional e o recrudescimento das críticas direcionadas aos órgãos de controle externo e à efetividade de

sua atuação, faz-se preciso, neste momento, dar um passo além, no sentido de propor a alteração das mencionadas regras, de modo a concorrer decisivamente para a consolidação do referido modelo e a responder com mais veemência a este reclamo social de longa data.

6. Por sua vez, a estruturação de um verdadeiro sistema de controle externo, a partir da concepção de um órgão superior de fiscalização dos Tribunais de Contas e da previsão constitucional da edição de uma lei processual nacional, traduz-se igualmente em compromisso da Atricon, contemplado em seu Planejamento Estratégico por meio da iniciativa 2.1.2: “Articular a aprovação, pelo Congresso Nacional, da PEC de criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e do Projeto de Lei Processual” e reafirmado em seus Encontros anuais desde 2012, consoante se extrai das Declarações de Campo Grande, Vitória, Fortaleza, Recife e, mais recentemente, da Carta de Cuiabá:

2.1 - DECLARAÇÃO DE CAMPO GRANDE (Campo Grande - MS, de 14 de novembro de 2012), item 2:

Defender a criação do CNTC - Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, com competência de integração, normatização, correição e centralização de planejamento estratégico, indispensáveis ao fortalecimento do Sistema de Tribunais de Contas.

2.2 - DECLARAÇÃO DE VITÓRIA (Vitória - ES, de 6 de dezembro de 2013), item 2:

Manter a defesa da criação do CNTC - Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, com competência de normatização, integração, correição e coordenação de planejamento estratégico, indispensáveis ao fortalecimento do Sistema Tribunais de Contas.

2.3 - DECLARAÇÃO DE FORTALEZA (Fortaleza - CE, de 6 de agosto de 2014), item 1:

Reafirmar seu compromisso em favor da criação de um Conselho Nacional como órgão superior de controle e fiscalização dos Tribunais de Contas, com atribuições de integração, normatização e correição, indispensáveis ao fortalecimento do Sistema de Controle Externo.

2.4 - DECLARAÇÃO DO RECIFE (Recife - PE, de 4 de dezembro de 2015), item a:

Reiterar ao Congresso Nacional a importância da criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), como órgão superior de controle e fiscalização dessas instituições, com atribuições de integração, normatização, correição e instância fundamental para o aprimoramento do controle externo no Brasil.

2.5 - CARTA DE CUIABÁ (Cuiabá - MT, de 24 de novembro de 2016), itens c e j, respectivamente:

Reiterar ao Congresso Nacional a importância da criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), como órgão superior de controle e fiscalização dos Tribunais de Contas, com atribuições de integração, normatização e correição, e instância fundamental para a consolidação do Sistema de Controle Externo no Brasil.

7. Por isso e pelas razões abaixo expostas, a Atricon, por meio da presente Proposta de Emenda Constitucional, sugere a consolidação e o aperfeiçoamento das iniciativas semelhantes já existentes, no âmbito do Congresso Nacional.

8. A redação ora apresentada pretende inserir avanços nas regras de composição

dos Tribunais de Contas do país, no que se alinha a outras iniciativas em tramitação no Congresso Nacional, a exemplo da Proposta de Emenda Constitucional de n. 329/2013, embora com enfoques e abordagens distintas. De igual modo, o presente texto tenciona aprimorar as ideias lançadas na Proposta de Emenda Constitucional n. 28/2007, já em fase de encaminhamento ao Plenário daquela Casa Legislativa, relativamente à criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, reconfigurando sua disposição e acrescentando novos elementos.

9. No que se refere à composição dos Tribunais de Contas, o teor da minuta aqui apresentada enfrenta diretamente a questão de eventuais interferências no processo de escolha de seus membros, ao propor a inversa prevalência numérica de vagas destinadas a provimento por cidadãos oriundos das carreiras técnicas desses órgãos, englobando as de Ministro Substituto, de Conselheiro Substituto, de Procurador de Contas e de servidores profissionais do controle externo. Mais que isso, estipula que o preenchimento de tais vagas ficaria inteiramente livre da influência dos órgãos e poderes fiscalizados pelos Tribunais de Contas, na medida em que sua escolha seria feita diretamente por estes, a partir de listas tríplices formadas pelos integrantes daquelas carreiras, e segundo os critérios de antiguidade e de merecimento.

10. Ressalte-se que a presente proposta mantém a proeminência da participação do Poder Legislativo, a quem cabe a indicação dos membros de origem alheia às sobreditas carreiras, em virtude de sua titularidade no exercício do controle externo, em coparticipação com os Tribunais de Contas, submetendo seus indicados à arguição pública e aprovação por maioria absoluta do Senado Federal ou das respectivas Casas Legislativas estaduais, distrital e municipais, conforme o caso.

11. De especial importância, ainda, é a previsão de uma **quarentena** como requisito para o preenchimento dessas vagas, ou seja, o impedimento de que sejam escolhidos para membros dos Tribunais de Contas aqueles que tenham exercido, nos três anos anteriores ao surgimento da vaga, mandato público eletivo (Presidente da República, Governadores,

Prefeitos e seus vices, bem como Deputados, Vereadores, etc.), ou ocupado cargos de natureza política, de livre nomeação (como o de Ministro ou Secretário de Estado), ou atuado como dirigente de entidades da administração indireta.

12. Ademais, avançando com respeito à PEC n. 329/2013, a alternativa aqui exposta afasta a hipótese que anuncia a alteração na composição dos Tribunais de Contas estaduais sem, no entanto, submeter o Tribunal de Contas da União à mesma reformulação, o que insinua uma desigualdade entre órgãos colegiados de equivalente expressão, quando sua diferença se restringe, em termos formais, apenas ao âmbito de suas respectivas jurisdições.

13. A dinâmica evolutiva da sociedade e do Estado trouxe, de fato, a necessidade de maior intervenção do poder central (União) nas finanças e na gestão públicas, exigindo a edição de normas de caráter geral, de modo a conferir proteção ao sistema federativo, e a construção de uma uniformidade de atuação dos Tribunais de Contas, para a salvaguarda da saúde financeira dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e em prol do desenvolvimento nacional.

14. Isso, até o momento, apesar dos esforços cooperativos entre o conjunto de órgãos do controle externo e interno, não foi possível, exatamente pela lacuna constitucional que impede o estabelecimento de uma conexão formal entre os Tribunais de Contas.

15. Com efeito, o TCU e os demais Tribunais de Contas do Brasil não formam entre si um sistema, uma vez que, desvinculados no exercício de suas atribuições constitucionais, tais órgãos possuem diferentes leis orgânicas, nas quais estão embutidas normas processuais próprias, reverberando em procedimentos específicos de cada um deles e em rotinas de atuação independentes umas das outras, exceto por convênios pontuais para fiscalizações em conjunto de objetos comuns.

16. Tal desvinculação acaba por imprimir à gestão pública pátria forte **insegurança** na interpretação das normas gerais, como da Lei de Licitações – Lei nº

8.666/1993 e da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000, a ponto de um mesmo gestor ficar à mercê de duas ou três posições diversas quanto à determinada situação (convênio de programas comuns com repasses federais e estaduais, por exemplo).

17. Em face disso, e no intuito de combater essa insegurança jurídica, a construção de um sistema de controle externo requer o fomento de maior interação entre os citados órgãos, sem, contudo, ofender o pacto federativo, risco que ocorreria na hipótese de elevação de um deles ao patamar de órgão hierarquicamente superior.

18. Por outro lado, a urgente necessidade de se submeter a atuação dos membros e dos órgãos componentes dos Tribunais de Contas ao crivo fiscalizatório de um órgão de controle disciplinar e correccional diverso, e de abrangência nacional, não pode perder de vista a organicidade e o destacamento desse mesmo sistema que se vislumbra criar, calcado na singularidade da própria função de controle externo sobre as contas públicas, e na atribuição constitucional de competências privativas a órgãos autônomos, apartados quer do Ministério Público, quer do Poder Judiciário.

19. Assim é que, diferentemente da PEC n. 329/2013, por exemplo, que prevê a sujeição dos membros e órgãos de controle externo ao controle disciplinar e correccional do Conselho Nacional de Justiça, e adotando a mesma linha defendida na PEC n. 28/2007, no sentido da criação de um Conselho Nacional específico para os membros e Tribunais de Contas brasileiros, a presente proposta objetiva evitar a incontornável deficiência técnico-jurídica que haveria em semelhante arranjo, e salvaguardar, no mesmo passo, a propriedade dessa importantíssima função estatal. A propósito, resta manifestamente inconstitucional, por afronta aos princípios da separação dos poderes e autonomia constitucional dos Tribunais de Contas, a sujeição de seus membros ao CNJ.

20. Ultrapassando, porém, as proposições da PEC n. 28/2007, a redação ora sugerida pretende inserir avanços nas regras de composição e na fixação das competências do Conselho, tornando-o, além de órgão de supervisão administrativa, orçamentária, financeira e

disciplinar, um **agente de uniformização** da atividade-fim dos Tribunais de Contas, no que tange às questões de manifesta relevância nacional, sobre cuja interpretação normativa haja reconhecida controvérsia, com a previsão de uma Câmara de Uniformização de Jurisprudência, concebida como instrumento crucial para a segurança das decisões e para a estabilização das relações jurídicas.

21. A criação do CNTC, nesse aspecto, não afronta a autonomia e a independência dos Tribunais de Contas, enquanto reflexo do pacto federativo (que remanesce preservado), na medida em que não afeta o desenho orgânico constitucional. A concepção de um órgão deste porte visa, em verdade, fortalecer a coordenação entre as entidades de controle externo, oferecendo os fundamentos para a estruturação de um verdadeiro sistema, que – embora não inteiramente condicionante da atividade-fim, porquanto sem adquirir feições de natureza recursal – vem assegurar a uniformidade do controle administrativo, financeiro e disciplinar desses mesmos órgãos, bem como concorrer para a uniformidade de entendimento sobre atos normativos de caráter nacional, em prol da **eficácia** das decisões proferidas por esses Tribunais e da **segurança e estabilidade** das relações jurídicas sujeitas à sua tutela.

22. A presente minuta oferece, igualmente, outro contributo no sentido da uniformização da atuação dos Tribunais de Contas, ao incluir entre as matérias de competência legislativa privativa da União, a edição de um diploma processual de controle externo de caráter nacional, cuja proposta é de iniciativa privativa do Tribunal de Contas da União, viabilizando assim a futura concretização de antigo anseio dos atores do controle externo brasileiro.

23. Com essas modificações, pois, pretende-se reafirmar a autonomia e a independência dos Tribunais de Contas, ao intensificar o sistema constitucional de freios e contrapesos (*check and balances*), calcado nos controles recíprocos entre os poderes e no controle social, prestigiado mediante a participação de cidadãos e do representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) no referido Conselho.

24. Desta feita, o momento mostra-se o mais propício para a consolidação de um modelo definitivo de Tribunal de Contas, ocasião em que a criação do CNTC atuará como freio estabilizador e como catalisador do aprimoramento do exercício das competências constitucionais do controle externo, que há tempos vem alcançando um bom nível de eficiência e de resultados,¹ em especial por meio da atuação coordenada dos Tribunais, mas que esbarra na inexistência de uma interconexão institucional formal.

25. Essa atuação coordenada foi fomentada e aperfeiçoada ao longo dos anos, por meio de iniciativas de caráter nacional, como o **Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (Promoex)**, executado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e o **Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas (QATC)**, desenvolvido e implantado pela própria Atricon, com a aderência voluntária dos Tribunais.

26. Destarte, conquanto meritorias conquistas da sociedade brasileira atual, não bastam a evolução espontaneamente articulada dos Tribunais de Contas e a aquisição de *expertise* e capacidade institucional dessas Cortes especializadas, fazendo-se necessária a manutenção e o desenvolvimento dessas realizações, mediante uma conformação constitucional segura e resistente, o que se pretende com a criação do CNTC.

27. E, em homenagem à própria evolução recente do ordenamento jurídico-constitucional pátrio, espelhando as mudanças por que passaram o Poder Judiciário e o Ministério Público, com a criação de seus respectivos Conselhos Nacionais, referido desenvolvimento há de se dar em direção a uma atuação disciplinar unificada sobre os

¹ Em que pese essa *performance*, importa consignar que, em pesquisa realizada pelo Ibope em junho de 2016, a pedido da Confederação Nacional da Indústria, apenas 66% (sessenta e seis por cento) dos entrevistados consideraram ser os Tribunais de Contas importantes no combate à ineficiência dos gastos públicos, o que revela a necessidade de medidas ainda mais incisivas para o aumento do seu desempenho, razão que enseja a proposta aqui veiculada. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/>. Acesso em: 10 mar. 2017.

membros dos Tribunais de Contas, que privilegie a neutralidade, e a uma atuação correcional também uniforme sobre os órgãos de controle externo, executada com distanciamento em relação ao contexto de cada um.

28. De igual sorte, intensificando um dos valores basilares da administração pública, critério de apreciação sobre a legitimidade da atuação das unidades jurisdicionadas aos Tribunais de Contas, a presente proposta concorrerá para o aumento da **transparência** desses próprios órgãos, com a instituição de uma Ouvidoria Nacional e de um Portal Nacional da Transparência das atividades dos Tribunais de Contas.

29. Nessa toada, vale mencionar também a afirmação do **planejamento estratégico** integrado que deve emergir da criação do CNTC, e de seu papel proeminente no acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas, agora com poder vinculante, o que constitui importante aprimoramento do louvável papel neste campo que a Atricon hoje desempenha. Observe-se, a propósito, que os relatórios anuais de desempenho dos Conselhos já criados, CNJ e CNMP, demonstram o avanço e a melhoria da capacidade institucional do Poder Judiciário e do Ministério Público alcançado após a sua instituição, sendo certo que idêntico efeito ocorrerá nos Tribunais de Contas do Brasil.

30. O advento do CNTC deverá, inclusive, juntamente com o aperfeiçoamento das regras de composição dos Tribunais de Contas – na esteira e impulsionando a mencionada evolução constitucional – contribuir para o empoderamento de outro princípio básico da administração pública, qual seja, o da **moralidade**, com a previsão de impedimento a que os Presidentes das Cortes integrem o Conselho – exceção feita ao Ministro Presidente do TCU, integrante natural desse órgão nacional –, bem como que os integrantes do Conselho que não sejam membros de Tribunal venham a concorrer às vagas nesses cargos durante o período do mandato e até dois anos depois do seu término.

31. Neste sentido, com essa correspondência orgânica com os Conselhos Nacionais existentes, tem-se por garantida a conformidade constitucional do CNTC. Vale

ressaltar, a esse respeito, que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3367/DF, em face da Emenda Constitucional nº 45/2004, que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), rebateu a alegada afronta ao princípio da separação e independência dos poderes (autonomia e autogoverno dos tribunais judiciários) e ao pacto federativo (submissão dos tribunais de justiça a uma supervisão por um órgão federal), pronunciando-se pela constitucionalidade da criação daquele órgão de controle.

32. Por este motivo – reitera-se – a criação do CNTC preservará a autonomia e a independência dos Tribunais de Contas, bem como o desenho constitucional original (composto de um conjunto de órgãos, integrado pelo Tribunal de Contas da União, pelos vinte e seis Tribunais de Contas Estaduais, por um Tribunal de Contas Distrital, por quatro Tribunais de Contas dos Municípios e pelos Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro – sem hierarquização), aperfeiçoando-o e confirmando-o (STF, ADI 445/DF e ADI 687/PA).

33. Mais do que isso, reproduzindo o aumento da democratização do funcionamento da administração pública, e a solidificação do controle social, a participação de cidadãos de notório saber e reputação ilibada, bem como de representante indicado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) conferirá maior legitimidade social ao Conselho, somando-se àquela, de caráter técnico, conferida pela participação de membros dos diversos Tribunais de Contas, inclusive do Ministério Público Especial de Contas, em sua composição.

34. Convém ressaltar, a propósito, que, diferentemente da PEC n. 28/2007, em tramitação no Congresso Nacional, a presente Proposta, ao designar os membros dos Tribunais de Contas como sujeitos à atuação do CNTC, exclui expressamente do âmbito de controle disciplinar do Conselho os membros do *Parquet* de Contas, tendo em vista a prerrogativa da autonomia funcional que estes possuem, como já foi reconhecido pelo STF (ADI 160/TO e ADI 328/SC).

35. Cumpre ressaltar, por fim, que o momento de crise não pode ser tomado como

impeditivo para esse aprimoramento do esquema de organização do controle externo brasileiro, não somente em vista das várias vantagens decorrentes de sua efetivação, como se mostrou, mas também em se considerando o especial cuidado com a redução de custos para a criação e a manutenção do CNTC: seja com a previsão de que cada Tribunal de origem do integrante do Conselho arque com o custeio de seu deslocamento e de seu pessoal de apoio; seja com a expressa preferência de realização das sessões da Câmara de Uniformização de Jurisprudência por meio virtual; seja, afinal, com a acomodação do impacto econômico-financeiro inerente à criação de um órgão, que será inicialmente suportada pelo TCU nos primeiros 5 (cinco) anos de sua instalação, e cuja autonomia financeira e orçamentária há de ser gradativamente adquirida após esse período.

Brasília, abril de 2017.

Conselheiro Valdecir Fernandes Pascoal
Presidente da Atricon