UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ABENATHAR LOPES DE ARAÚJO JUNIOR

LEI ORGÂNICA NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL COMO INSTRUMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE EXTERNO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA PEC 329/2013, PEC 40/2016 E PEC 22/2017

Campo Grande – MS

2017

ABENATHAR LOPES DE ARAÚJO JUNIOR

LEI ORGÂNICA NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL COMO INSTRUMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE EXTERNO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DA PEC 329/2013, PEC 40/2016 E PEC 22/2017

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP - realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Dario de Oliveira Lima-Filho

Campo Grande – MS

2017

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ARAÚJO JUNIOR, Abenathar Lopes de. Lei Orgânica dos Tribunais de Contas do Brasil como instrumento de aperfeiçoamento do Controle Externo: uma análise comparativa da PEC 329/2013, PEC 40/2016 e PEC 22/2017. 131f. 2017. Trabalho de Conclusão Final (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande/MS, 2017.

É concedida à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) permissão para reproduzir cópias desta dissertação de mestrado para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva para si todos os direitos autorais de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

ABENATHAR LOPES DE ARAÚJO JUNIOR

LEI ORGÂNICA NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL COMO INSTRUMENTO DE APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE EXTERNO: Uma análise comparativa da PEC 329/2013, PEC 40/2016 e PEC 22/2017

Este Trabalho de Conclusão Final foi julgado adequado para a obtenção do Grau de Mestre em Administração Pública do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Profiap/UFMS) e aprovado em 03 de novembro de 2017.

_____

Prof. Dr. Élcio Gustavo Benini

Coordenador do Profiap/UFMS

Apresentado à Comissão Examinadora composta pelos professores:

_____

Prof. Dr. Dario de Oliveira Lima Filho
(UFMS – Campo Grande/MS)
Orientador

_____

Prof. Dr. Luiz Miguel Renda dos Santos
(UFMS – Campo Grande/MS)
Membro Interno

_____

Profª. Drª. Luciani Coimbra de Carvalho
(UFMS – Campo Grande/MS)
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

A minha esposa Maria, amor da minha vida, pelo apoio incondicional e compreensão.

Ao meu filho Lucas, que traz luz e gosto para minha vida.

Aos meus pais, *in memorian*, meus primeiros mestres, pelos inúmeros ensinamentos.

Aos meus irmãos e irmãs, pela fraternidade de sempre.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Dario, pela competência, profissionalismo, compreensão e colaboração.

Aos membros da banca, pela disponibilidade, ensinamentos e incentivos.

Aos meus amigos de trabalho, pelo apoio.

Aos meus colegas de PROFIAP, pela parceria, amizade, companheirismo e solidariedade.

Aos meus professores, pelos conhecimentos compartilhados ao longo do período de formação.

"De tanto ver triunfar as nulidades,
de tanto ver prosperar a desonra, de tanto
ver crescer a injustiça, de tanto ver
agigantarem-se os poderes nas mãos dos
maus, o homem chega a desanimar da
virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha
de ser honesto."

Rui Barbosa

RESUMO

Os Tribunais de Contas no Brasil são órgãos essenciais ao Estado Democrático de Direito e auxiliam o Poder Legislativo no exercício da função de controle externo da Administração Pública. O art. 75 da Constituição Federal/88 trata do princípio da simetria entre os Tribunais de Contas do país, o que impõe a necessidade dos referidos órgãos seguirem o paradigma federal no mínimo quanto às normas disciplinadas na Constituição Federal. Apesar da previsão constitucional do princípio da simetria entre os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário é chamado de forma recorrente para resolver questões relativas ao descumprimento ao citado princípio. Nesse contexto, o presente trabalho de pesquisa teve como objetivo geral contribuir no estudo e discussão do aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas no Brasil advindo da uniformização de estrutura e procedimentos oriundos de uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas no âmbito das propostas de emendas à constituição que tramitam no Congresso Nacional sobre o tema. Como objetivos específicos a pesquisa buscou: a) comparar as proposições legislativas de alteração constitucional que se referem aos Tribunais de Contas que tratam da previsão de edição de normas gerais sobre o sistema e b) demonstrar as possíveis vantagens da uniformização básica dos Tribunais de Contas pela edição de normas gerais relativas ao controle externo sugerida nas Propostas de Emendas à Constituição – PECs. O levantamento de dados da pesquisa se efetivou por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental. Adotou-se uma abordagem qualitativa de natureza exploratória, considerando a existência de poucos estudos sobre o tema. A análise comparativa entre as PECs objeto do estudo demonstrou que a PEC 329/2013 é a Proposta de Emenda à Constituição que mais avança na adoção de uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil.

Palavras-chave: Tribunais de contas. Controle externo. Lei orgânica nacional. Princípio da simetria constitucional. Proposta de emenda à constituição (PEC).

ABSTRACT

The Courts of Accounts in Brazil are institutions that are essential to the legal democratic state, assisting the Legislative Power in the exercise of the external control function of the Public Administration. Article 75 of the Federal Constitution of Brazil of 1988 deals with the principle of uniformity among the Courts of Accounts of the states, mandating the need for these Courts to follow the federal framework at least in regard to the rules set forth by the Federal Constitution. Despite the constitutional provision setting forth the principle of uniformity among the Courts of Accounts, the Judiciary is often invoked to resolve issues related to noncompliance with the aforementioned principle. Given this context, the main objective of this research was to contribute to the study and discussion of the improvement of the Courts of Accounts in Brazil, arising from the uniformization of structural and procedural matters arising out of a National Organic Law of the Courts of Accounts within the scope of the proposals of amendments to the constitution which are being discussed in the National Congress regarding the subject. As specific objectives, the research sought to: a) compare the legislative proposals of constitutional amendments related to the Courts of Accounts regarding anticipated enactments of system-wide general rules; and b) demonstrate the possible advantages of general rules related to external control recommended by the Proposals of Amendments to the Constitution – (in Portuguese, PECs). The data collection for this research was carried out through bibliographical and documentary research. We adopted a qualitative approach of exploratory nature, given small number of studies on the subject. The comparative analysis between the PECs object of the study demonstrated that the PEC 329/2013 is the Proposal of Amendment to the Constitution that advances more in the adoption of a National Organic Law of the Courts of Accounts of Brazil.

Keywords: *Courts of accounts. External control. National organic law. Principle of constitutional uniformity. Proposal of Amendment to the Constitution (PEC).*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Tramitação ideal da PEC 329/2013 na Câmara dos Deputados e Senado Federal

Quadro 1: Classificação dos Controles da Administração Pública

Quadro 2: Funções básicas do Tribunal de Contas da União

Quadro 3: Trechos da PEC 329/2013, PEC 40/2016 e PEC 22/2017 que cuidam especificamente da uniformização dos Tribunais de Contas no Brasil

Quadro 4 – Os aspectos processual e orgânico (simetrias processual e orgânica) da simetria constitucional entre os Tribunais de Contas do Brasil almejada pela PECs 329/2013, 40/2016 e 22/2017.

Quadro 5: A PEC 329/2013, PEC 40/2016 e PEC 22/2017 e a simetria processual e orgânica dos Tribunais de Contas do Brasil

Quadro 6: A PEC 329/2013 e a simetria processual e orgânica entre os Tribunais de Contas do Brasil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CGU – Controladoria-Geral da União

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Publico

CNTC - Conselho Nacional dos Tribunais de Contas

LC – Lei Complementar

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

LO/TCU – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCDF – Tribunal de Contas do Distrito Federal

TCs – Tribunais de Contas

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

TST – Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 12

2. DIAGNÓSTICO DA OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO 15

2.1. ABORDAGENS TEÓRICO-CIENTÍFICAS 15

2.2. DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 35

2.3. DESCRIÇÃO DA OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO 38

3. ANÁLISE DA OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO 42

3.1. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DAS ALTERNATIVAS PARA OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO 42

3.2. BENEFÍCIOS ESPERADOS PELAS ALTERNATIVAS INDICADAS PARA A OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO 57

3.3. CONTRIBUIÇÃO DAS PROPOSTAS PARA A ORGANIZAÇÃO 58

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS 60

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 62

APÊNDICE A - RELAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL 66

APÊNDICE B - PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL SOBRE TRIBUNAIS DE CONTAS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL 69

ANEXO A - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 329/2013 76

ANEXO B - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 40/2016 100

ANEXO C - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 22/2017 110

1. INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas no Brasil (TCs) são órgãos essenciais ao Estado Democrático de Direito e auxiliam o Poder Legislativo, titular do sistema de controle externo, no exercício da importante função de controle externo da Administração Pública.

O controle externo no Brasil é função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito da União, das Assembleias Legislativas nos Estados-Membros, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais na esfera municipal. No entanto, o controle só pode ser plenamente exercido com o auxílio indispensável dos respectivos Tribunais de Contas (MOURA; CASTRO, 2003).

O auxílio dos Tribunais de Contas ao Poder Legislativo não é de subalternidade, mas sim de necessariedade, tendo em vista a impossibilidade do exercício efetivo do controle externo no País sem a fundamental participação dos Tribunais de Contas, órgãos esses tecnicamente preparados para essa função de Estado (MOURA; CASTRO, 2003).

Existe atualmente 33 Tribunais de Contas no País. A esfera federal conta com o Tribunal de Contas da União – TCU. Os Estados-Membros dispõem de 26 Tribunais de Contas dos Estados e 3 Tribunais de Contas dos Municípios nos estados da Bahia, Pará e Goiás. No âmbito distrital há o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF. Existe, ainda, 2 Tribunais de Contas Municipais nos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo.

O Tribunal de Contas da União tem a atribuição de fiscalizar os recursos arrecadados pela União, incluindo a sua aplicação na administração pública direta e indireta, e os repasses de recursos a Estados, Municípios, e a entidades não governamentais. Os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) por sua vez são incumbidos da fiscalização dos recursos estaduais e da sua aplicação. A fiscalização dos recursos dos Municípios também está a cargo dos TCEs, exceto nos Estados do Ceará[1], da Bahia, do Pará e de Goiás que criaram, no âmbito estadual, Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs) e nos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo que

[1] O Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará foi extinto pela Emenda Constitucional Nº 92, de 16 de agosto de 2017.

dispõe de Tribunais de Contas próprios (SPECK, 2013). Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal cabe a missão de exercer a fiscalização dos recursos públicos do Distrito Federal.

O sistema de controle externo no Brasil se organiza conforme o sistema federativo nos termos do art. 75, “caput”, da Constituição Federal/1988, que disciplina que as normas constantes na sessão “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (BRASIL, 1988).

Tal dispositivo constitucional trata do princípio da simetria entre os Tribunais de Contas, o que impõe a necessidade dos referidos órgãos de controle externo seguirem o paradigma federal (no caso o TCU) pelo menos quanto às normas disciplinadas na Constituição Federal.

Apesar da previsão constitucional do princípio da simetria entre os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário, na maioria das vezes por intermédio do Supremo Tribunal Federal, é chamado de forma recorrente para resolver questões relativas ao descumprimento ao citado princípio.

Além disso os Tribunais de Contas gozam de autonomia e se organizam e atuam de forma independente entre si o que ocasiona uma falta de uniformidade de organização e procedimentos, muitas vezes causando transtornos às partes envolvidas e insegurança jurídica (CONTI, 2016).

Ademais, os Tribunais de Contas brasileiros possuem grandes diferenças entre as datas de criação, o que permite depreender que os mesmos se encontram em distintos estágios de desenvolvimento estrutural ou de natureza operacional, tornando-os diversos quanto aos procedimentos fiscalizatórios dos recursos públicos (SILVA, 2005).

Diante desse contexto, o presente trabalho de pesquisa tem como objetivo geral contribuir no estudo e discussão do aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas no Brasil advindo da uniformização de estrutura e procedimentos oriundos de uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas no âmbito das Propostas de Emendas à Constituição (PECs) que tramitam no Congresso Nacional sobre o tema.

Em termos específicos o trabalho tem por objetivo: a) comparar as proposições legislativas de alteração constitucional que se referem aos Tribunais de Contas no

Brasil que tratam da previsão de edição de normas gerais sobre o sistema e b) demonstrar as possíveis vantagens da uniformização básica dos Tribunais de Contas pela edição de normas gerais relativas ao controle externo sugerida nas Propostas de Emendas à Constituição – PECs em tramitação no Parlamento.

Dentre as Propostas de Emenda à Constituição - PECs que tramitam nas Casas do Congresso Nacional, a pesquisa se dedicou a PEC 329/2013 (Câmara dos Deputados), a PEC 40/2016 (Senado Federal) e a PEC 22/2017 (Senado Federal) pois são, atualmente, as principais proposições legislativas que tratam, sob diferentes enfoques, da uniformização das normas relativas ao processo de controle externo e a estrutura dos Tribunais de Contas.

A relevância do presente estudo pode ser verificada na própria importância dos Tribunais de Contas no controle da Administração Pública e o alto custo financeiro imposto à sociedade pelo conjunto dos Tribunais de Contas, superior a R$ 10 bilhões[2], em contraposição tais órgãos vêm ganhando cada vez mais destaque na mídia na maioria das vezes de forma negativa.

Cabe ressaltar que o debate sobre o futuro do controle externo no Brasil é questão que tem sido objeto de inúmeras discussões, cuja intensidade vem se acentuando cada vez mais, ante à adoção de uma postura cada vez mais consciente e exigente, pela sociedade, no acompanhamento do emprego do dinheiro público (SILVA, 2005)

As conclusões desta pesquisa poderão servir de base para novos estudos sobre um tema ainda pouco explorado no meio acadêmico e de vital importância para o aperfeiçoamento do controle externo da Administração Pública.

[2] http://contasabertas.com.br/site/institucional/ha-19-anos-congresso-debate-mudanca-na-forma-de-indicacoes-de-tribunais-de-contas

2. DIAGNÓSTICO DA OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO

2.1. ABORDAGENS TEÓRICO-CIENTÍFICAS

2.1.1 Conceitos de Administração Pública

A expressão “administração pública” é duvidosa entre os autores e exprime vários sentidos em razão da extensa gama de atividades e tarefas que abrangem o objetivo do Estado e o número de agentes públicos e órgãos responsáveis pela sua execução. Dessa forma, para melhor aclarar o sentido da expressão, faz-se necessário dividi-lo sob o enfoque dos executores da atividade pública ou da própria atividade (CARVALHO FILHO, 2014).

Convém salientar que as expressões Administração e Governo não podem ser confundidas apesar de conceitos paralelos, pois os órgãos de governo não são necessariamente órgãos da Administração e podem exercer outras funções distintas da atividade administrativa. Com isso, no âmbito do Direito Administrativo a expressão Governo tem sido utilizada para designar o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais responsáveis pela função política do Estado, enquanto a expressão Administração é designada como o conjunto de órgãos instituídos para a consecução concreta dos objetivos do governo no seu sentido formal e, no sentido material, a atividade pública ou serviço público (JUND, 2008).

A Administração Pública pode ser ainda compreendida nos sentidos subjetivo e objetivo. Em seu sentido subjetivo, também chamado de orgânico ou formal, se define como o conjunto de unidades administrativas (órgãos e entidades), dotadas ou não de personalidade jurídica, que tem por finalidade executar as atividades destinadas à satisfação do interesse público (exceto as legislativas e judiciais), tais como a execução dos serviços públicos, o exercício do poder de polícia, realização de fomento e a intervenção na economia. Já no sentido objetivo, chamado ainda de material ou funcional, é compreendido como a atividade concreta e imediata que cumpre ao Estado desempenhar, subordinado aos princípios norteadores de sua atuação, com o objetivo de executar os interesses coletivos (DELGADO, 2013).

Di Pietro (2017, p. 82) ao conceituar Administração Pública a partir da concepção de que administrar compreende planejar e executar afirma que:

> a) em sentido amplo, a Administração Pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes (administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar planos governamentais: ainda em sentido amplo, porem objetivamente considerada, a Administração Pública compreende a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que as executa;
>
> b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo caso, a função política.

Já Silva (2015, p. 665) conceitua a Administração Pública como o “conjunto de meios institucionais, materiais, financeiros e humanos preordenados à execução das decisões políticas”.

Cabe registrar que a função administrativa do Estado é exercida na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos, normalmente pelo Poder Executivo e seus sujeitos auxiliares e, atipicamente, por órgãos de outros poderes (MELLO, 2004).

O art. 37 da Constituição Federal utiliza a expressão Administração Pública como conjunto orgânico e como atividade administrativa. A CF/88 ao falar em Administração Pública direta ou indireta dos Poderes da União está a se falar como um conjunto orgânico. Se utiliza o termo Administração Pública como atividade administrativa quando estabelece sua submissão aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, da licitação e os de organização de pessoal (SILVA, 2015).

2.1.2 *Accountability* na Administração Pública

No regime democrático o exercício da função administrativa pelo Estado possui seus limites. Se, outrora, os soberanos eram os detentores do poder absoluto sobre a população e somente respondiam por seus atos perante Deus, os representantes políticos nos estados modernos são responsáveis por seus atos perante o povo que os elegeu (BOBBIO, 2007).

Ainda segundo Bobbio (2007, p. 146) “toda a história do pensamento político pode ser considerada como uma longa, ininterrupta e apaixonada discussão em torno dos vários modos de limitar o poder: entre eles está o método democrático”.

Desde a criação do Estado Moderno restou consagrado o princípio da prestação de contas, explicitado no art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, que estabelece que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração” (CHAVES, 2009).

A responsabilidade dos detentores do poder, ou seus agentes públicos delegados, encontra-se expressa no texto constitucional a exemplo do artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal/1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que dispõe:

> Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988)

Dessa forma, o dever de prestar contas passou a ter respaldo constitucional e se tornou um dos símbolos do regime republicano. Com a adoção da República, os recursos arrecadados da sociedade deixaram de ser propriedade do soberano, surgindo então o dever de prestar contas, vez que quem gerenciava não era proprietário, mas apenas administrador desses recursos (CAVALCANTI, 2015).

Streck (2003) elenca como uma das características fundamentais da forma republicana de governo a responsabilidade do chefe de governo e/ou do Estado, devendo esse prestar contas de sua orientação política na condução dos destinos da nação.

O dever constitucional de prestar contas está relacionado à noção de *accountability* que pode ser conceituada como “al cumplimiento de uma obligación del funcionario público de rendir cuentas, sea a um organismo de control, al parlamento o a la sociedad misma” (CLAD, 2000, p. 329).

Segundo a concepção clássica, *accountability* se divide em vertical e horizontal. Na *accountability* vertical, a sociedade exerce o seu poder de contemplar ou punir seus governantes por intermédio da permanência ou retirada do poder mediante o voto direto em eleições livres. Já a *accountability* horizontal é definida como aquela

que se efetiva por intermédio da mútua fiscalização entre os poderes por meio de agências estatais que tem o direito e o poder legal, disposição e capacitação para supervisionar, controlar, retificar e punir, se for o caso, agentes ou agências do Estado qualificadas como delituosas (O'DONNEL, 1998).

Complementa O'Donnel (1998, p. 42) sobre o papel das agências responsáveis pela *accountability* horizontal em relação às agências governamentais de outros poderes:

> As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas também, de facto, autonomia suficiente com respeito às ultimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os ombudsmen e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.

A *accountability* é um valor fundamental para qualquer sistema político. Os cidadãos devem ter o direito de saber quais ações foram tomadas em seu nome, assim como deveriam ter os meios para forçar a correção das ações quando o governo atua de forma ilegal, imoral ou de maneira injusta. Os cidadãos individualmente devem ter a capacidade de ter alguns recursos à sua disposição quando seus direitos são abusados pelo governo ou por não receberem os benefícios públicos a que têm direito (PETERS, 2007).

No Brasil, a promoção da *accountability* por parte dos tribunais de contas encontra várias possibilidades de concretização considerando a privilegiada posição de independência que possuem, assim como pelas vastas atribuições que lhes foram conferidas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (ROCHA, 2009).

2.1.3 O Controle da Administração Pública

Nos termos do art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

O princípio da legalidade, uma das principais conquistas da evolução do Estado, seria ineficaz se o ordenamento jurídico não previsse os mecanismos que o tornasse válido na prática (SILVA, 2015).

Com isso surge a necessidade da existência de mecanismos ou sistemas de controle das atividades da Administração Pública com o objetivo de estabelecer a conformidade e eficácia de seus atos com os princípios constitucionais (NAGEL, 2000).

Furtado (2007, p. 1050) ao tratar da atividade de controle e sua relação com ao processo de administrar afirma:

> A rigor, a necessidade de controle é inerente ao próprio processo de administrar. Essa concepção acerca do controle resulta do fato de que a fiscalização e a revisão de quaisquer atividades – desenvolvidas pelo Estado ou pelas entidades privadas – não são tarefas estranhas à de administrar. Esta, a administração, deve ser entendida como um processo desenvolvido em diferentes etapas, que compreendem, além do planejamento e da execução, o controle e a avaliação.

O controle da Administração Pública é uma consequência do conceito de República do Direito Romano, do latim *res publica*, que indica que o Estado é uma "coisa de todos", daí a necessidade de orientação, vigilância e correção que órgão ou Poder deve exercer sobre o outro com vistas a evitar falhas, imperfeições ou abusos daqueles responsáveis pela atividade administrativa (MARINELA, 2014).

Nesse sentido, a separação dos poderes e especialização das funções atuam concomitantemente com o constitucionalismo no sentido de limitação do poder do Estado Moderno a exemplo da Declaração de Virgínia (1776), Constituição americana e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão advinda da Revolução Francesa (1789) (STRECK, 2003).

Streck (2003, p. 164), ainda sobre o tema, afirma que "consectário desta teoria surge a teoria do sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), significando a tentativa de se estabelecer um mecanismo de controle recíproco entre os chamados três Poderes, para fins de salvaguarda da liberdade".

Consoante a sistemática de freios e contrapesos a Constituição Federal atribui aos Poderes constituídos competências que impedem o exercício arbitrário ou abusivo do poder e permitem a harmonização entre Poderes do Estado (ZYMLER, 2009).

Matias-Pereira (2008, p. 180) ao situar a função controle nos países com regime democrático assevera:

> o controle deve ser entendido como um instrumento da democracia. A existência de uma estrutura formal para o controle das finanças públicas, eficiente, eficaz e efetiva, para alcance do objetivo de

> garantir o bom desempenho das atividades estatais realizadas no interesse do bem público é um fato comum em um Estado democrático organizado.

No mesmo sentido, Milesky (2011, p. 169) afirma que:

> o controle da Administração Pública é próprio dos Estados de Direito e, sobretudo, democráticos, no sentido de ser procedida a verificação, quanto ao atendimento dos princípios e normas constitucionais, em toda a atuação administrativa, a qual deve estar sempre voltada para a satisfação do interesse público, que reflete fator de proteção não só para os administrados como também à própria Administração Pública.

Fernandes (2005) aponta o controle como direito fundamental do cidadão, apesar de não expresso na Constituição Federal/1988, baseado na concepção de direitos implícitos de que cuida o §2º do art. 5º da Constituição Federal. O referido autor exemplifica o exercício desse direito pelos cidadãos quando da petição aos poderes públicos, o exercício da ação popular, o direito de solicitar dos órgãos informações de interesse coletivo ou geral, e o direito de denunciar ou representar aos Tribunais de Contas.

Considerando que todos os atos praticados ou atividades desenvolvidas pela Administração Pública estão sujeitas ao controle, tal função constitui garantia básica dos cidadãos e consequência direta e necessária da adoção da teoria da separação dos Poderes, além do zelo com a coisa pública e dos tributos que são arrecadados pelos Estados para financiar as despesas públicas (FURTADO, 2007).

Outrossim a Administração Pública deve observar a ordem jurídica e atender ao princípio da eficiência e, na efetivação desses fatores, há mecanismos ou sistemas de controle das atividades visando sua própria defesa ou a defesa dos direitos e garantias dos administrados (GASPARINI, 2012).

A sujeição de todos os agentes públicos a diferentes mecanismos de controle contribui para a melhoria das tarefas por eles desenvolvidas, o que faz com que o controle da atividade administrativa deva ser igualmente considerado como um instrumento para a melhoria dos serviços prestados pelo Estado (FURTADO, 2007).

A abrangência do controle é ampla, uma vez que toda a atividade administrativa e todas as esferas do Poder são alcançadas desde que exerçam função tipicamente administrativa (MOTTA, 2004).

Di Pietro (2017, p. 907), por seu turno, esclarece que o controle “abrange não só os órgãos do Poder Executivo, incluindo a administração direta e a indireta, mas também os dos demais Poderes, quando exerçam a função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública em sentido amplo”.

A função controle dispõe de princípios específicos, tais como: Princípio da segregação de funções: a atividade de controle deve ser exercida em separado, de forma segregada das demais funções; Princípio da independência técnico-funcional: no desempenho de suas funções, os agentes de controle devem ter independência funcional para exercer as atividade típicas de controle externo; Princípio da relação custo/benefício: significa que o custo do controle não pode exceder os benefícios que dele decorrem; Princípio da qualificação adequada: os agentes de controle, que devem ter conhecimentos necessários e suficientes para o desempenho da função; Princípio da aderência a diretrizes e normas: a atividade dos agentes de controle deve ser realizada com fiel cumprimento das diretrizes legais e regulamentares em geral (FERNANDES, 2005).

Motta (2004) ressalta a inexistência de uniformidade na classificação dos diversos tipos de controles na doutrina e classifica os controles da Administração Pública em tipos ou espécies quanto aos órgãos que exercem o controle, quanto ao momento, quanto ao conteúdo do ato, quanto à relação de subordinação e quanto à localização do órgão controlador. No Quadro 1 encontra-se a Classificação dos Controles da Administração Pública tendo como base a classificação do citado autor.

Quadro 1 – Classificação dos Controles da Administração Pública

	Critério	**Tipo**
Controles da Administração Pública	Quanto ao órgão que exerce	Administrativo
		Legislativo
		Judiciário
	Quanto ao momento em que se efetua	Prévio
		Concomitante
		Posterior

	Quanto ao conteúdo do ato	Controle de legalidade
		Controle de mérito
	Quanto à relação de subordinação	Hierárquico
		Finalístico
	Quanto à localização do órgão que os realiza	Interno
		Externo

Fonte: adaptado de Motta (2004)

O presente trabalho se dedicará ao critério da localização do órgão controlador, mais especificamente no que se refere ao Controle Externo exercido pelo Poder Legislativo sobre os demais poderes da República decorrente dos mecanismos de freios e contrapesos de que trata o art. 71 da Constituição Federal/1988 (MOTTA, 2004).

Antes de se abordar especificamente do controle externo, e ainda sob o critério da localização do órgão controlador, faz-se importante registrar que o controle contábil, operacional, patrimonial e financeiro da Administração Pública também está sujeito ao controle interno, também designado autocontrole, decorrente do poder de autotutela dos órgãos da Administração que confere a esses órgãos o poder de invalidar, de ofício ou provocado, os atos considerados ilegais (MOTTA, 2004).

Ao tratar dos principais objetivos do controle interno, Motta (2014, p. 564) assevera que são: “a confirmação dos atos e condutas administrativas, dando-lhes como legítimas, a correção dos atos e condutas consideradas ilegais e, por fim, a alteração, em que a Administração confirma uma parte e acrescenta ou substitui outra”.

O controle interno encontra-se presente nas estruturas da maioria dos órgãos que gozam de autonomia financeira, orçamentária e administrativa nos vários poderes da República. À guisa de exemplo, na esfera federal, todos os tribunais do Poder Judiciário possuem sua unidade de controle interno, assim como as casas do Poder Legislativo. Órgãos especiais como o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público da União também possuem unidades responsáveis pelo controle interno.

O controle da Administração Pública é também efetivado de forma exógena ao Poder Público, ou seja, exercido por seguimentos oriundos da sociedade, é o que se

denomina controle social. Trata-se de importante instrumento democrático, haja vista permitir a efetiva participação dos cidadãos em geral no processo de exercício do poder (CARVALHO FILHO, 2014).

O controle social mantém relação com o controle oficial da Administração Pública consoante afirma Lima (2011, p. 20) nestes termos:

> O controle social exercido pelo cidadão não se esgota em si mesmo, nem possui a função de substituir o controle oficial regulado constitucionalmente. O controle social é complementar ao controle oficial e depende deste último para ter eficácia. O controle social, para fazer valer as suas constatações contra as irregularidades praticadas pelo Poder Público, deve buscar a própria Administração para a correção das falhas encontradas, representar aos integrantes de controle interno, denunciar os fatos ao Tribunal de Contas ou representante do Ministério Público.

Os conselhos gestores de políticas públicas, como os Conselhos de Alimentação Escolar, Conselhos Municipais de Saúde, Conselhos de Controle Social do Bolsa Família, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef e Conselhos de Assistência Social são exemplos típicos do exercício de Controle Social.

2.1.4 O Controle Externo no Brasil

Em que pese o exercício do controle da Administração Pública comportar várias classificações, pode-se afirmar que o Controle Externo é o controle dos controles, haja vista que lhe cabe controlar os próprios órgãos que realizam os demais tipos de controle (NAGEL, 2000).

O sistema de controle externo pode ser definido como o conjunto de ações de controle exercidas por uma organização, com métodos, processos e meios próprios, não pertencentes a organização controlada, objetivando fiscalizar, verificar e corrigir atos (FERNANDES, 2005).

O controle externo pode ser definido ainda como “a fiscalização e a apreciação das prestações de contas dos responsáveis pela coisa pública, quando exercidas por um ente que está fora do âmbito no qual o fiscalizado está inserido” (CHAVES, 2009, p.13).

Nos estados democráticos de direito as instituições responsáveis pelo controle externo comumente auxiliam o Poder Legislativo a fiscalizar e preservar o patrimônio

público e são instituídas em prol da sociedade e em proveito dos interesses da Democracia (NAGEL, 2000).

Bulos (2003, p. 868) ao especificar as formas de controle constantes no art. 70 da Constituição Federal/1988 afirma que o controle externo:

> é exercido por órgão diverso do controlado, é dizer, pelo Congresso Nacional, Assembléias Legislativas dos estados e do Distrito Federal, Câmaras Municipais, com auxílio dos respectivos Tribunais de Contas (art. 71). Sua natureza é técnica, realizando-se *externa corporis*, com a finalidade principal de fiscalizar.

No mesmo sentido, Silva (2015, p. 766 e 767) explica que:

> O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito federal e das Câmaras Municipais nos municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária.

Ao cuidar acerca do efetivo exercício do controle externo no âmbito federal, Furtado (2007, p. 1085) traz a seguinte observação: “não obstante seja conferida ao Congresso a titularidade do exercício do controle externo, os instrumentos necessários ao seu exercício são conferidos ao TCU”.

Tal situação se deve ao fato de que o controle externo é uma atividade eminentemente técnica, e não política. Com isso os mecanismos para o exercício do controle financeiro são conferidos, no caso da União, a um órgão dotado de autonomia administrativa, financeira e funcional e não ao Congresso Nacional (FURTADO, 2007).

Apesar do controle externo ser exercido com exclusividade pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, cabe registrar a previsão de participação popular no controle externo da Administração Pública inserta no art. 74, § 2º, da CF/88, que estabelece que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU na forma da lei (BULOS, 2017).

Importante registrar que a atividade administrativa está sujeita também ao controle judicial independente de qual for o Poder onde esteja sendo desempenhada. Tal controle abrange basicamente os atos administrativos do Executivo, mas também examina os atos do próprio Judiciário e do Legislativo, os quais desempenham intensa atividade administrativa. Nessa espécie de controle o Judiciário desempenha a

importante missão de examinar a legalidade e constitucionalidade de atos e leis (CARVALHO FILHO, 2014).

2.1.5 História dos Tribunais de Contas no Brasil

A ideia de Controle Externo está vinculada ao conceito de Direito desenhado pelos pensadores iluministas, relacionado ao império da lei, hoje dominante na organização dos Estados atuais do mundo, ainda que cada país possa ter peculiaridade com concernentes ao controle (CHAVES, 2009).

O controle externo da administração pública tem origens remotas e está relacionado à própria formação do Estado moderno. Em determinado momento da história, os diversos sistemas políticos criaram instituições próprias e com relativa independência para desempenhar essa função. Não é tarefa fácil identificar o momento do nascimento de uma instituição superior de controle em determinado país, porém, de uma maneira geral, no decorrer do século XIX a maioria dos países promoveu mudanças importantes na área do controle financeiro-patrimonial, criando instituições com atribuições e maneiras de trabalhar muito distintos (SPECK, 2000).

A primeira manifestação relativa à criação de um Tribunal de Contas no Brasil surgiu no período imperial, porém, apesar de várias tentativas com destaque ao projeto apresentado em 1826 no Senado do Império por Felisberto Caldeira Brandt – Visconde de Barbacena – não se logrou êxito nesse sentido (CHAVES, 2009).

A criação do primeiro órgão de controle externo (Tribunal de Contas da União) somente se deu em 7 de novembro de 1890, por meio do Decreto 966-A, sob a chancela de Ruy Barbosa, à época primeiro Ministro da Fazenda do Governo Provisório, com o objetivo de examinar, revisar e julgar as operações decorrentes da receita e da despesa da república. Mais tarde, o então Ministro da Fazenda, Innocêncio Serzedello Corrêa, com o objetivo de agilizar a implantação do Tribunal de Contas, logrou que fosse deliberado o Decreto-Provisório 1.166, de 12 de dezembro de 1892, que disciplinou a organização desse tribunal (BRASIL, 2016).

As atribuições do Tribunal de Contas da União quando de sua criação eram limitadas à liquidação das contas da receita e despesa e verificação da sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional, muito diferentes das atribuições atualmente desempenhadas pelo órgão (CHAVES, 2009).

Considerando o permissivo constitucional da Carta Política de 1891, primeira constituição que passou a prever os Tribunais de Contas, que no seu art. 5º autorizava cada Estado a prover as necessidades do seu governo e administração, sucederam-se as implantações dos demais Tribunais de Contas brasileiros (SILVA, 2005, p. 2-3).

> O primeiro foi o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (2º), em 1899, seguido pelo da Bahia (3º), em 1915, que na verdade, já existia desde 1891, contudo, sob a denominação de Tribunal de Conflitos e Administrativo, conforme regramento insculpido na Constituição Baiana de 1891. Em 1923, surge o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (4º), findando a primeira fase de implantação dos Tribunais de Contas brasileiros. A segunda fase, conforme refere Helio Saul Mileski, iniciou em 1935, com a instituição dos Tribunais de Contas dos Estados do Rio Grande do Sul (5º), Minas Gerais (6º), Santa Catarina (7º) e Ceará (8º). Em 1936, foi criado o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (9º). Em 1939, com a implantação do Estado Novo, o País entra em regime de exceção, com a conseqüente extinção temporária de todos os seus Tribunais de Contas. A terceira fase de instituição dos Tribunais de Contas começa com a redemocratização do país, com promulgação da Constituição Federal de 1946. Nesse período, todos os demais Estados federativos criaram os seus Tribunais de Contas, valendo citar a ordem cronológica, tomada a partir da promulgação das respectivas normas instituidoras: 10º - Maranhão (Decreto-lei n.º 134, de 30/12/1946); 11º - Paraná (Decreto-lei n.º 627, de 02/06/1947); 12º - Pará (art. 34 da Constituição Estadual de 1947); 13º- Goiás (Constituição Estadual de 1947); 14º - Alagoas (Lei Estadual n.º 1365,de 29/11/1947); 15º - Amazonas (Lei Estadual n.º 747, de 14/10/1950); 16º - Mato Grosso (Lei Constitucional n.º 2, de 31/10/1953); 17º - Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (Lei 2343, de 24/06/1954); 18º - Espírito Santo (Lei 1287, de 24/09/1954); 19º - Rio Grande do Norte (Lei Estadual n.º 2152, de 20/11/1957); 20º - Distrito Federal – Brasília (Lei Federal n.º 3751, de 13/04/1960); 21º - Pernambuco (Lei Estadual n.º 6078, de 12/12/1967); 22º - Tribunal de Contas do Município de São Paulo (Lei Estadual n.º 7213, de 20/11/1968); 23º - Sergipe (Emenda Constitucional n.º 2, de30/12/1969), 24º - Paraíba (Lei Estadual n.º 3267,de 31/08/1970); 25º- Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (Lei 8338, de 18/11/1977); 26º- Mato Grosso do Sul (Lei Complementar n.º 1, de 1979); 27º- Tribunal de Contas dos Municípios dos Estados do Pará (Emenda Constitucional n.º 13, de 16/10/1980); 28º - Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (Lei Estadual n.º 183, de 23/10/1980); 29º - Rondônia (Decreto n.º 47, de 31/01/1983); 30º - Acre (Emenda Constitucional n.º 17, de 18/09/1987); 31º - Roraima (Constituição Federal de 1988); 32º - Tocantins (Lei n.º 001, de 23/01/1989), 33º - Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (Constituição Estadual de 1989) e 34º - Amapá (Decreto n.º 31, de 06/02/1991). A cronologia de implantação das cortes de contas brasileiras revela que, entre a criação do primeiro e a instalação do último tribunal de contas no Brasil, decorreram mais de 100 anos - de 07/11/1890 a 06/02/1991 – Portanto, este dado deixa transparecer a complexidade que o tema em debate traz consigo, pois foi necessário transcorrer mais de um século para que

> todos os Estados-membros brasileiros instituíssem seus órgãos de fiscalização de controle externo.

Usualmente se aponta no direito administrativo nacional três paradigmas de Tribunais de Contas que influenciaram o modelo brasileiro: o francês, o italiano e o belga. Cabe o registro de que modelo de Tribunal de Contas adotado em Portugal não serve de paradigma considerando que o Tribunal de Contas de Portugal pertence à estrutura do Poder Judiciário conforme a Constituição Portuguesa de 1976 (FERNANDES, 2005).

Alguns países conferem a atividade de controle externo a controladorias ou auditorias-gerais, ou seja, órgãos singulares, a exemplo da Austrália, Áustria, Canadá, China, Colômbia, Estados Unidos da América, Israel, Nova Zelândia, Peru, Reino Unido e Venezuela. A direção desses órgãos cabe ao controlador ou auditor-geral que respondem publicamente pela organização. Outros países, no qual se enquadra o Brasil, Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grécia, Itália, Japão, Portugal e Uruguai, o controle externo é exercido por um colegiado de julgadores, ensejando a responsabilização pelos trabalhos realizados pela organização de modo difusa por todos com prerrogativa de voto (ROCHA, 2002).

A principal diferença existente entre o modelo de tribunal de contas e o de controladoria-geral, no exercício da função de controle externo, é o poder judicante dos Tribunais de Contas sobre a gestão da coisa pública, ou seja, a competência de julgar, sancionar e determinar compulsoriamente os administradores sob sua jurisdição, atribuições não existentes nas controladorias-gerais (CHAVES, 2009).

Segundo Aguiar (2013), a existência de órgãos de controle dos gastos públicos e da atuação estatal é uma característica do Estado democrático atual, independentemente do modelo adotado (Tribunais ou Controladorias/Auditorias), pois muitos países, espalhados nos vários continentes, possuem em suas estruturas organizacionais órgãos incumbidos do controle externo da Administração Pública.

Cabe esclarecer no âmbito nacional, quanto aos aspectos terminológicos, que a Controladoria-Geral da União - CGU, atualmente denominada de Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União por força da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, tem atribuição de órgão central de controle interno do Poder Executivo Federal, não possuindo, como o nome poderia sugerir no direito comparado, atribuições de controle externo.

2.1.6 Regime Jurídico dos Tribunais de Contas

A Constituição Federal/1988 em seu artigo 71, *caput*, estabelece que “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1988).

Cabe ressalvar que o Tribunal de Contas da União não é órgão pertencente ou subalterno ao Congresso Nacional. O auxílio ao parlamento nacional de que trata o art. 71, *caput*, da Constituição Federal/1988 se assemelha a relação existente entre o Ministério Público e o Poder Judiciário (BRITTO, 2002).

No mesmo sentido, Fernandes (2005) assevera que embora auxilie o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não integra o Poder Legislativo nem mesmo é subordinado a ele. A relação existente com o Congresso Nacional é de cooperação e o vínculo é de natureza institucional por disposição constitucional.

Mazza (2014) destaca a natureza especial dos Tribunais de Contas conjuntamente com o Ministério Público e as Defensorias Públicas. Na oportunidade aponta as seguintes características comuns desses órgãos: são órgãos primários ou independentes, não integram a tripartição dos poderes, são destituídos de personalidade jurídica, gozam de capacidade processual e mantêm relação jurídica direta com a entidade federativa.

Como são desprovidos de personalidade jurídica própria, a personalidade jurídica dos Tribunais de Contas é a da pessoa jurídica de direito público em que está inserida. Nesse sentido, a personalidade jurídica do Tribunal de Contas da União é a da própria União. Tal situação não elimina a capacidade postulatória dos Tribunais de Contas, ou seja, a capacidade de figurar em juízo, ativa ou passivamente, na defesa de suas competências ou direitos (CHAVES, 2009).

Bulos (2003, p. 870) ao cuidar da missão dos Tribunais de Contas insculpida na Constituição Federal/1988 assevera que:

> Os Tribunais de Contas são órgãos públicos e especializados de auxílio. Visam orientar o Poder Legislativo, no exercício do controle externo, sem, contudo, subordinarem-se a ele. Por isso, possuem total independência, cumprindo-lhes, primordialmente, praticar atos administrativos de fiscalização.

Entendimento semelhante acerca do regime constitucional dos Tribunais de Contas é chancelado pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2016 p. 768-769) nesses termos:

> Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República. [ADI 4.190 MC REF, rel. min. Celso de Mello, j. 10 3 2010, P, *DJE* de 11 6 2010]

O Tribunal de Contas da União pode ser definido como um órgão de natureza técnica que tem por objetivo prestar auxílio ao Poder Legislativo no controle e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União da administração direta e indireta (FERNANDES, 2005).

Speck (2013, p. 212), por sua vez, define os Tribunais de Contas do Brasil como:

> instituições vitais do sistema político brasileiro, contribuindo para a aplicação correta e eficiente dos recursos públicos. A fiscalização da aplicação dos recursos públicos tem um papel central no combate à corrupção. Diferentemente de outras instituições de controle (Polícia, Ministério Público, Comissões Parlamentares de Inquérito), que eventualmente também entram nesta questão, os TCs são a instituição por excelência que se dedica *integralmente* e *exclusivamente* à fiscalização dos recursos públicos.

Conclui Fernandes (2005) sobre o tema que o Tribunal de Contas da União é um órgão autônomo, independente e goza das mesmas garantias institucionais do Poder Judiciário, exercendo, no que couber, as atribuições de autonomia e autogoverno previstas no art. 96 da Constituição Federal/1988.

2.1.7 Competências e Atribuições dos Tribunais de Contas

As competências constitucionais e privativas do Tribunal de Contas da União estão estabelecidas nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988. Entre elas, destacam-se (BRASIL, 2016, p.16):

> a) emitir parecer sobre as contas anuais prestadas pelo Presidente da República;
> b) julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos;
> c) apreciar a legalidade de atos relacionados à admissão e à aposentadoria de pessoal;
> d) fiscalizar o uso dos recursos públicos, por meio de auditorias e inspeções de iniciativa própria ou do Congresso Nacional;

> e) aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos;
> f) apurar representações e denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação dos recursos federais;
> g) fixar os coeficientes dos fundos de participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e prefeituras.

Quanto à emissão de parecer das contas dos governadores as atribuições dos Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal são semelhantes à do Tribunal de Contas da União, ou seja, seguem a mesma sistemática de julgamento pelo Congresso Nacional, com a particularidade de serem realizadas pelas assembleias legislativas ou câmara distrital. No caso das contas dos prefeitos os pareceres dos Tribunais de Contas dos municípios (ou do município no caso de São Paulo e Rio de Janeiro) são efetivos de imediato independente de aprovação das câmaras dos vereadores. Existe, no entanto, a previsão de desconstituição dos referidos pareceres por decisão de dois terços dos vereadores (FURTADO, 2007).

No uso de suas atribuições, conforme o entendimento da súmula 347 do Supremo Tribunal federal, os Tribunais de Contas podem apreciar, no caso concreto, a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público (BULOS, 2017).

O Tribunal de Contas da União possui as seguintes funções básicas advindas das competências constitucionais e legais que lhe são atribuídas conforme demonstrado no Quadro 2.

Quadro 2 – Funções básicas do Tribunal de Contas da União

FUNÇÃO	**COMPETÊNCIA**	**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL/LEGAL**[3]
Fiscalizadora	Auditar/fiscalizar	Art. 71, IV, V e VI da CF/88 e Art. 1º, II, da LO/TCU
	Apreciar a legalidade de atos sujeitos a registro	Art. 71, III, da CF/88 e art. 1º, V, da LO/TCU
Consultiva	Responder consulta	Art. 1º, XVII, da LO/TCU

[3] Além das competências constitucionais e privativas do TCU que estão estabelecidas nos artigos 33, §2º, 70, 71, 72, §1º, 74, §2º e 161, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, outras leis específicas trazem em seu texto atribuições conferidas ao Tribunal. Entre essas estão a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2001), a Lei de Licitações e Contratos (8666/93) e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias. http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/

FUNÇÃO	COMPETÊNCIA	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL/LEGAL[3]
	Emitir parecer prévio	Art. 71, I, da CF/88 e art. 1º, VII, da LO/TCU
Informativa	Prestar informações ao Congresso Nacional	Art. 71, VII, da CF/88 e art. 38, II, da LO/TCU
	Prestar informações ao Ministério Publico	Art. 16, §3º, da LO/TCU
Judicante	Julgar as contas	Arts. 33, §2º e 71, II, da CF/88 e Art. 1º, I, da LO/TCU
Sancionadora	Aplicar sanção/penalidade	Art. 71, VIII, da CF/88 e e art. 1º, IX, da LO/TCU
Corretiva	Determinar	Arts. 8, §1º, 18, 28, I, 43, I, 44 da LO/TCU
	Fixar prazo	Art. 71, IX, da CF/88 e Arts. 8, §1º, 42, §1º, 45 da LO/TCU
	Sustar ato	Art. 71, X, da CF/88 e Art. 45,§1º, I da LO/TCU
Normativa	Expedir atos normativos	Art. 3º da LO/TCU
	Fixar coeficientes	Art. 161, parágrafo único, da CF/88 e Art. 1º, VI, da LO/TCU
Ouvidoria	Examinar denúncias e representações	Arts. 1º, XVI e 53 da LO/TCU e art. 113, §1º, da Lei 8666/93

Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Conhecendo o TCU, 6 ed. 2016, adaptado pelo autor.

Importante consignar quanto às competências e atribuições expressamente definidas nas constituições e nas leis, que o Poder Judiciário vem aplicando a teoria dos poderes implícitos em defesa da atuação dos Tribunais de Contas. Segundo essa teoria há liberdade dos órgãos de controle de adotarem os mecanismos necessários ao cumprimento de suas obrigações advindas dos objetivos e competências constitucionais, salvo proibição expressa na constituição (SALGADO; MASCARENHAS JUNIOR, 2016).

Com o advento da Constituição Federal/1988 (art. 70, *caput*), a função fiscalizadora dos Tribunais de Contas foi ampliada de forma a conter quatro modalidades distintas de fiscalização (BULOS, 2017, p. 1249):

> a) fiscalização da legalidade – vincula o administrador público ao império da lei, verificando a validade formal e material dos atos administrativos em face da Constituição e do ordenamento infraconstitucional;
> b) fiscalização financeira – controla a aplicação de subvenções, a renúncia de receitas, as despesas e as questões contábeis;

> c) fiscalização da legitimidade – as finanças públicas devem ser geridas conforme os objetivos politicamente aceitos pela Nação, a qual cumpre ser informada sobre o modo de gestão pública; e
> d) fiscalização de economicidade – às finanças públicas cumpre perseguir o princípio do custo/benefício. Logo, a despesa deve adequar-se à receita, de que modo que os tributos pagos pela população tenham destino útil. Noutras palavras, deve-se diminuir o gasto e aumentar o lucro, em nome da eficiência administrativa (CF, art. 37, caput).

Nos termos da Constituição Federal/1988 encontram-se sob a jurisdição do TCU pessoas físicas, pessoas jurídicas, entidades públicas e entidades privadas que (BRASIL, 2016, p. 18):

> a) utilizam, arrecadam, guardam, gerenciam, aplicam ou administram dinheiros, bens e valores públicos federais ou pelos quais a União responde;
> b) assumem, em nome da União, obrigações de natureza pecuniária;
> c) ocasionam perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em dano ao erário;
> d) recebem contribuições parafiscais e prestam serviço de interesse público ou social;
> e) devem, por força da lei, prestar contas ao TCU;
> f) praticam atos que estão sujeitos à fiscalização do TCU por expressa disposição legal;
> g) aplicam quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo ajuste ou outros instrumentos semelhantes.

Nesse mesmo entendimento, são classificados como sujeitos passivos do controle: administração direta, autarquias, fundações, empresas estatais, agências reguladoras, organizações sociais, concessionárias de serviço público, estados, municípios, entidades privadas e pessoas físicas (CHAVES, 2009).

As Jurisdições dos Tribunais de Contas estaduais recaem comumente em relação às contas do estado-membro e dos municípios que o compõem. As exceções, quanto às contas dos municípios, ocorrem quando da existência de Tribunais de Contas dos Municípios, nos estados onde houver, ou, mais especificamente, no caso dos Tribunais de Contas Municipais do Rio de Janeiro e São Paulo (CHAVES, 2009).

No caso do Distrito Federal, o titular do controle externo é a Câmara Legislativa do Distrito Federal que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF relativamente aos recursos públicos do Distrito Federal. Cabe registar que o Poder Judiciário (Tribunal de Justiça do Distrito Federal) e o Ministério Público do Distrito Federal são órgãos federais e estão, portanto, sob a jurisdição do Tribunal de Contas da União (CHAVES, 2009).

Quanto ao aspecto processual, cabe registar que os processos típicos de controle externo que tramitam nos Tribunais de Contas possuem as seguintes características (MAZZA, 2014, p. 806):

> a) podem ser instaurados de ofício;
> b) o julgamento deve obedecer critérios objetivos de ordem técnico-jurídica, e não parâmetros políticos;
> c) não é obrigatória a participação de advogados;
> d) inexiste a figura de “litigantes”;
> e) cabe medida cautelar para determinar o afastamento temporário de responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento (art. 273 do Regimento Interno do TCU);
> f) as decisões definitivas têm natureza administrativa e são irretratáveis quanto ao mérito, cabendo, porém, recurso ao Judiciário no caso de lesão ou ameaça a direito;
> g) o processo é independente em relação às demais instâncias de responsabilização (penal, civil, administrativa, política e por improbidade);
> h) a decisão que resulte imputação de débito ou multa tem força de título executivo extrajudicial (art. 71, §3º, da CF).

Em síntese, o controle externo exercido pelo TCU, aplicáveis por simetria a todos os Tribunais de Contas, são divididos em dois grupos com características distintas em relação aos objetivos e aos meios empregados: as atividades de fiscalização e as de exame de prestações de contas dos recursos públicos sujeitos a sua jurisdição - recursos federais no caso do TCU (CHAVES, 2009).

A atividade de fiscalização tem um caráter eminentemente proativo e no caso do TCU são efetivadas pelos seguintes instrumentos de controle: auditorias, inspeções, levantamentos, acompanhamentos e monitoramentos. Por outro lado, nas atividades de apreciação das contas dos administradores e responsáveis, os órgãos de controle externo se portam de maneira reativa onde aguardam a apresentação das contas dos gestores para daí avalia-las (CHAVES, 2009).

2.1.8 Simetria Constitucional dos Tribunais de Contas

A Constituição Federal/1988, em seu Art. 75 “caput”, afirma que as normas estabelecidas na sessão “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais

de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (BRASIL, 1988).

Moura e Castro (2003, p. 3) assinala que “Além de determinar a criação dos demais Tribunais, o mencionado art. 75 carrega consigo um princípio da maior relevância para a configuração do sistema de controle externo no Brasil, qual seja, o da simetria concêntrica, também chamado de simetrização”.

A matéria constante no art. 75 reitera outros dispositivos da CF/88 onde se encontra contemplado o princípio alemão *Bundesrecht britcht Landesrecht*, ou seja, o direito federal sobrepõe-se ou tem prioridade ao direito estadual, na conjuntura que o Brasil, na condição de Estado Federal é dotado de soberania enquanto os Estados-Membros apenas de autonomia (MOURA; CASTRO, 2003).

Chaves (2009, p. 63) ao tratar do tema do controle externo dos recursos estaduais e municipais assim comenta:

> O art. 75 estende as normas estabelecidas nos arts. 70 a 74 – que versam sobre o nível federal e, portanto, fazem referência ao Congresso Nacional e ao TCU, relativas à organização, composição e fiscalização, naquilo em que forem cabíveis, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Deve haver simetria entre as regras previstas para a União e as estabelecidas para os Estados e o Distrito Federal, por meio de suas respectivas normas matrizes, que podem trazer disposições novas, em respeito às suas especificidades, desde que não conflitem com o paradigma preconizado na Constituição Federal.

Sobre a elaboração das leis orgânicas dos Tribunais de Contas no contexto do princípio da simetria concêntrica como orientador de todo o sistema de controle externo, Moura e Castro (2003, p. 5) salienta que:

> os Tribunais de Contas regem-se por leis orgânicas que se encarregam de explicitar, em minúcia, os princípios e as normas postos na Lei Maior, de forma a aclarar-lhes o sentido. Estas leis organizam as instituições públicas e os serviços por elas prestados. Não têm, desse modo, função de fazer acréscimos aos preceitos fundamentais já estabelecidos, mas explica-los para que possam ser melhor implementados.

Com isso os Tribunais de Contas devem efetivamente seguir o paradigma federal (TCU) como ocorre em relação às demais instituições conforme às

características da federação brasileira, não obstante a existência da possibilidade de os Estados-membros poderem inovar para além do mínimo disciplinado pela Constituição Federal (FERNANDES, 2005).

Quanto à organização das competências dos Tribunais de Contas do Brasil no contexto federativo Speck (2013, p. 212 e 213) assevera que:

> Na organização das competências, os TCs no Brasil seguem o modelo federativo de forma parcial. Existem no total 34 TCs no Brasil. O Tribunal de Contas da União (TCU) tem a atribuição de fiscalizar os recursos arrecadados pela União, incluindo a sua aplicação na administração pública direta e indireta, e os repasses de recursos a Estados, Municípios, e a entidades não governamentais. Os 27 Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) por sua vez são incumbidos da fiscalização dos recursos estaduais e da sua aplicação. A fiscalização dos recursos dos Municípios também está a cargo dos TCEs, sendo que os Estados do Ceará[1], da Bahia, do Pará e de Goiás criaram, no âmbito estadual, Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs). Somente dois municípios (Rio de Janeiro e São Paulo) têm TCs próprios, escolhidos e financiados no âmbito municipal. Todos os outros municípios estão sujeitos ao controle pelos TCEs/TCMs no âmbito estadual.

Cabe salientar, quanto à fiscalização dos recursos municipais, as limitações constitucionais quanto à criação de Tribunais ou Conselhos de Contas. A proibição de criação não obsta a manutenção dos Tribunais de Contas municipais já existentes, como no caso dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro e não impede a criação de Tribunal ou Conselho pelos Estados com jurisdição exclusiva sobre as contas dos municipais (NOVELINO, 2015).

2.2. DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Método em pesquisa significa, genericamente, a escolha de procedimentos sistemáticos para a descrição e explicação de fenômenos. Consequentemente o planejamento e a execução do trabalho de pesquisa devem ser realizados de acordo com as normas requeridas pelo método de investigação escolhido (RICHARDSON, 2012).

O presente trabalho de pesquisa possui uma abordagem qualitativa. “Na pesquisa qualitativa a preocupação do pesquisador não é com a representatividade

numérica do grupo pesquisado, mas com o aprofundamento da compreensão do grupo social, de uma organização, de uma instituição, de uma trajetória etc" (GOLDENBERG, 2004, p. 14)

"O método qualitativo difere, em princípio, do quantitativo à medida que não emprega um instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema. Não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas". (RICHARDSON, 2012, p. 79).

Goldenberg (2004, p. 53) ao tratar dos problemas teórico-metodológicos da pesquisa qualitativa assevera que:

> Os dados qualitativos consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos. Estes dados não são padronizáveis como os dados quantitativos, obrigando o pesquisador a ter flexibilidade e criatividade no momento de coletá-los e analisá-los. Não existindo regras precisas e passos a serem seguidos, o bom resultado da pesquisa depende da sensibilidade, intuição e experiência do pesquisador.

Quanto aos objetivos ou fins da pesquisa, o presente trabalho pode ser classificado como uma pesquisa exploratória, haja vista a existência de poucos estudos no Brasil relativos à necessidade da adoção de uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil como uma forma de dar uma maior efetividade a simetria constitucional entre os Tribunais de Contas.

As pesquisas exploratórias "têm por objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que essas pesquisas têm por objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições" (GIL, 2002, p. 41).

Ademais, a "A investigação exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Por sua natureza de sondagem, não comporta hipóteses que, todavia, poderão surgir durante ou ao final da pesquisa" (VERGARA, 1998, p. 45).

Usualmente os estudos realizados na área, a exemplo de Oliveira (2008) e Silva (2005), antecedem as Propostas de Emendas Constitucionais objeto do presente estudo, exceção observada no trabalho de Coutinho (2016) que aborda o cenário legislativo atual no tocante ao controle externo e à necessidade de elaboração de uma lei geral de processo de contas e faz referência apenas à PEC 40/2016.

No que tange ao levantamento de dados, o presente trabalho se efetivou por intermédio de pesquisa bibliográfica e documental.

Nesse sentido, Lakatos (2003, p. 174) comenta que “o levantamento de dados, primeiro passo de qualquer pesquisa científica, é feito de duas maneiras: pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias)”.

A pesquisa bibliográfica se efetiva com base em material já elaborado, composto principalmente por livros e artigos científicos, enquanto a pesquisa documental se baseia em materiais que não foram objetos de um tratamento analítico (GIL, 2002).

A revisão de bibliográfica que deu respaldo à fundamentação teórica deste trabalho foi baseada em pesquisa bibliográfica oriunda de livros e artigos de revistas e periódicos. Os documentos foram analisados com base na legislação correlata aos Tribunais de Contas, em especial a Constituição Federal/88 e a Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU). Foi objeto também de pesquisa documental os portais na internet dos 33 Tribunais de Contas do Brasil, que possibilitou a elaboração do quadro constante no Apêndice A, assim como os portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A pesquisa nos portais das Casas do Poder Legislativo buscou verificar a relação das Propostas de Emenda Constitucional - PECs, ainda em tramitação, que se relacionam com os Tribunais de Contas, notadamente as que contem propostas que alteram a Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária da CF/88 (arts. 70 a 75). Para melhor compreensão da tramitação das PECs nos órgãos do Poder Legislativo foram analisados os respectivos Regimentos Internos.

A partir desse levantamento o estudo se concentrou na PEC 329/2013 (Câmara dos Deputados), na PEC 40/2016 (Senado Federal) e na PEC 22/2017 (Senado Federal) por serem as principais proposições legislativas que tratam da simetria constitucional entre os Tribunais de Contas do Brasil.

As proposições legislativas selecionadas foram objeto de análise comparativa de seu conteúdo para fins de verificar a que melhor traz avanços ao cumprimento da simetria constitucional entre os Tribunais de Contas do Brasil de que trata o artigo 75 “caput” da CF/88.

2.3. DESCRIÇÃO DA OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO

O novo modelo de Administração criado a partir da implantação do Plano de Reforma do Aparelho do Estado em 1995 ensejou a renovação da atividade fiscalizadora, devendo seus órgãos acompanharem a evolução do Estado e da Administração Pública mediante a modernização dos procedimentos de forma a conduzir a um controle adequado a essa nova realidade (MILESKY, 2011).

Da mesma forma Oliveira (2014) aponta que as transformações do Estado tornaram sua organização mais complexa, especialmente para satisfazer os interesses heterogêneos de uma sociedade do risco, pluralista e organizada em rede. A reformulação e a criação de novos instrumentos administrativos são frutos de novos interesses a serem satisfeitos pelo Estado ante a evolução social.

Contudo os Tribunais de Contas brasileiros, como integrantes da atividade fiscalizadora do Estado, possuem grandes diferenças entre as datas de criação, o que permite depreender que os mesmos se encontram em distintos estágios de desenvolvimento estrutural ou de natureza operacional, tornando-os diversos quanto aos procedimentos fiscalizatórios do dinheiro público (SILVA, 2005).

Há casos emblemáticos das discrepâncias existentes entre os Tribunais de Contas como no caso do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em que o Ministério Público de Contas funciona a apenas cinco anos, ou, de forma mais grave, a inexistência do Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo em que pese a previsão constitucional (OLIVEIRA, 2017).

Para melhor visualização desse panorama, o Apêndice A relaciona todos os Tribunais de Contas do pais em suas várias esferas, datas de criação, leis orgânicas e endereços eletrônicos.

Diante desse quadro heterogêneo, o Supremo Tribunal Federal tem manifestado o entendimento acerca da necessidade do respeito ao modelo jurídico adotado pela Constituição Federal na organização dos Tribunais de Contas a exemplo dos seguintes julgados (BRASIL, 2016, p. 767 a 775):

> Nos termos do art. 75 da Constituição, as normas relativas à organização e fiscalização do TCU se aplicam aos demais Tribunais de Contas. O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere

> no acervo de competência da função executiva. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do tribunal de contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público. [ADI 916, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 2-2-2009, P, *DJE* de 6-3-2009].
>
> Impossibilidade de procuradores de Justiça do Estado do Espírito Santo atuarem junto à Corte de Contas estadual, em substituição aos membros do Ministério Público especial. Esta Corte entende que somente o Ministério Público especial tem legitimidade para atuar junto aos Tribunais de Contas dos Estados e que a organização e composição dos Tribunais de Contas estaduais estão sujeitas ao modelo jurídico estabelecido pela CB (art. 75). (...) é inconstitucional o texto normativo que prevê a possibilidade de procuradores de Justiça suprirem a não existência do Ministério Público especial, de atuação específica no tribunal de contas estadual. [ADI 3.192, rel. min. Eros Grau, j. 24-5-2006, P, DJ de18-8-2006] = ADI 3.307, rel. min. Cármen Lúcia, j. 2-2-2009, P, DJE de 29-5-2009.
>
> A nomeação livre dos membros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios pelo governador dar-se-á nos termos do art. 75 da CB, não devendo alongar-se de maneira a abranger também as vagas que a Constituição destinou aos membros do MP e aos auditores. (...) O preceito veiculado pelo art. 73 da CB aplica-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos tribunais e conselhos de contas dos Municípios. Imposição do modelo federal nos termos do art. 75. A inércia da Assembleia Legislativa cearense relativamente à criação de cargos e carreiras do MP especial e de auditores que devam atuar junto ao Tribunal de Contas estadual consubstancia omissão inconstitucional. [ADI 3.276, rel. min. Eros Grau, j. 2-6-2005, P, DJ de 1º-2-2008] = ADI 374, rel. min. Dias Toffoli, j. 22-3-2012, P, DJE de 21-8-2014.
>
> Tribunal de Contas – Competências institucionais – Modelo federal: as constituições estaduais devem observar o modelo instituído pela Constituição Federal, de observância compulsória pelos Estados-membros (CF, art. 75), que limita a competência do Congresso Nacional a sustar apenas os contratos (CF, art. 71, §1º), e não prevê controle, pelo Poder Legislativo, das decisões, proferidas pelo Tribunal de Contas, quando do julgamento das referidas contas (CF, art. 71, II) (STF, ADIn 3.715 MC/TO, Rel. Min. Gilmar mendes, decisão de 24-5-2006). Precedentes: STF, ADIn 849, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 23-4-1999; STF, ADIn 2.208, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 25-6-2004; STF, ADIn 3.276, Rel. min. Eros Grau, DJ de 18-2-2008.

De forma distinta do que ocorre no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, o ordenamento jurídico pátrio não possui uma regulamentação nacional voltada a uniformização das garantias processuais das partes sujeitas ao controle externo, seja no tocante ao exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, seja no atinente ao desempenhado exclusivamente pelos

Tribunais de Contas. Essa falta de regras gerais enseja inúmeros incômodos de ordem técnica como, por exemplo, a ausência de isonomia dos responsáveis sujeitos a ação de controle, debilidade da segurança jurídica, pulverização de esforços para o aperfeiçoamento das normas relativas aos processos de contas, dentre outros (COUTINHO, 2016).

Considerando que o Brasil não possui, em uma acepção técnica, um sistema de controle externo de âmbito nacional, Silva (2005, p.7) elenca no mínimo dois fatores essenciais para o estabelecimento do sistema:

> a) existência de um conjunto de órgãos aptos à realização de uma determinada tarefa, no caso, representada pelo controle externo; e b) que estes órgãos se comuniquem eficazmente entre si, através da criação de um conjunto de normas e procedimentos comuns, que viabilize a consecução de sua finalidade sistêmica, qual seja, a operacionalização de um sistema de controle externo nacional.

O sistema de controle externo das contas públicas, a cargo do Poder Legislativo e exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, é organizado de acordo com sistema federativo, no entanto, apresenta configuração diferente do Poder Judiciário. Este possui tribunais de âmbito nacional, como os tribunais superiores (STF, STJ, TSE e TST), que atuam como instância recursal de outros tribunais da federação, enquanto os Tribunais de Contas atuam e se organizam de maneira independente administrativa e processualmente (CONTI, 2016).

Apesar desse cenário há uma inexpressiva produção acadêmica no meio jurídico acerca do tema uniformização das normas relativas ao processo de controle externo no âmbito de Tribunais de Contas decorrente de um posicionamento corrente da jurisprudência e da doutrina de compreender os Tribunais de Contas como órgãos integrantes ou subordinados ao Poder Legislativo (COUTINHO, 2016).

Situação essa que se torna mais grave dadas as peculiaridades do processo de contas, que não são processos parlamentares, judiciais ou administrativos – como se costuma apontar. Essa distinção em relação aos processos administrativos advém do fato de que os TCs deliberam sobre as atividades de outros órgãos, agentes públicos e pessoas, e não acerca de suas próprias atividades (BRITTO, 2002).

Contudo, a necessidade de uniformização das normas relativas ao processo de controle externo e a estrutura dos Tribunais de Contas tem sido objeto de proposições legislativas (Propostas de Emenda Constitucional – PECs) aplicáveis ao caso nas

duas casas do Poder Legislativo como constatado na PEC 329/2013 (Câmara dos Deputados), na PEC 40/2016 (Senado Federal) e na PEC 22/2017 (Senado Federal).

Considerando a inexistência de trabalhos científicos comparativos entre a PEC 329/2013, PEC 40 e PEC 22/2017 relativos à adoção de uma legislação básica uniforme entre os Tribunais de Contas no Brasil – até por impossibilidade temporal considerando a recente apresentação da PEC 22/2017 – faz-se necessário a produção de trabalhos dessa natureza dada a importância e dinamicidade do tema.

Cabe esclarecer que a utilização de alterações legislativas por intermédio de emendas constitucionais se deve ao fato de que a composição, garantias dos membros e atribuições do Tribunal de Contas da União, aplicável por simetria, no que couber, aos demais Tribunais de Contas encontram-se no corpo constitucional.

As Propostas de Emendas à Constituição (PECs) são aprovadas se obtiverem, em ambas as casas do Congresso Nacional e em dois turnos de votação em cada casa, três quintos dos votos dos respectivos membros. Ademais, tais proposições não podem abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988).

Caso a proposta vier a ser rejeitada ou a ser prejudicada, a matéria dela constante não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa, ou seja, no mesmo ano daquela legislatura. Por outro lado, caso aprovada será objeto de promulgação pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BARROSO, 2015).

Cabe ressaltar que as referidas propostas de emendas constitucionais não tratam apenas do tema uniformização das normas relativas ao processo de controle externo e da estrutura orgânica dos Tribunais de Contas. As referidas proposições avançam, sob diferentes gradações, em temas como a alteração da composição dos colegiados, a submissão dos membros dos tribunais a um órgão fiscalizador e o aperfeiçoamento da transparência dos TCs, dentre outros assuntos.

3. ANÁLISE DA OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO

3.1. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DAS ALTERNATIVAS PARA OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO

No âmbito das casas do Congresso Nacional há variadas proposições legislativas que visam alterar o texto constitucional na sessão dedicada ao controle externo da Administração Pública. O Apêndice B relaciona as proposições legislativas (PECs) em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal nesse sentido.

Da análise do teor das Propostas de Emenda à Constituição constantes no Apêndice B verificou-se que a PEC 329/2013 (Câmara dos Deputados), a PEC 40/2016 (Senado Federal) e a PEC 22/2017 (Senado Federal) tratam, em diferentes graus de detalhamento, da uniformização das normas relativas ao processo de controle externo e a estrutura orgânica dos Tribunais de Contas.

A PEC 329/2013[4] foi apresentada na Câmara dos Deputados em 17/10/2013 tendo como primeiro signatário o Deputado Federal Francisco Praciano (PT-AM). Atualmente a referida PEC encontra-se Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

No corpo e na justificação da PEC 329/2013 (Anexo A) consta as seguintes propostas de alterações constitucionais: uniformização de jurisprudência do sistema Tribunais de Contas pelo TCU, alteração da composição dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Município, previsão de mandato para conselheiros representantes dos conselhos profissionais, submissão dos conselheiros e ministros ao Conselho Nacional de Justiça/CNJ e dos procuradores do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério Público/CNMP, autonomia financeira do Ministério Público de Contas e previsão de normas gerais, fixadas em lei complementar de iniciativa do TCU, relativas a organização, fiscalização, competências, funcionamento e processo dos Tribunais de Contas.

[4] Em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232>. Acesso em: 11 de junho de 2017.

Já a PEC 40/2016[5] deu ingresso no Senado Federal em 13/7/2016 tendo o Senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES) como primeiro signatário. A referida PEC foi oriunda de iniciativa da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas – ANTC, Associação de Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União – AUD-TCU e da Associação Contas Abertas. Atualmente a proposta encontra-se com a Relatoria no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ do Senado Federal.

Consta no corpo e justificação da PEC 40/2016 (Anexo B) as seguintes propostas de alteração da Constituição Federal: Previsão de lei de iniciativa do TCU sobre o processo de controle externo dos Tribunais de Contas, previsão de lei complementar de iniciativa do TCU relativa a uma padronização mínima dos tribunais, instituição do portal da transparência e visibilidade dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas e o aperfeiçoamento de mecanismos de integração entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo.

Quanto à PEC 22/2017[6], de iniciativa da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, ingressou no Senado Federal em 8/6/2017 tendo como primeiro signatário o Senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB). No momento a referida proposição encontra-se com a Relatoria no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ.

Consoante o Anexo C as alterações constitucionais propostas na PEC 22/2017 são em síntese: previsão de lei de iniciativa do TCU sobre o processo de controle externo dos Tribunais de Contas, alteração nos requisitos de escolha e composição dos Tribunais de Contas, criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas – CNTC, uniformização da Jurisprudência dos Tribunais de Contas por intermédio de uma Câmara de Uniformização de Jurisprudência e instituição de um Portal Nacional da Transparência das atividades dos Tribunais de Contas.

Importante registrar dentre as proposições constantes no Apêndice B que a PEC 75/2007 (Câmara dos Deputados) apresentada em 30/5/2007, tendo como primeira signatária a Deputada Federal Alice Portugal (PC do B/BA), trata

[5] Em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126520>. Acesso em: 11 de junho de 2017.

[6] Em < http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129565> Acesso em: 11 de junho de 2017.

parcialmente sobre o tema em análise ao propor a criação de uma Auditoria de Controle Externo junto aos Tribunais de Contas e o disciplinamento por Lei Complementar do sistema nacional de controle externo, contudo, considerando que após mais de 10 anos de tramitação sem ter tido sequer sua admissibilidade aprovada pela CCJC/CD, tendo sido inclusive objeto de dois arquivamentos nos termos do art. 105 do RICD, foi desconsiderada na análise comparativa do presente trabalho.

No quadro 3 abaixo encontra-se os trechos das propostas apresentas nas respectivas casas do Congresso Nacional que cuidam da uniformização dos Tribunais de Contas no Brasil. Os textos integrais originais das propostas apresentadas relativas a PEC 329/2013 (Câmara dos Deputados), PEC 40/2016 (Senado Federal) e PEC 22/2017 (Senado Federal) encontram-se nos Anexos A, B e C respectivamente.

Quadro 3 – Trechos da PEC 329/2013, PEC 40/2016 e PEC 22/2017 que cuidam especificamente da uniformização dos Tribunais de Contas no Brasil

PEC 329/2013 (Câmara dos Deputados)	**PEC 40/2016 (Senado Federal)**	**PEC 22/2017 (Senado Federal)**
Art. 1º O Art. 73 da Constituição Federal passa a vigorar com nova redação aos incisos II e IV do §1º e acrescido dos §5º, 6º e 7º, nos seguintes termos: “Art.73..... (...) §5º. As normas gerais pertinentes à organização, fiscalização, competências, funcionamento e processo dos Tribunais de Contas devem observar o disposto nesta seção e o fixado em lei complementar de iniciativa do Tribunal de Contas da União. (...) Art.4º O Art. 130 da Constituição Federal	Art. 1º Os arts. 24, 49, 72, 75 e 163 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações, renomeando-se o parágrafo único do art. 75 como § 1°: "Art.24..... XVII- processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas. (...) Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, nos termos da lei complementar. (...)	Art. 1º O art. 22 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: “Art.22..... XXX – processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas.” (NR) Art. 4º 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: ..... §6º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira

PEC 329/2013 (Câmara dos Deputados)	PEC 40/2016 (Senado Federal)	PEC 22/2017 (Senado Federal)
passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos: (...) §2º O Ministério Público de Contas, instituição essencial à jurisdição de contas, será integrado no mínimo por 7 (sete) membros e elaborá-la sua proposta orçamentária nos limites fixados em na lei de diretrizes orçamentárias; (...) Art. 6º. A lei complementar referida no §5º do Art. 73 da Constituição Federal, dentre outras finalidades, fixará: I. Normas gerais relativas ao processo de contas públicas, com as seguintes garantias: a) devido processo legal; b) contraditório e ampla defesa; c) Procedimento extraordinário de uniformização da jurisdição de contas, de iniciativa de qualquer Conselheiro ou membro do Ministério Público de Contas de qualquer Tribunal de Contas, a ser processado autonomamente e em abstrato pelo Tribunal de Contas da União, em casos de repercussão geral, diante de decisão exarada por Tribunal de Contas que,	Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do art. 73-A: "Art. 73-A. Lei complementar de iniciativa do Tribunal de Contas da União disporá, no mínimo, sobre: I- os critérios para comprovação objetiva do cumprimento dos requisitos previstos no art. 73, §§ 1° e 2°; II - as atribuições dos Ministros, titulares e substitutos, dos auditores de controle externo e, no que couber, dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal; III - a auditoria de controle externo, órgão de instrução do Tribunal de caráter permanente, constituído exclusivamente por auditores de controle externo de carreira e, se houver, por servidores ocupantes de cargo efetivo concursados para o exercício de atividades auxiliares de controle externo; IV- os critérios de escolha pelo Presidente do Tribunal do dirigente máximo da auditoria de controle externo, dentre os auditores de controle externo concursados para exercer a titularidade das atividades indissociáveis de planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos típicos de controle externo de que trata o art. 71;	dos Tribunais de Contas e do cumprimento dos deveres funcionais dos seus membros, bem como assegurar a uniformidade de interpretação de normas no âmbito de sua atuação, cabendo-lhe: ..... VIII uniformizar a jurisprudência dos Tribunais de Contas, na forma dos §§8º e 9º. ..... §8º Fica criada a Câmara de Uniformização de Jurisprudência, composta pelos membros dos Tribunais de Contas que integram o Conselho, e presidida por seu Presidente, ao qual é assegurado o direito de voto em todos os processos, e suas sessões serão preferencialmente virtuais. §9º 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,

PEC 329/2013 (Câmara dos Deputados)	PEC 40/2016 (Senado Federal)	PEC 22/2017 (Senado Federal)
aparentemente, contrarie dispositivo da Constituição Federal ou de lei nacional; e d) imposição uniforme de sanções administrativas. II. Os requisitos para o exercício do cargo de auditor de controle externo, bem como suas garantias e vedações; III. (...) IV. Normas gerais para sobre as atribuições do cargo e o concurso público de provas e títulos para auditor substituto de ministro, auditor substituto de conselheiro e auditor de controle externo; V. A separação entre as atividades deliberativa e de fiscalização e instrução, sendo estas coordenadas por um Diretor-Geral eleito dentre os auditores de controle externo; VI. procedimentos para cada uma das competências constitucionais e legais dos Tribunais de Contas, recursos, trânsito em julgado e efeitos da decisão condenatória.	V - independência e demais prerrogativas institucionais dos agentes investidos nos cargos mencionados no inciso II deste artigo, assim como hipóteses de suspeição, impedimento e vedações a condutas que possam gerar conflito de interesses com o exercício da função de controle externo. § 1° A União instituirá e manterá portal nacional de transparência e visibilidade dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas para registro de: I- relatórios, instruções processuais, pareceres e deliberações referentes a processos de controle externo; II- reclamações junto à Corregedoria e processos disciplinares contra membros dos Tribunais; III- informações pormenorizadas sobre a gestão administrativa e financeira dos Tribunais e dos Ministérios Públicos de Contas, sem prejuízo do cumprimento das normas gerais de finanças públicas e de transparência. § 2° O funcionamento do sistema eletrônico centralizado será definido em lei federal." Art. 3° O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 101: "Art. 101. O Tribunal de Contas da União, no prazo de cento e oitenta dias, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei complementar dispondo	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. ..... §16. É de iniciativa privativa do Tribunal de Contas da União a lei que verse sobre matéria constante do inciso XXX do art. 22.”

PEC 329/2013 (Câmara dos Deputados)	PEC 40/2016 (Senado Federal)	PEC 22/2017 (Senado Federal)
	sobre as matérias previstas no art. 73-A, assim como o projeto de lei relativo ao processo de controle externo referido no art. 24, XVII, da Constituição Federal" (NR)	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nas proposições constantes no quadro 3 se verifica que a busca da simetria constitucional entre os Tribunais de Contas nas normas regulamentadoras previstas nas PECs pode se dar sob dois aspectos. Um de natureza processual, compreendido pelas propostas que tratam do estabelecimento de uma lei processual de contas ou pela uniformização da jurisprudência dos Tribunais de Contas (simetria processual), e outro aspecto de natureza orgânica, que envolve as propostas que tratam da organização, fiscalização, competências, funcionamento e atribuições dos agentes dos Tribunais de Contas (simetria orgânica). O Quadro 4 abaixo demonstra os aspectos processual e orgânico (simetrias processual e orgânica) da simetria constitucional entre os tribunais de Contas almejada pelas PECs em exame.

Quadro 4 – Os aspectos processual e orgânico (simetrias processual e orgânica) da simetria constitucional entre os Tribunais de Contas do Brasil almejada pela PECs 329/2013, 40/2016 e 22/2017.

SIMETRIA CONSTITUCIONAL ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS	
ASPECTO PROCESSUAL (SIMETRIA PROCESSUAL)	**ASPECTO ORGÂNICO (SIMETRIA ORGÂNICA)**
Normas relativas ao estabelecimento de uma lei processual de contas e uniformização da jurisprudência dos Tribunais de Contas	Normas relativas à organização, fiscalização, competências, funcionamento e atribuições dos agentes dos Tribunais de Contas.

O Quadro 5 a seguir procura demonstrar como a PEC 329/2013 (Câmara dos Deputados), a PEC 40/2016 (Senado Federal) e a PEC 22/2017 (Senado Federal) tratam a simetria dos Tribunais de Contas sob os aspectos processual e orgânico em seus textos.

Quadro 5 – A PEC 329/2013, PEC 40/2016 e PEC 22/2017 e a simetria processual e orgânica dos Tribunais de Contas do Brasil.

SIMETRIA / PEC	PROCESSUAL	ORGÂNICA
329/2013	- edição de normas gerais por lei complementar de iniciativa do TCU sobre processos nos Tribunais de Contas envolvendo: devido processo legal, contraditório e ampla defesa, procedimento extraordinário de uniformização a ser processado em abstrato pelo TCU, imposição uniforme de sanções administrativas, procedimentos para cada uma das competências constitucionais e legais dos Tribunais de Contas, recursos, trânsito em julgado e efeitos da decisão condenatória.	- edição de normas gerais por lei complementar de iniciativa do TCU pertinentes à organização, fiscalização, competências e funcionamento incluindo: requisitos, garantias e vedações do cargo de auditor de controle externo, atribuições do cargo e o concurso público de provas e títulos para o auditor substituto de ministro e conselheiro e auditor de controle externo, a separação entre as atividades deliberativa e de fiscalização e instrução. - autonomia administrativa, financeira orçamentária do Ministério Público de Contas.
40/2016	- edição de normas gerais por lei ordinária de iniciativa do TCU sobre o processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas.	- edição de normas gerais por lei complementar de iniciativa do TCU dispondo no mínimo sobre: critérios de comprovação objetiva da escolha de ministros do TCU; as atribuições dos Ministros, titulares e substitutos, dos auditores de controle externo e, no que, couber aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal; a auditoria de controle externo como órgão de instrução do Tribunal de caráter permanente, critérios de escolha do dirigente máximo da auditoria de controle externo pelo

SIMETRIA / PEC	PROCESSUAL	ORGÂNICA
		Presidente do Tribunal; independência, prerrogativas, suspeição, impedimento e vedações dos Ministros, titulares e substitutos, dos auditores de controle externo e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.
22/2017	- edição de lei de natureza privativa da União de iniciativa do TCU sobre processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas. - criação da Câmara de Uniformização de Jurisprudência no âmbito do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas - CNTC	- Não traz propostas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme o Quadro 5, sob o aspecto processual, as proposições legislativas guardam certa semelhança, ou seja, todas preveem a edição de uma lei processual de contas de iniciativa do Tribunal de Contas da União, uma espécie de código processual de contas a balizar todos processos típicos de controle externo (relativos à atividade-fim) nos Tribunais de Contas em todas as esferas.

As proposições guardam, contudo, peculiaridades. A PEC 329 não propõe uma lei específica sobre o processo de controle externo nos Tribunais de Contas. A referida PEC sugere a edição de normas gerais por lei complementar envolvendo tanto o aspecto processual como o aspecto orgânico. No entanto, a referida proposta é a única a indicar diretrizes no aspecto processual, como: devido processo legal, contraditório e ampla defesa, procedimento extraordinário de uniformização a ser processado em abstrato pelo TCU, imposição uniforme de sanções administrativas, procedimentos para cada uma das competências constitucionais e legais dos Tribunais de Contas, recursos, trânsito em julgado e efeitos da decisão condenatória.

A PEC 40/2016, por sua vez, prevê a edição de normas gerais por lei ordinária sobre o processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas sem apontar diretrizes específicas. A referida PEC, diferentemente das demais, não prevê explicitamente mecanismos de uniformização da jurisprudência entre os TCs.

Ainda sob o aspecto processual, a PEC 22/2017 propõe, distintamente das outras PECs, a edição de lei ordinária de natureza privativa da União sobre processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas. A referida PEC propõe ainda, para fins de uniformização de jurisprudência entre os Tribunais de Contas, a criação da Câmara de Uniformização de Jurisprudência no âmbito do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas – CNTC – órgão também previsto na PEC 22/2017.

Cabe alguns esclarecimentos relativos ao processo legislativo das proposições relativas à simetria no aspecto processual. A PEC 329/2013 propõe a edição de Lei Complementar sobre o tema, enquanto a PEC 40/2016 e a PEC 22/2017 sugerem a edição de lei ordinária.

A diferença principal entre as leis ordinárias e complementares se devem ao quórum de aprovação, mais rigoroso nas leis complementares consoante o art. 69 da Constituição Federal/1988 que determina que as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta dos membros das respectivas Casas do Legislativo, enquanto as leis ordinárias são aprovadas por maioria simples nos termos do art. 47 da CF/88. Dada a diferença no quórum de aprovação dos referidos diplomas legais é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria reservada à lei complementar nos termos do art. 62 da CF/88 (BRASIL, 1988).

Outro ponto a destacar é que na PEC 329/2013 e na PEC 40/2016 se fala em edição de normas gerais sobre a matéria processual nos Tribunais de Contas de forma a possibilitar a competência de legislação suplementar pelos Estados. Nesse aspecto a PEC 40/2016 deixa claro essa possibilidade, haja vista que propõe a inclusão do inciso “XVII – processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas” no art. 24 da CF/88 que trata da competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal (BRASIL, 1988).

Ao propor dessa forma, a PEC 40/2016 possibilita que os Estados e o Distrito Federal legislem supletivamente sobre a matéria. Nesse sentido, apesar da PEC 329/2013 não ter especificado a competência legislativa nos mesmos moldes da PEC 40/2016, ao propor a edição de normas gerais sobre a matéria processual nos

Tribunais de Contas, está de forma implícita a possibilitar que os demais entes federativos legislem suplementarmente sobre a matéria nos termos do art. 24, §2º e 30, II, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Já a PEC 22/2017 propõe a inclusão do inciso “XXX – processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas” no art. 22 da CF/88 que trata da competência legislativa privativa da União, o que impede que os demais entes federativos legislem sobre a matéria, salvo a possibilidade de edição de lei complementar que autorize os Estados a legislar sobre questões específicas da matéria nos termos do parágrafo único do art. 22 (BRASIL, 1988).

Quanto à simetria no aspecto orgânico entre os Tribunais de Contas, apenas a PEC 329/2013 e a PEC 40/2016 tratam do tema. A PEC 22/2017 cuida de aspectos correlatos, como: alteração nos requisitos de escolha e composição dos Tribunais de Contas e criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas – CNTC, contudo, tais questões apesar de visarem ao fortalecimento dos Tribunais de Contas não tem relação direta com a simetria constitucional.

Tanto a PEC 329/2013 como a PEC 40/2016 contém em suas propostas a previsão de edição de normas gerais, por lei complementar de iniciativa do Tribunal de Contas da União, que envolvem a organização, fiscalização, competências, funcionamento e atribuições dos agentes dos Tribunais de Contas, uma espécie de Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas.

A PEC 329/2013 traz as seguintes diretrizes que a lei complementar deve conter: requisitos, garantias e vedações do cargo de auditor de controle externo, atribuições do cargo e o concurso público de provas e títulos para o auditor substituto de ministro e conselheiro e auditor de controle externo, a separação entre as atividades deliberativa e de fiscalização e instrução.

Cabe registrar que além da lei complementar em exame, a PEC 329/2013 propõe uma alteração constitucional no art. 130 da CF/88 dedicada ao Ministério Público de Contas, órgão que desempenha o importante papel de fiscal da lei perante os Tribunais de Contas, onde lhe garante a independência administrativa, financeira e orçamentária. Atualmente os Ministérios Públicos de Contas são dependentes financeiramente dos Tribunais de Contas.

A PEC 40/2016 propõe que a lei complementar deve dispor no mínimo sobre: critérios de comprovação objetiva da escolha de ministros do TCU; as atribuições dos

Ministros, titulares e substitutos, dos auditores de controle externo e, no que, couber aos membros do Ministério Público junto ao Tribunal; a auditoria de controle externo como órgão de instrução do Tribunal de caráter permanente, critérios de escolha do dirigente máximo da auditoria de controle externo pelo Presidente do Tribunal; independência, prerrogativas, suspeição, impedimento e vedações dos Ministros, titulares e substitutos, dos auditores de controle externo e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

À primeira vista os pontos elencados na PEC 40/2016 a serem objeto da lei complementar sugerem tratar apenas do Tribunal de Contas da União considerando que se está a propor acréscimos no artigo dedicado ao TCU (art. 73-A). Ocorre que tais pontos devem ser interpretados de forma sistemática considerando a nova redação proposta do art. 75 da CF/88 que determina a aplicação, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas das outras esferas nos termos da referida lei complementar.

Ambas as proposições, PEC 329/2013 e 40/2016, trazem diretrizes típicas de uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas, a exemplo da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – Lei 8.625/1993, com o objetivo de uniformizar a organização dos Tribunais de Contas de todo o país.

Merece destaque, entre as diretrizes apontadas para a elaboração da lei, um ponto inovador que trata da separação entre as atividades deliberativa e de fiscalização e instrução (PEC 329/2013) e, de forma similar, a previsão da auditoria de controle externo como órgão de instrução do Tribunal de caráter permanente (PEC 40/2016). Cabe salientar que o “órgão de fiscalização e instrução” passaria a ser dirigida necessariamente por um servidor do quadro efetivo do Tribunal (Auditor de Controle Externo).

Trata-se de uma importante alteração estrutural dos Tribunais, haja vista que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – Lei 8.443/1992, que serve de paradigma aos demais TCs, atribui as atividades de instrução e fiscalização à “Secretaria do Tribunal” em caráter meramente de apoio em relação à atividade de julgamento pelos colegiados do Tribunal, como se observa da leitura do art. 85 da referida lei: “A secretaria incumbe a prestação de apoio técnico e a execução dos serviços administrativos do Tribunal de Contas da União” (BRASIL, 1992).

Cabe registrar que no âmbito do sistema de controle externo há três funções bem definidas e que devem ser hierarquicamente independentes como condição da regularidade processual, a saber: Função de auditoria de controle externo no órgão de instrução, Função de Ministério Público e a Função judicante (VIANA, 2017).

Especificamente sobre a Função de auditoria de controle externo no órgão de instrução, Viana (2017, p.1) assinala que compete a:

> titularidade das atividades indissociáveis de planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instrução processual e demais procedimentos de fiscalização deve ser exercida pelos auditores de controle externo concursados especificamente para o desempenho dessas atribuições de natureza finalística, de complexidade e responsabilidade de nível superior, podendo ser auxiliados por servidores ocupantes de cargos de nível intermediário, para cujo ingresso pela via do concurso público tenha sido exigido como requisito de investidura o nível médio de escolaridade.

Dessa forma se observa que a PEC 329/2013 e a PEC 40/2016 são as proposições legislativas que mais avançam na simetria constitucional entre os TCs de que trata o art. 75 da CF/88, pois cuidam tanto do aspecto processual quanto do aspecto orgânico dos órgãos de controle externo. Consoante já comentado, a PEC 22/2017, nos aspectos da simetria constitucional, tratou apenas do aspecto processual.

Contudo a PEC 329/2013 apresenta algumas vantagens comparativas à PEC 40/2016. Em primeiro lugar, no que se refere à simetria processual, considerando que a PEC 329/2013 já traz em seu texto importantes diretrizes a serem obedecidas pela legislação infraconstitucional de forma a assegurar que a futura lei abranja os pontos previamente delineados.

Em segundo lugar, a PEC 329/2013 trata da simetria processual e orgânica dos TCs em uma única lei, a exemplo da Lei 8443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), de forma a possibilitar uma tramitação mais abreviada das matérias (processual e orgânica) e ensejar a instituição de um instrumento único como balizador de todo o sistema de Tribunais de Contas.

Outro motivo a ser destacado é o fato da PEC 329/2013 tratar de outros assuntos muito importantes ao aprimoramento dos TCs, como o aperfeiçoamento dos requisitos constitucionais de indicação de conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, controle administrativo e disciplinar dos membros dos TCs ao

CNJ e procuradores do Ministério Público de Contas ao CNMP e autonomia administrativa, financeira e orçamentária do Ministério Público de Contas.

A PEC 40/2016, por seu turno, tem um conteúdo menos abrangente, porém cuida ainda dos seguintes assuntos: fixação de prazo para julgamento das contas presidenciais anuais pelo Congresso Nacional, previsão de mecanismos eletrônicos para compartilhamento de informações fiscais entre o TCU, Ministério Público Federal e Congresso Nacional e criação de um portal nacional de transparência de todos os Tribunais de Contas.

Por derradeiro, e não menos importante, é o mais avançado estágio de tramitação da PEC 329/2013 no Parlamento. Atualmente a PEC 329/2013 encontra-se pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, enquanto a PEC 40/2016 ainda se encontra com a Relatoria, aguardando parecer, no âmbito da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) do Senado Federal.

Conforme os pontos comparativos expostos, a Proposta de Emenda Constitucional 329/2013, oriunda da Câmara dos Deputados, engloba as melhores propostas visando a edição de uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas – LONTC de forma a contribuir com o aperfeiçoamento do controle externo da Administração Pública. O Quadro 6 destaca os trechos das propostas de alteração no corpo constitucional relativa à edição da LONTC contidas na PEC 329/2013.

Quadro 6 – A PEC 329/2013 e a simetria processual e orgânica entre os Tribunais de Contas do Brasil.

SIMETRIA / **PEC**	**PROCESSUAL**	**ORGÂNICA**
329/2013	Art. 1º O Art. 73 da Constituição Federal passa a vigorar com nova redação aos incisos II e IV do §1º e acrescido dos §5º, 6º e 7º, nos seguintes termos: “Art.73..... (...) §5º. As normas gerais pertinentes à organização, fiscalização, competências, funcionamento e **processo dos Tribunais de Contas** devem observar o	Art. 1º O Art. 73 da Constituição Federal passa a vigorar com nova redação aos incisos II e IV do §1º e acrescido dos §5º, 6º e 7º, nos seguintes termos: “Art.73..... (...) §5º. As normas gerais pertinentes à **organização, fiscalização, competências, funcionamento** e processo dos Tribunais de Contas devem observar o disposto nesta

SIMETRIA / PEC	PROCESSUAL	ORGÂNICA
	disposto nesta seção e o fixado em lei complementar de iniciativa do Tribunal de Contas da União. (...) Art. 6º. A lei complementar referida no §5º do Art. 73 da Constituição Federal, dentre outras finalidades, fixará: I. Normas gerais relativas ao processo de contas públicas, com as seguintes garantias: a) devido processo legal; b) contraditório e ampla defesa; c) Procedimento extraordinário de uniformização da jurisdição de contas, de iniciativa de qualquer Conselheiro ou membro do Ministério Público de Contas de qualquer Tribunal de Contas, a ser processado autonomamente e em abstrato pelo Tribunal de Contas da União, em casos de repercussão geral, diante de decisão exarada por Tribunal de Contas que, aparentemente, contrarie dispositivo da Constituição Federal ou de lei nacional; e d) imposição uniforme de sanções administrativas. (...) VI. procedimentos para cada uma das competências constitucionais e legais dos Tribunais de Contas, recursos, trânsito em julgado e efeitos da decisão condenatória.	seção e o fixado em lei complementar de iniciativa do Tribunal de Contas da União. (...) Art.4º O Art. 130 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos: (...) §2º O Ministério Público de Contas, instituição essencial à jurisdição de contas, será integrado no mínimo por 7 (sete) membros e elaborá-la sua proposta orçamentária nos limites fixados em na lei de diretrizes orçamentárias; (...) Art. 6º. A lei complementar referida no §5º do Art. 73 da Constituição Federal, dentre outras finalidades, fixará: (...) II. Os requisitos para o exercício do cargo de auditor de controle externo, bem como suas garantias e vedações; (...) IV. Normas gerais para sobre as atribuições do cargo e o concurso público de provas e títulos para auditor substituto de ministro, auditor substituto de conselheiro e auditor de controle externo; V. A separação entre as atividades deliberativa e de fiscalização e instrução, sendo estas coordenadas por um Diretor-Geral eleito dentre os auditores de controle externo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A tramitação da PEC 329/2013 nas Casas do Congresso Nacional seguira os ritos estabelecidos pelos regimentos internos das respectivas Casas. Atualmente a referida PEC encontra-se pronta para a pauta da Comissão de Constituição e Justiça

e de Cidadania (CCJ) da Câmara dos Deputados para análise quanto à sua admissibilidade. Esse exame leva em conta a constitucionalidade, a legalidade e a técnica legislativa da proposta. Se for aprovada, a Câmara criará uma comissão especial especificamente para analisar seu conteúdo nos termos do art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD (BRASIL, 1989).

Nos termos do art. 202, § 2º do RICD a comissão especial terá o prazo de 40 sessões a partir de sua constituição para proferir parecer. Em seguida a PEC deverá ser votada pelo Plenário em dois turnos, com intervalo de cinco sessões entre as votações. Para sua aprovação necessita de pelo menos 308 votos (3/5 dos deputados) em cada uma das votações (BRASIL, 1989).

Após a aprovação na Câmara dos Deputados, a PEC segue para o Senado Federal, onde é analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e depois pelo Plenário consoante os arts. 354 a 373 do Regimento Interno do Senado Federal – RISF, onde precisa ser votada novamente em dois turnos, sendo necessário 3/5 dos senadores (49 votos) para aprovação em cada uma das votações (BRASIL, 1970).

Caso o Senado aprove o texto como o recebeu da Câmara, a emenda é promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado (art. 328 do RISF). No entanto, se o texto for alterado, volta para a Câmara, para ser votado novamente (art. 331 do RISF e art. 203 do RICD). A proposta vai de uma Casa para outra até que o mesmo texto seja aprovado pelas duas Casas (BRASIL,1970).

A figura 1 contempla os passos restantes necessários de tramitação ideal na Câmara dos Deputados e Senado Federal da PEC 329/2013.

Figura 1 – Tramitação ideal da PEC 329/2013 na Câmara dos Deputados e Senado Federal.

3.2. BENEFÍCIOS ESPERADOS PELAS ALTERNATIVAS INDICADAS PARA A OPORTUNIDADE DE INTERVENÇÃO

Vários são os benefícios da implantação de uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas que assegure a simetria constitucional entre os Tribunais de Contas do Brasil, tais como:

a) Uniformização da observância de garantias processuais às partes sujeitas ao controle externo em todos os entes federados, conforme prescreve o artigo 73 “caput” c/c artigo 96, I, “a” da Constituição Federal/88[7];

b) Redução da judicialização acerca da simetria constitucional a ser observada pelos Tribunais de Contas junto ao Supremo Tribunal Federal;

c) Garantia à regra constitucional do concurso público específico, essencial para coibir casos de desvios de função que comprometem a credibilidade das decisões dos Tribunais de Contas oriundo da definição padronizada em lei nacional das atribuições dos agentes públicos que conduzem as atividades de instrução e o julgamento do processo de controle externo a cargo dos Tribunais de Contas[7] acima

d) Padronização do órgão de fiscalização e instrução nas estruturas dos Tribunais de Contas, separado da atividade de julgamento, a qual incumbe o exercício das funções constitucionais e legais típicas de controle externo dos Tribunais;

e) A padronização da nomenclatura do cargo que exerce as atividades finalísticas da função de instrução no âmbito do controle externo também constitui importante benefício ao sistema, uma vez que traduz para os gestores e para toda sociedade que os Auditores de Controle Externo são agentes de Estado dotados de prerrogativas institucionais para auditar, inspecionar e realizar outros procedimentos de fiscalização sobre os jurisdicionados dos Tribunais de Contas. Isso não só aumenta a transparência da gestão do quadro de pessoal dos Tribunais - inibindo desvios de função que comprometem a legitimidade das decisões - como também se revela essencial para assegurar as garantias processuais às partes, de terem suas contas auditadas e inspecionadas por agentes legalmente competentes, urna vez que dessas ações pode resultar restrições a direitos subjetivo dos gestores[7];

[7] Conforme a Justificação da PEC 40/2016 – Anexo B - aplicável às demais proposições similares.

f) A uniformização processual e orgânica entre os Tribunais de Contas possibilitará o aumento da eficiência dos Tribunais de Contas tendo em vista a possibilidade de comparação dos indicadores de metas entre os respectivos TCs;

g) A uniformização jurisprudencial propiciará maior isonomia dos responsáveis sujeitos ao controle, assim como a redução às interpretações discrepantes entre os Tribunais de Contas que reduzem a eficácia de leis nacionais a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – LDB e com isso aumentar a segurança das decisões e a estabilização das relações jurídicas;

h) A existência de uma norma geral de processo para os Tribunais de Contas que regule os aspectos principiológicos contribuirá significativamente para uma maior aproximação dos métodos de fiscalização financeira atualmente em prática, o que proporcionará ganhos de eficiência para o Poder Público e maior segurança jurídica para os administrados, especialmente àqueles que, pelas mais variadas circunstâncias, devem prestar contas a mais de um Tribunal[7].

3.3. CONTRIBUIÇÃO DAS PROPOSTAS PARA A ORGANIZAÇÃO

A regulamentação do processo de contas, dada as suas peculiaridades que os diferem dos demais tipos de processo, inclusive os processos administrativos em sentido estrito, contribuirá para maximizar a efetividade da Constituição Federal relativamente à atuação dos órgãos de controle externo (COUTINHO, 2016).

Uma lei nacional de processo dos Tribunais de Contas que enseje a uniformização de seus processos e procedimentos, respeitadas as peculiaridades de cada unidade da Federação, contribuirá com a criação de uma eficiente rede de controle da Administração Pública (OLIVEIRA, 2008).

A adoção de uma lei orgânica comum aos tribunais de contas do país também se constituiria em importante ferramenta no plano político-institucional, tendo em vista que lhes consagraria o *status* institucional em nível de Poder e a consequente valorização do papel desempenhado pelos órgãos de controle externo (SILVA, 2005).

A elaboração da lei nacional de processo de contas também contribuirá no debate acerca da natureza jurídica *sui generis* dos Tribunais de Contas e a compreensão de que o controle externo, como função republicana independente, com previsão constitucional, a cargo de órgãos técnicos e independentes, que atuam em

auxílio ao Poder Legislativo ou individualmente, necessita de normais gerais que contemplem sua singular estrutura, que não se confunde com a função administrativa, sequer com a função jurisdicional ou legislativa (COUTINHO, 2016).

Por fim, a instituição de uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, como instrumento de aperfeiçoamento do Sistema de Controle Externo da Administração Pública, contribuirá para o aumento da efetividade na fiscalização dos recursos públicos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aperfeiçoamento do sistema de controle externo da Administração Pública pode ser efetivado de várias formas e com diferentes graus de intensidade, envolvendo ou não alterações legislativas.

No entanto, grandes alterações no sistema de controle externo somente são possíveis por intermédio de Propostas de Emendas à Constituição, haja vista que os Tribunais de Contas são órgãos que possuem previsão constitucional.

Dentre as proposições legislativas analisadas, o presente trabalho concluiu que a Proposta de Emenda à Constituição 329/2013, oriunda da Câmara dos Deputados, engloba as melhores propostas visando a edição de uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas – LONTC de forma a contribuir com o aperfeiçoamento do controle externo da Administração Pública.

Na análise entre as Propostas de Emendas à Constituição objeto do estudo a PEC/329/2013 apresentou as seguintes vantagens comparativas:

a) Quanto à simetria processual, a PEC 329/2013 já traz em seu texto importantes diretrizes a serem obedecidas pela legislação infraconstitucional de forma a assegurar que a futura lei abranja esses pontos;

b) Trata da simetria processual e orgânica dos Tribunais de Contas em uma única lei, a exemplo da Lei 8443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), de forma a possibilitar uma tramitação mais abreviada das matérias (processual e orgânica) e ensejar a instituição de um instrumento único como balizador de todo o sistema de Tribunais de Contas;

c) Trata de forma abrangente outros temas muito importantes ao aprimoramento dos Tribunais de Contas como o aperfeiçoamento da escolha de Conselheiros, controle administrativo e disciplinar dos membros pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público e autonomia do Ministério Público de Contas;

d) Mais avançado estágio de tramitação no Congresso Nacional.

A comparação entre as Propostas de Emendas à Constituição (PECs) efetivada por intermédio de seus conteúdos de forma isolada no presente trabalho não afasta, por óbvio, a possibilidade de que nas Casas do Congresso Nacional se busque a

harmonização das diversas propostas por meio de emendas parlamentares de forma a propiciar a convergência dos pontos positivos de cada uma.

Cabe salientar que existem importantes propostas de mudança nos Tribunais de Contas objeto de proposições legislativas que não foram objeto do presente trabalho e que possuem um forte apelo na sociedade, cabendo destacar: a alteração na forma de composição dos colegiados dos Tribunais de Contas de forma a dar um perfil mais técnico e a fiscalização externa dos Tribunais de Contas por um conselho nacional a exemplo do que já ocorre no âmbito do Poder Judiciário, por intermédio do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e no Ministério Público por meio do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

As referidas propostas de mudanças, ante a grande relevância e impacto no sistema de controle externo nacional, continuam a ser um campo fértil para novas pesquisas acadêmicas.

Não obstante, o presente trabalho, ao tratar da necessidade de uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas considerando a simetria constitucional entre as Cortes de Contas, procurou um campo de pesquisa pouco explorado no meio acadêmico e com isso melhor contribuir no avanço da discussão sobre as propostas de aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas.

Ademais, é importante registrar em prol do tema escolhido no presente trabalho, que a simetria constitucional entre os Tribunais de Contas do Brasil já é prevista desde a CF/88 e até o momento não foi definitivamente implementada.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 5. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

BRASIL. **A Constituição e o Supremo** [recurso eletrônico] / Supremo Tribunal Federal. — 5. ed. atual. até a EC 90/2015. — Brasília : STF, Secretaria de Documentação, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 329/2013**. 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. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao-?idProposicao=597232 >. Acesso em: 1 de julho de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989**. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados. Acesso em: 5 de julho de 2017.

BRASIL. **Lei 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 de julho de 1992. Disponível em <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=17/07/1992 > acesso em 16 de junho de 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 40/2016**. Altera os arts. 24,49,72, 75 e 163 da Constituição Federal; e acrescenta o art. 73-A à Constituição Federal e o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer padrão nacional do processo de controle externo dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/-atividade/materias/-/materia/126520 >. Acesso em: 1 de julho de 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 22/2017**. Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea “r” do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129565 >. Acesso em: 01 de julho de 2017.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970**. Texto editado em conformidade com a Resolução n.º 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2002. Disponível em: http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/RegSFVolI.pdf. Acesso em: 5 de julho de 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal** / Tribunal de Contas da União. 6 ed. Brasília ; TCU – Secretaria-Geral da Presidência, 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 4, n. 13, jan. 2002. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/-/dspace/handle/2011/22287>. Acesso em: 4 de maio de 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 5 ed. Ver. E atual. Até a emenda Constitucional n. 39/2002 – São Paulo: Saraiva, 2003.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD. (2000). **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Eudeba.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2013.- São Paulo :Atlas, 2014.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. Aspectos da competência julgadora dos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 237, p. 327-340, jan. 2015. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article-/view/44378>. Acesso em: 2 Mai. 2017. doi:http://dx.doi.org/10.12660/rda.v237.2004.44378.
CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. Controle externo da gestão pública. 2ª ed. Niterói: Impetus, 2009.

CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. La responsabilización múltiple. Consideraciones finales. In: CLAD . **La responsabilización em la nueva gestión pública latinoamericana**. Buenos Aires: Clad; BID; Eudeba, 2000b. p. 329-346.

CONTI, José Maurício. “PEC do padrão mínimo” vai aperfeiçoar Tribunais de Contas, 2016. Disponível em:< http://www.conjur.com.br/2016-jul-26/contas-vista-pec-padrao-minimo-aperfeicoar-tribunais-contas >. Acesso em: 5 de maio de 2017.

COUTINHO, Doris T. P. C. de Miranda. Uniformização da legislação dos Tribunais de Contas. **Revista de informação legislativa**: RIL, v. 53, n. 212, p. 181-201, out./dez. 2016. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/212/ril_v53_n212_p181>. Acesso em 4 de maio de 2017.

DELGADO, José Augusto. Organização político-administrativa do estado. In DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva – coordenadores. **Tratado de direito administrativo**, 1. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rev., atual. e ampl.. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 8 ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

JUND, Sergio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. 4. Ed.Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 8 ed. Niterói: Impetus, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. Atlas, 2008.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed. ver. e aum. Belo Horizonte: Forum, 2011.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Curso prático de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MOURA E CASTRO, Flávio Régis Xavier de. O novo tribunal de contas – visão sistêmica das leis orgânicas dos Tribunais de Contas dos estados e municípios do brasil. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, ano XXI, 2003, nº 1.

NAGEL, José. A Fisionomia distorcida do controle externo. **Revista do TCU**, Nº 86, 2000.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 10. Ed. ver. ampl. E atual. Salvador: Ed. Juspodivm, 2015.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. Autonomia do Ministério Público de Contas interessa a toda a sociedade, 2017. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2017-mai-09/contas-vista-autonomia-ministerio-publico-contas-interessa-toda-sociedade>. Acesso em: 11 de junho de 2017.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos Tribunais de Contas? **Revista do TCU**, ano 40, n.º 113, set./dez. 2008, p. 25. Acesso em: 5 de maio de 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 2. Ed. ver. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2014.

O ’DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova** [online]. 1998, n.44, pp.27-54. ISSN 0102-6445. http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003.

PETERS, B Guy. *Performance-Based Accountability*. In: ***Performance accountability and combating corruptio***n, World Bank, 2007.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3 Ed. 14 Reipr. São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas. In: XXXIII encontro da Anpad, 2009. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf

ROCHA, C.A.A. O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema, Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2002. Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/156. Acesso em 5 de maio de 2017.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, 2011.

SALGADO, Buenã Porto; MASCARENHAS JUNIOR, Helmar Tavares. A Necessidade de Reforma Constitucional do Tribunal de Contas como aprimoramento ao Sistema de Combate à Corrupção. **Revista Controle - doutrinas e artigos**, [S.l.], v. 14, n. 1, p. 159-180, jun. 2016. ISSN 2525-3387. Disponível em: <http://revistacontrole.ipc.tce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/320>. Acesso em: 10 jul. 2017.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. Lei orgânica nacional dos Tribunais de Contas. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 701, 6 jun. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/6814>. Acesso em: 18 abr. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SPECK, B.W: Tribunais de Contas. In **Revista Gestão e Controle**, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, ano 1, no. 1, p. 211-219.

STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria geral do estado**. 3 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1998.

VIANA, Ismar. Tribunais de Contas necessitam de aperfeiçoamento, 2017. Disponível em: < http://www.conjur.com.br/2017-abr-06/ismar-viana-tribunais-contas-necessitam-aperfeicoamento> Acesso em: 10 de julho de 2017.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

APÊNDICE A - RELAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

ÓRGÃO	ESFERA	DATA DE CRIAÇÃO	LEI ORGÃNICA	ENDEREÇO ELETRÔNICO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE / TCE-AC	Estadual	18/09/1987	Lei Complementar 38/1993	www.tce.ac.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS/ TCE-AL	Estadual	29/11/1947	Lei 5604/1994	www.tce.al.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE AMAPÁ/ TCE-AP	Estadual	06/02/1991	Lei Complementar 10/1995	www.tce.ap.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE AMAZONAS/ TCE-AM	Estadual	14/10/1950	Lei 2423/1996	www.tce.am.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA/ TCE-BA	Estadual	21/08/1915	Lei Complementar 5/1991	www.tce.ba.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA/ TCM-BA	Estadual	17/09/1970[1]	Lei Complementar 6/1991	www.tcm.ba.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ/ TCE-CE	Estadual	5/10/1935	Lei 12509/1995	www.tce.ce.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL / TC-DF	Distrital	13/04/1960	Lei Complementar 1/1994	www.tc.df.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO / TCE-ES	Estadual	24/09/1957	Lei Complementar 621/2012	www.tce.es.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS / TCE-GO	Estadual	01/09/1952[2]	Lei 16168/2007	www.tce.go.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS/ TCM-GO	Estadual	18/11/1977	Lei 15958/2007	www.tcm.go.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO / TCE-MA	Estadual	30/12/1946	Lei 8258/2005	www.tce.ma.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO / TCE-MT	Estadual	31/10/1953	Lei Complementar 269/2007	www.tce.mt.gov.br

ÓRGÃO	ESFERA	DATA DE CRIAÇÃO	LEI ORGÃNICA	ENDEREÇO ELETRÔNICO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL/ TCE-MS	Estadual	19/10/1979[3]	Lei Complementar 160/2012	www.tce.ms.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS/ TCE-MG	Estadual	09/09/1935(4)	Lei Complementar 102/2008	www.tce.mg.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ/ TCE-PA	Estadual	08/07/1947	Lei Complementar 81/2012	www.tce.pa.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ/ TCM-PA	Estadual	16/10/1980	Lei Complementar 109/2016	www.tcm.pa.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA / TCE-PB	Estadual	31/08/1970	Lei Complementar 18/1993	www.tcm.pb.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ/ TCE-PR	Estadual	02/06/1947	Lei Complementar 113/2005	ww.tce.pr.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO/ TCE-PE	Estadual	12/12/1967	Lei 12600/2004	www.tce.pe.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ/ TCE-PI	Estadual	01/07/1899	Lei 5888/2009	www.tce.pi.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO / TCE-RJ	Estadual	15/03/1975(5)	Lei Complementar 63/1990	www.tce.rj.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO /TCM-RJ	Municipal	23/10/1980	Lei 289/1981	www.tce.rj.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE / TCE-RN	Estadual	12/01/1961	Lei Complementar 464/2012	www.tce.rn.gov.br/
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL / TCE-RS	Estadual	26/06/1935	Lei 11424/2000	www.tce.rs.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA/ TCE-RO	Estadual	31/01/1983	Lei Complementar 154/1996	www.tce.ro.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RORAIMA / TCE-RR	Estadual	31/05/1991	Lei Complementar 6/1994	www.tce.rr.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA / TCE-SC	Estadual	04/11/1955(6)	Lei Complementar 202/2000	www.tce.sc.gov.br

ÓRGÃO	ESFERA	DATA DE CRIAÇÃO	LEI ORGÃNICA	ENDEREÇO ELETRÔNICO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO / TCE-SP	Estadual	29/12/1923	Lei Complementar 709/1993	www.tce.sp.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO / TCM-SP	Municipal	20/11/1968	Lei 9.167/1980	www.tcm.sp.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE / TCE-SE	Estadual	30/12/1969	Lei Complementar 205/2011	www.tce.se.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE TOCANTINS / TCE-TO	Estadual	23/01/1989	Lei 1284/2001	www.tce.to.gov.br
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO / TCU	Federal	7/11/1890	Lei 8443/1992	www.tcu.gov.br

Fonte: Elaborado pelo autor.

1 – Lei nº 2.838, de 17 de setembro de 1970. Criou o Conselho de Contas dos Municípios.

2 - Apesar de criado pela Constituição Estadual de 1947, o TCE-GO somente foi instalado em 01/09/1952 por força do Decreto 130, de 7/07/1952.

3 – Lei Complementar nº 1, de 19 de outubro de 1979.

4 - O TCE-MG foi criado pela Constituição Mineira de 1935. Em 09/09/1935 tomaram posse os seus membros, em número de três, data que passou a ser considerada como aniversário do TCE-MG.

5 – Criado pelo Decreto-Lei nº 4, de 15 de março de 1975. Com a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, o referido Decreto-Lei extinguiu seus respectivos tribunais de contas e criou o TCE-RJ.

6 – Lei nº 1.366, de 4 de novembro de 1955.

APÊNDICE B - PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL SOBRE TRIBUNAIS DE CONTAS EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL

PEC Nº	CASA LEGISLATIVA	AUTOR	SITUAÇÃO	EMENTA	INTEIRO TEOR
397/ 2001	CÂMARA DOS DEPUTADOS	ALVARO DIAS - PSDB/PR	Aguardando Criação de Comissão Temporária pela MESA	Altera o art. 75 da Constituição Federal, para facultar a nomeação de membros das Cortes de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante concurso público.	http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD18SET2001.pdf#page=73
556/ 1997	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Roberto Pessoa - PFL/CE	Apensada à PEC 397/2001	Altera o § 2º do art. 73, da Constituição Federal, para determinar que os Ministros do Tribunal de Contas da União sejam escolhidos exclusivamente pelo Congresso Nacional.	http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD02DEZ1997.pdf#page=43
214/ 2003	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Ney Suassuna – PMDB/PB	Pronta para Pauta no Plenário.	Acrescenta § 5º ao art. 73 e § 4º ao art. 131, ambos da Constituição Federal, para instituir as consultorias jurídicas do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5BF59426D9FA54146487DC38CE35EF70.proposicoesWebExterno2?codteor=1425644&filename=PEC+214/2003
28/ 2007	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Vital do Rêgo Filho - PMDB/PB	Pronta para Pauta no PLENÁRIO (PLEN)	Acrescenta o art.73-A à Costituição Federal, criando o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, orgão externo de controle das Cortes de Contas.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=446991&filename=PEC+28/2007
146/ 2007	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Jackson Barreto - PMDB/SE	Apensada à PEC 28/2007	Dá nova redação ao art. 75 da Constituição Federal e cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=498135&filename=PEC+146/2007

PEC Nº	CASA LEGISLATIVA	AUTOR	SITUAÇÃO	EMENTA	INTEIRO TEOR
75/ 2007	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Alice Portugal - PCdoB/BA	Pronta para a Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Modifica os arts. 70, 71, 73 e 75 da Constituição Federal, estabelecendo a reestruturação dos Tribunais de Contas da União e dos Estados e criando a Auditoria de Controle Externo no âmbito desses tribunais. **Explicação:** Amplia a participação de servidor em Tribunais de Contas.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465249&filename=PEC+75/2007
148/ 2015	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Jhc - SD/AL	Apensada à PEC 75/2007	Cria o modelo de Auditoria-Geral nos Estados.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1392796&filename=PEC+148/2015
143/ 2012	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Nazareno Fonteles - PT/PI	Tramitando em conjunto (PECs) 161/2012, 227/2012, 449/2014, 256/2013, 259/2016 e 276/2016	Altera dispositivos da Constituição Federal, dispondo sobre a forma de escolha e a fixação de mandato de sete anos para Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Contas da União e dos Estados.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=968449&filename=PEC+143/2012
256/ 2013	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Félix Mendonça Júnior - PDT/BA	Apensada à PEC 143/2012	Fixa em dez anos o mandato dos membros dos Tribunais de Contas.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1071794&filename=PEC+256/2013
276/ 2016	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Arthur Oliveira Maia - PPS/BA	Apensada à PEC 143/2012	Dá nova redação aos arts. 101, 104, 111-A, 123 e 73 da Constituição Federal, para estabelecer prazo de mandato para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1507890&filename=PEC+276/2016

PEC Nº	CASA LEGISLATIVA	AUTOR	SITUAÇÃO	EMENTA	INTEIRO TEOR
209/ 2003	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Reinaldo Betão - PL/RJ	Apensada à PEC 143/2012	Altera o caput e o parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal, para determinar que os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Conselhos de Contas dos Municípios sejam escolhidos por meio de concurso público.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=186235&filename=PEC+209/2003
222/ 2003	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Renato Casagrande - PSB/ES	Apensada à PEC 209/2003	Altera os arts. 73,75 e 105, da Constituição Federal. **Explicação:** Dispõe que os Ministros membros do TCU denominar-se-ão "Ministros-Auditores" e serão escolhidos mediante concurso público.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=191285&filename=PEC+222/2003
531/ 2006	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Lino Rossi - PP/MT	Apensada à PEC 209/2003	Condiciona o provimento de cargos de ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas à prévia aprovação em concurso público de provas e títulos. Explicação: Altera o artigo 73 e 75 da Constituição Federal de 1988 e revoga o inciso XIII do artigo 49; alínea "b" do inciso III do artigo 52; e o inciso XV do artigo 84.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=384149&filename=PEC+531/2006
6/ 2013	SENADO FEDERAL	Eduardo Amorim – PSDB e outros	Matéria com a Relatoria	Acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal, para criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.	http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111250
329/ 2013	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Francisco Praciano – PT/AM	Pronta para Pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC)	Altera a forma de composição dos Tribunais de Contas; submete os membros do Ministério Público de Contas ao Conselho Nacional do Ministério	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1161004&fil

PEC Nº	CASA LEGISLATIVA	AUTOR	SITUAÇÃO	EMENTA	INTEIRO TEOR
				Público - CNMP e os Conselheiros e Ministros dos Tribunais de Contas ao Conselho Nacional de Justiça - CNJ e dá outras providências.	ename=PEC+329/2013
30/2014 ---------- 254/2016 (CD)	SENADO FEDERAL ---------- CÂMARA DOS DEPUTADOS	João Capiberibe – PSB e outros	Aprovada pelo Plenário do Senado Federal. Encaminhada a Câmara dos Deputados (PEC 254/2016) Aguardando Constituição de Comissão Temporária pela Mesa (Câmara dos Deputados)	Acrescenta o art. 27-A, altera o § 3º do art. 32 e acrescenta § 2º ao art. 75, todos da Constituição Federal, bem como insere artigo no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; com o objetivo de fixar limite máximo para as despesas das Assembleias Legislativas dos Estados, da Câmara Legislativa do Distrito Federal e dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal.	http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118418 ---------- http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1049038C68FB1F841D624CD264E460A1.proposicoesWebExterno1?codteor=1477623&filename=PEC+254/2016
173/2015	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Félix Mendonça Júnior - PDT/BA	Aguardando criação de Comissão Temporária pela Mesa	Dá nova redação aos arts. 52, 73 e 84 da Constituição Federal. **Explicação:** Denomina como Conselheiros os membros do Tribunal de Contas da União (TCU).	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1417817&filename=PEC+173/2015
22/2015	SENADO FEDERAL	Roberto Rocha – PSB e outros	Matéria com a Relatoria na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Altera a Constituição Federal para incluir os tribunais de contas na jurisdição do Conselho Nacional de Justiça.	http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120027
52/2015	SENADO FEDERAL	José Reguffe – Sem partido e outros	Pronto para deliberação do Plenário	Altera os arts. 49, 52, 73, 75, 84, 101 e 104 da Constituição Federal, para estabelecer que os ministros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de	http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121043

PEC Nº	CASA LEGISLATIVA	AUTOR	SITUAÇÃO	EMENTA	INTEIRO TEOR
				Contas da União, bem como os conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, sejam selecionados mediante concurso público de provas e títulos e nomeados para mandatos de cinco anos.	
54/ 2015	SENADO FEDERAL	Raimundo Lira – PMDB e outros	Pronto para deliberação do Plenário	Altera os arts. 73, 101, 104, 107, 111-A, 115, 119, 120, 123 e 125 da Constituição Federal, para elevar a idade mínima requerida para a investidura no Supremo Tribunal Federal, no Tribunal de Contas da União, nos Tribunais Superiores, nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais Regionais do Trabalho, nos Tribunais Regionais Eleitorais e nos Tribunais de Justiça dos Estados.	http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121203
145/ 2015	SENADO FEDERAL	Otto Alencar - PSD	Matéria com a Relatoria na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Altera o art. 73 da Constituição Federal, para estabelecer a obrigatoriedade de os servidores da área fim dos tribunais e conselhos de contas realizarem estágio em atividades de planejamento e gestão de obras públicas como condição para aprovação no estágio probatório.	http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124014
40/ 2016	SENADO FEDERAL	Ricardo Ferraço – PSDB e outros	Matéria com a Relatoria na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Altera os arts. 24,49,72, 75 e 163 da Constituição Federal; e acrescenta o art. 73-A à Constituição Federal e o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer padrão	http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126520

PEC Nº	CASA LEGISLATIVA	AUTOR	SITUAÇÃO	EMENTA	INTEIRO TEOR
				nacional do processo de controle externo dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	
2/ 2017	SENADO FEDERAL	Eunício de Oliveira – PMDB e outros	Pronto para deliberação do Plenário	Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública.	http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128035
8/ 2017	SENADO FEDERAL	Marta Suplicy – PMDB e outros	Aguardando designação de Relator na CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania	Altera a Constituição Federal, para garantir a participação de pessoas de ambos os sexos nas listas tríplices e sêxtuplas destinadas à escolha dos membros dos tribunais judiciários, dos tribunais de contas e dos Procuradores-Gerais do Ministério Público.	http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128252
13/ 2017	SENADO FEDERAL	Eduardo Lopes – PRB e outros	Matéria com a Relatoria	Altera os artigos 73 e 92 da Constituição para estabelecer critérios para a nomeação de ministros do Tribunal de Contas da União e tribunais superiores do Poder Judiciário, e assegurar a alternância de sexo nessa nomeação.	http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/128563
22/ 2017	SENADO FEDERAL	Cássio Cunha Lima - PSDB e outros	Matéria com a Relatoria	Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea “r” do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para	http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5333659&disposition=inline

PEC Nº	CASA LEGISLATIVA	AUTOR	SITUAÇÃO	EMENTA	INTEIRO TEOR
				modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências.	
302/ 2017	CÂMARA DOS DEPUTADOS	Moses Rodrigues - PMDB/CE	Aguardando Parecer na Comissão Especial	Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública.	http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1522482&filename=PEC+302/2017

Fonte: Elaborado pelo autor.

ANEXO A - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 329/2013

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº ,DE 2013

(Dos Srs. e Sras. Francisco Praciano, Érika Kokay, Paulo Rubem Santiago, Rosane Ferreira, Luiz Pitiman, Izalci, Reguffe, Luiz Couto, Luiza Erundina e outros)

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.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Art. 73 da Constituição Federal passa a vigorar com nova redação aos incisos II e IV do §1º e acrescido dos §5º, 6º e 7º, nos seguintes termos:

"Art.73.....

§ 1º.....

II – idoneidade moral e reputação ilibada, sendo vedada a escolha de quem tenha sido condenado, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, pelos crimes e atos que tornem o cidadão inelegível para cargos públicos, conforme definido na lei complementar a que se refere o § 9° do art. 14 desta Constituição Federal;

(....)

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija formação em nível superior em área de conhecimento mencionada no inciso anterior.

(...)

§5º. As normas gerais pertinentes à organização, fiscalização, competências, funcionamento e processo dos Tribunais de Contas devem observar o disposto nesta seção e o fixado em lei complementar de iniciativa do Tribunal de Contas da União.

§6º. Ao Tribunal de Contas da União caberá o planejamento, o estabelecimento de políticas e a organização de Sistema Nacional dos Tribunais de Contas, estabelecendo como prioridades o combate à corrupção, a transparência, o estímulo ao controle social e a atualização constante de instrumentos e mecanismos de controle externo da administração pública visando à sua eficácia, eficiência, efetividade e economicidade.

§7º. Sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos Tribunais de Contas, a fiscalização dos deveres

funcionais dos Ministros, Auditores substitutos de Ministro, Conselheiros e Auditores Substitutos de Conselheiro fica a cargo do Conselho Nacional de Justiça, cabendo-lhe, neste mister, as competências fixadas no art. 103-B, §4º, inciso III desta Constituição."

Art. 2º. O Art. 103-B da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso XIV:

"Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de dezesseis membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

(...)

XIV – um Ministro ou Conselheiro de Tribunal de Contas, indicado pelo Tribunal de Contas da União, na forma da lei."

Art. 3º. O Art. 75 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 75. Os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Município, onde houver, serão integrados por 7 (sete) Conselheiros, que satisfaçam os requisitos prescritos no art. 73, §1º desta Constituição, sendo nomeados pelo Chefe do Poder Executivo respectivo, respeitada a seguinte ordem:

I. 1 (um) eleito pela classe dentre os Auditores de Controle Externo do Tribunal que tenham sido nomeados em

decorrência de concurso público há pelo menos 10 anos;

II. 1 (um) eleito pela classe dentre os membros vitalícios do Ministério Público de Contas;

III. 1 (um) eleito, alternadamente, pelos conselhos profissionais das ciências previstas no art. 73, § 1º, III, para mandato de quatro anos;

IV. 4 (quatro) eleitos pela classe dentre os Auditores Substitutos de Conselheiro vitalícios;

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, observado o disposto no art. 71 desta Constituição Federal."

Art. 4º. O Art. 130 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos:

"§1º. Ao Ministério Público de Contas, no exercício de suas atribuições, relacionadas à jurisdição de contas, aplicam-se as disposições desta seção.

§2º O Ministério Público de Contas, instituição essencial à jurisdição de contas, será integrado no mínimo por 7 (sete) membros e elaborará sua proposta orçamentária nos limites fixados na lei de diretrizes orçamentárias;

§3º. Sem prejuízo da competência disciplinar e correicional do Ministério Público de Contas, a fiscalização dos deveres funcionais dos Procuradores de Contas fica a cargo do Conselho Nacional do Ministério Público, cabendo-lhe, neste

mister, as competências fixadas no art. 130-A, §2º, inciso III desta Constituição."

Art. 5º. O Art. 130-A da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VII:

"Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quinze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

(...)

VII – um membro do Ministério Público de Contas indicado pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei."

Art. 6º. A lei complementar referida no §5º do Art. 73 da Constituição Federal, dentre outras finalidades, fixará:

I. Normas gerais relativas ao processo de contas públicas, com as seguintes garantias:

a) devido processo legal;

b) contraditório e ampla defesa;

c) Procedimento extraordinário de uniformização da jurisdição de contas, de iniciativa de qualquer Conselheiro ou membro do Ministério Público de Contas de qualquer Tribunal de Contas, a ser processado autonomamente e em abstrato pelo Tribunal de Contas da União, em casos de

repercussão geral, diante de decisão exarada por Tribunal de Contas que, aparentemente, contrarie dispositivo da Constituição Federal ou de lei nacional; e

d) imposição uniforme de sanções administrativas.

II. Os requisitos para o exercício do cargo de auditor de controle externo, bem como suas garantias e vedações;

III. A instituição e manutenção de Portal Nacional de Transparência dos Tribunais de Contas, gerido pelo Tribunal de Contas da União com apoio dos demais Tribunais de Contas.

IV. Normas gerais para sobre as atribuições do cargo e o concurso público de provas e títulos para auditor substituto de ministro, auditor substituto de conselheiro e auditor de controle externo;

V. A separação entre as atividades deliberativa e de fiscalização e instrução, sendo estas coordenadas por um Diretor-Geral eleito dentre os auditores de controle externo;

VI. procedimentos para cada uma das competências constitucionais e legais dos Tribunais de Contas, recursos, trânsito em julgado e efeitos da decisão condenatória.

Art. 7º. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

"Art. 98. As vagas que surgirem nos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Município, onde houver, serão preenchidas com a observância da

ordem fixada no art. 75 da Constituição Federal.

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

"Art. 99. A previsão orçamentária para o Ministério Público de Contas será fixada no primeiro exercício subsequente à da promulgação desta emenda e, não o sendo, corresponderá à média das despesas efetivamente realizadas pelo órgão nos últimos 5 (cinco) anos."

Art. 8º. Esta emenda entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Recentemente, vem ganhando corpo dentro e fora dos Tribunais de Contas uma massa crítica de agentes públicos que vivem o dia a dia dessas instituições e, invariavelmente, concluem no sentido do esgotamento do modelo atual. O fenômeno deste "*esgotamento*" foi referenciado, por exemplo, pelo presidente nacional da OAB. Dr. Ophir Cavalcante, em evento destinado a marcar o Dia Mundial de Combate à Corrupção, ocorrido na Capital federal em 2011.

Rigorosamente, em tese, o modelo de controle externo vigente no Brasil, se fosse verdadeiramente implementado, seria plenamente adequado às finalidades de um controle moderno e ágil. Melhor até mesmo do que a maior parte dos modelos europeus ou o modelo

americano. O problema é que a regra constitucional de conformação desses tribunais não é respeitada, principalmente pelos poderes legislativos estaduais.

Aproximadamente 25% dos membros dos Tribunais de Contas estaduais não possuem a formação adequada para exercer a função. Mas o problema mais grave, porém, é o estreito vínculo mantido e cultivado entre muitos dos membros nomeados para essas Cortes e as forças políticas responsáveis pelas suas nomeações.

Estudo elaborado pelo Instituto Ethos, intitulado **Sistema de Integridade nos Estados Brasileiros**, identifica na falta de independência dos colegiados dos Tribunais de Contas elemento de comprometimento da boa governança nos Estados brasileiros.

De acordo com recentes matérias jornalísticas publicadas em grandes veículos de comunicação do país, cerca de 15% dos Conselheiros brasileiros são investigados por crimes ou atos de improbidade[1].

O grito que veio das ruas, em junho deste ano de 2013, reverbera basicamente os efeitos da péssima governança que marca como regra a administração pública brasileira. Temas como o da saúde e o da educação são apreciados sistematicamente pelos Tribunais de Contas, mas as ruas não têm lembrado de cobrar dos Tribunais de Contas sua parcela de responsabilidade pelas deficiências da Administração pública brasileira. O transporte, a concessão de rodovias e a segurança pública normalmente também são objeto do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas. As diretrizes institucionais impulsionadoras do controle exercido pelos

[1] http://oglobo.globo.com/pais/nos-estados-15-dos-conselheiros-de-tces-ja-sofreram-acoes-do-mp-10090042#ixzz2flyY5yLN

Tribunais de Contas, neste caso, não são diferentes daquelas que os movem no controle dos temas da saúde e da educação. Noventa e nove por cento dos temas bradados pelas multidões nas ruas do país têm conexão direta com a atividade dos Tribunais de Contas. **Se há problemas, portanto, essas Cortes devem ser chamadas à responsabilidade**.

Dentre as propostas trazidas por esta PEC, têm-se:

1. Uniformização de jurisprudência pelo TCU: A proposta preconiza nova obrigação ao TCU, a ser operacionalizada através de procedimento extraordinaríssimo, que poderá ser manejado pelo Ministério Público de Contas ou por ministros/conselheiros, destinada apenas aos casos de repercussão geral, para fins de **uniformização de jurisprudência** relacionada à aplicação de lei federal ou da Constituição Federal. Com este instrumento pretende-se acabar com as interpretações localizadas que têm diminuído muito a eficácia, por exemplo, da LRF e da LDB, estimulado interpretações muito distintas pelos diversos Tribunais de Contas, criando insegurança para outros órgãos como o próprio Ministério Público estadual e fomentado interpretações que facilitem o descumprimento de limites de pessoal (estas interpretações em alguns casos têm comprometido a própria autonomia funcional do MP nas atuações que representem embates com o TC) e com o poder executivo, permitindo o descumprimento de índices constitucionais (saúde e educação).

2. Vagas do executivo, do legislativo e concurso público para conselheiro: A manutenção de tais vagas vinculadas não representaria a inovação reclamada pela sociedade em relação aos Tribunais de Contas, que tem se manifestado no sentido de que é necessário afastar dessas Cortes a influência político-partidária. A ideia mais difundida entre os que preconizam modificações nos Tribunais de Contas é a da adoção do concurso público direto para o cargo de conselheiro. Tal ideia, contudo,

enfrenta sempre o argumento dos que lhe são contrários, de que é inviável preencher vagas de tribunal por meio de concurso público. Assim o dizem apontando para os TJs, TRFs, STJ, STF etc. A proposta preconiza então o modelo do Poder Judiciário, em que o ingresso na carreira se dá por concurso para o cargo de juiz substituto e, por promoção na carreira, chega-se ao tribunal. No caso, o ingresso na carreira da magistratura de contas ocorreria no cargo de Auditor Substituto de Conselheiro (nomenclatura existente na Constituição), que poderia passar a ser chamado, por exemplo, de "Conselheiro Substituto". O modelo permite que se continue sustentando o discurso do concurso para os TC´s perante os movimentos sociais, já que preconiza o mesmo mecanismo adotado atualmente para o judiciário.

3. Mandato de conselheiro: Nesta proposta previu-se a ideia de mandato apenas para representantes dos conselhos profissionais, que farão as vezes de representantes da sociedade. Serão em número de quatro – Direito, Administração, Contabilidade, Economia – , o que torna factível a possibilidade de representantes desses Conselhos integrarem o Tribunal de Contas, em vaga rotativa a ser preenchida a cada quatro anos.

4. Submissão dos conselheiros/ministros ao CNJ e dos procuradores do Ministério Público de Contas ao CNMP: No que concerne ao Ministério Público de Contas, transcrevemos, a seguir, parte da manifestação da Excelsa Corte na ADI 789/DF, pontificada pela pena do Ministro Néri da Silveira:

> "...No âmbito do Poder Legislativo e, particularmente, no que respeita à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, atividade inserida no capítulo do Poder Legislativo e desempenhada pelo Tribunal de Contas, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, para controle externo das contas de todos os Poderes -, não pode causar, portanto, estranheza alguma que

exista, do mesmo modo, função de Ministério Público, com atribuições perfeitamente delimitadas, previstas na Constituição, e que se realizam, funcionalmente, com autonomia. **Com efeito, o órgão do MP, junto ao Tribunal de Contas, não está hierarquicamente subordinado ao Presidente dessa Corte, pois há de ter faixa de autonomia funcional, consoante é da natureza do ofício ministerial em referência, e, destarte, decorre da sua própria essência, como função de Ministério Público**. Se é certo que a Constituição, de explícito, não lhe garante, por exemplo, a competência para iniciar leis de seu interesse, tal como faz no art. 127, §§ 2º e 3º, o último quanto à "proposta orçamentária" do Ministério Público, e no § 2º, relativamente "à criação e extinção de cargos e serviços auxiliares", **não cabe deixar de reconhecer que a independência funcional é insita à atividade do Ministério Público, e não se há de desfigurar, também, quando exercida junto ao Tribunal de Contas.**

De outra parte, a Constituição, ao dispor sobre o Ministério Público, não previu, no que se refere à "unidade", que, nesta, se compreendessem todas as funções a ele atribuíveis, mas apenas aquelas funções que se desenvolvem junto ao Poder Judiciário, porque é deste plano, especificamente, que cuidam os parágrafos do art. 127, na sua generalidade. Quando a Constituição preceitua, no art. 127, que "o Ministério Público é instituição permanente, essencial à "função jurisdicional" do Estado", está dispondo, tão-só, sobre o Ministério Público junto ao Poder Judiciário, o que não lhe esgota o campo de atuação. **Consoante se aludiu, inicialmente, as três carreiras, que se enquadram no Capítulo IV do Título IV, da Lei Magna, como funções**

essenciais à Justiça, não se podem entender como voltadas exclusivamente ao domínio do Poder Judiciário, mas dizem, também, com interesses da Justiça em planos situados, de igual modo, nos dois outros Poderes.

Ora, se assim é, o Ministério público junto ao Tribunal de Contas não é Ministério Público que se possa situar no mesmo quadro do Ministério Público ordinário, pela especificidade de suas atribuições. É Ministério Público especial, não compreendido, assim, no Ministério Público ordinário. Releva, aqui, conotar que as contas dos Ministérios Públicos, federal e estaduais, são examinadas, como as dos demais órgãos, pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas competente. **Bastante, todavia, seria para confirmar essa conclusão o disposto no art. 130, da Constituição, que outra justificativa não teria senão a de afirmar a especialidade e autonomia desse Ministério Público em relação ao Ministério Público ordinário, em determinando que se aplicam aos membros do Ministério Público, junto aos Tribunais de Contas, as disposições dessa Seção do Ministério Público ordinário pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura Desse modo, dá-se, aí, uma especificação das prerrogativas e garantias do Ministério Público ordinário que a Constituição, explicitamente, quis conferir ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, cujo exercício de MP se desenvolve no âmbito demarcado à competência dessas Cortes não integrantes do Poder Judiciário.** (grifos não constantes do original).

É o que bem colocou também o eminente Ministro Octávio Gallotti, ao relatar a ADI nº 160-4/TO: *detêm os*

membros do Ministério Público especializado "a plena independência de atuação perante os poderes do Estado, a começar pela Corte junto à qual oficiam (Constituição, artigos 130 e 75)."

Não se pode olvidar ainda estar o Ministério Público de Contas disposto no Capítulo IV (das funções essenciais à justiça), na Seção I (do Ministério Público), juntamente com o Ministério Público da União, dos Estados e com o Conselho Nacional do Ministério Público. O constituinte pátrio, ao tratar do Ministério Público de Contas, reconhecendo-o como instituição atuante JUNTO aos Tribunais de Contas e não como órgão integrante dos Tribunais de Contas, regulamentou-o na seção do Ministério Público e fora da que trata da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária (em que incrustada a regulação dos Tribunais de Contas). Pertinentes, neste particular, as observações do eminente Ministro Carlos Ayres Britto, em palestra proferida no VII Congresso Nacional do Ministério Público de Contas, em Brasília – DF, no ano de 2004, cujo tema foi "o regime jurídico do Ministério Público de Contas":

A linguagem mudou, já não se disse que o Ministério Público figurava ao lado das auditorias financeiras e orçamentárias e demais órgãos auxiliares, do Tribunal de Contas da União. A dicção constitucional não foi essa, foi a seguinte, sendo dois alternadamente dentre Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal. Essa locução adverbial, junto, foi repetida no artigo 130, debaixo da seguinte legenda: aos membros do Ministério Público, já no capítulo próprio do Poder Judiciário e na seção voltada para o Ministério Público. Aos membros do

Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, a locução adverbial, junto à, foi repetida, aplicam-se às disposições dessa seção pertinentes a direitos, vedações e formas de investidura. Curioso, na Constituição anterior não se falava de membros, se falava da instituição em si, Ministério Público, agora com imediatidade não se fala da instituição Ministério Público, e sim, de membros do Ministério Público. **Isso me parece ter relevo, ter importância interpretativa, de monta. Quando a Constituição disse, junto à, quis resolver um impasse surgido com a legenda da Constituição anterior, porque se está junto é porque não está dentro, está ao lado, numa linguagem bem coloquial, ali no oitão da casa, mas não no interior dela, junto à, por duas vezes.** E **ao falar de membros, me parece que deixou claro, também, que quem é membro de uma instituição não pode ser membro da outra, só pode ser membro da própria instituição a que se vincula, gramaticalmente.** A nova linguagem, membros do Ministério Público, dissipando a dúvida, membro do Ministério Público é membro do Tribunal de Contas? Eu respondo que não, até porque os membros do Tribunal de Contas da União são assim literalmente grafados no artigo 102, inciso I, letra c, da Constituição Federal, a propósito da competência judicante do Supremo Tribunal Federal, da competência originária. **Então, membros do Tribunal de Contas constitui uma realidade normativa, membros do Ministério Público de Contas, outra realidade normativa. Junto à ou junto ao, não pode ser dentro de. Se o Ministério Público de Contas está fora do Ministério Público tradicional, também está fora do próprio Tribunal de Contas, em que esse Ministério Público atua ou oficia.**

14

> Essa mudança de linguagem me pareceu sintomática a nos desafiar para uma nova tese, reformular uma tese. Existe mesmo um Ministério Público de Contas, ou Especial, atuando não junto aos órgãos jurisdicionais, mas junto às Cortes ou Casas de Contas. Assim como o Ministério Público usual desempenha uma função essencial à jurisdição, o Ministério Público de Contas desempenha uma função essencial ao controle externo. (Grifou-se)

A Constituição Federal, ao instituir o CNMP na seção do Ministério Público, impõe estar todo o Ministério Público (da União, dos Estados e de Contas) a ele submetido. O art. 130-A, da Carta Magna, conquanto em alguns momentos refira-se a Ministério Público da União e dos Estados, utiliza em vários outros dispositivos a expressão "Ministério Público", aludindo-se à Instituição como um todo e não apenas aos da União e dos Estados (art. 130-A, §2º, I e V, §3º, I, da CF/88).

A Constituição Federal não traz normas antagônicas, devendo a interpretação depreender de um conjunto de dispositivos, de forma completa, harmônica e em conformidade com a Constituição. Nas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto, "*importa para o intérprete é ler nas linhas e entrelinhas, não só desse ou daquele dispositivo em separado, como também imerso no corpo de toda a lei ou de todo o código jurídico de que faça parte o preceito interpretado*"[2]. Destarte, entender que o Ministério Público de Contas está submetido ao CNMP é reconhecer a verdadeira norma que se revela sistemicamente posta no Texto Magno.

Mas a leitura sistemática do texto constitucional deve impor também ao legislador a observância de diretrizes de **racionalidade**

[2] Processo Administrativo do TSE/PB. Vida pregressa e condição de elegibilidade. Ministro Carlos Ayres Britto. Disponível em: agencia.tse.gov.br. Acesso em: 16 de junho de 2008.

administrativa na conformação orgânica do aparelho estatal. Um dos vetores de racionalização, sem dúvida, é imposto pelo **princípio da economicidade**.

Os Procuradores do Ministério Público de Contas, por disposição constitucional, submetem-se ao mesmo regramento disciplinar dos demais membros do Ministério Público. Seria mais proveitoso à sociedade sujeitá-los, todos, portanto, à fiscalização de um mesmo órgão de controle superior, o CNMP.

Alcançar-se-ia assim justificáveis benefícios, observando ainda os postulados da **economicidade** para o erário, e a **celeridade** no desenvolvimento das atividades de controle, utilizando-se da *expertise* de um Conselho já implantado e devidamente estruturado. O artigo 130 não existe de modo isolado na Constituição Federal, mas é parte de um todo amplo, integral e globalizante, devendo ser lido em cotejo com outros dispositivos constitucionais, a exemplo dos artigos 127, 128, I e II. Quando muito, pode-se vislumbrar o acréscimo de uma nova cadeira ao CNMP, destinada a representante do MPC.

Mas além do princípio da economicidade impõe-se reconhecer ainda o **princípio da excepcionalidade** a reger a instituição dos chamados *conselhões*, pois estes traduzem a ideia de instituições superiores, com funções especializadíssimas de controle, o que não recomenda em hipótese alguma a sua banalização, sob pena de se adentrar ao incômodo circuito vicioso, lembrado na sátira do poeta romano Juvenal: Quem fiscaliza o fiscalizador?[3]

[3] *quis custodiet ipsos custodes?*

Magistrados de contas e Procuradores de contas podem perfeitamente ter sua atuação submetida aos Conselhos atualmente existentes, CNJ e CNMP, respectivamente, eventualmente com pequenos ajustes na composição destes.

A proximidade entre as Cortes de Contas onde atua o MPC e o aparelho judiciário é, ademais, muito maior do que se costuma imaginar comumente. Tal fato é demonstrado por Carlos Ayres Britto, em magistral artigo publicado na Revista Diálogo Jurídico:

> "(...) começo por dizer que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, *litteris*: "O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal" (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.
>
> 2.2. Não que a função de julgamento de contas seja desconhecida das Casas Legislativas[4]. Mas é que os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério, esse, que é forma

discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica; isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais.

2.3. **A referência organizativo-operacional que a Lei Maior erige para os Tribunais de Contas não reside no Poder Legislativo, mas no Poder Judiciário**. Esta a razão pela qual o art. 73 da Carta de Outubro confere ao Tribunal de Contas da União, "no que couber", as mesmas atribuições que o art. 96 outorga aos tribunais judiciários. Devendo-se entender o fraseado "no que couber" como equivalente semântico da locução *mutatis mutandis*; ou seja, respeitadas as peculiaridades de organização e funcionamento das duas categorias de instituições públicas (a categoria do Tribunal de Contas da União e a categoria dos órgãos que a Lei Maior da República eleva à dignidade de um tribunal judiciário).

2.4. Mas não se esgota nas atribuições dos tribunais judiciários o parâmetro que a Lei das Leis estabelece para o Tribunal de Contas da União, *mutatis mutandis*. É que **os ministros do Superior Tribunal de Justiça também comparecem como referencial (em igualdade de condições, averbe-se) para "garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens" dos**

[4] A Constituição de 1988 deixa claro que é da competência exclusiva do Congresso Nacional "julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo" (inciso X do art. 49).

> **ministros do TCU**, tudo conforme os expressos dizeres do § 3° do art. Constitucional de n° 73".[5] (Grifou-se de forma distinta no original)

A tese da submissão dos membros dos Tribunais de Contas ao CNJ foi suscitada pela primeira vez, talvez, por uma representante do próprio CNJ em evento ocorrido no Tribunal de Contas do Estado do Paraná[6]:

> A Senhora Morgana Richa: ... Passo então à finalização mencionando um pouco em relação ao eventual controle de Tribunais de Contas. Tenho um pouco de dúvida e vou jogar uma pitada de sal apenas aqui nessa troca de ideias, em relação à criação de muitos órgãos no Brasil. Penso que precisamos de órgãos que deem efetividade, que deem qualificação ao funcionamento. Criar por criar, é algo que talvez entre em mais um, como dizia o Ministro Gilmar, "não adianta mais do mesmo, precisamos de diferenciais". E o CNJ teve de fato esse papel transformador, essa modificação e me parece que dentro do próprio sistema, tenho dúvidas se não comportaria esse controle de ser exercido pelo próprio Conselho Nacional de Justiça. Então fui dar uma olhada na questão dos Tribunais de Contas, e aquilo que já tinha uma ideia um pouco delineada, me pareceu muito claro. Os Tribunais de Contas, falávamos há

[5] BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 20 de junho de 2012.

[6] Conforme notas taquigráficas colhidas no 1° Encontro Sul-Sudeste dos Tribunais de Contas, ocorrido no município de Curitiba em 29/09/2011. A palestrante é Juíza do Trabalho e ex-conselheira do Conselho Nacional de Justiça.

pouco, tem uma natureza híbrida, alguns dizem que está no legislativo, outros dizem que não, tem até um texto do Ministro Ayres Britto que é muito interessante sobre essa matéria, que me pareceu muito coerente. Mas o fato é que os Tribunais de Contas, os Conselheiros estão submetidos à LOMAN, são tribunais administrativos, não exercem função jurisdicional, tampouco o CNJ exerce, o CNJ é um Tribunal exclusivamente administrativo, e é um Tribunal de governo do sistema. Por que não essa absorção ser feita dentro do próprio sistema de justiça? Por que não pensar nos tribunais de contas dentro do sistema de justiça? Parece-me que eles estão muito mais assemelhados ao sistema de justiça do que ao próprio legislativo. Se fosse para um enquadramento que tivesse mais encaixe, mais um contorno, talvez com menos arestas, vamos assim dizer, no sistema de justiça a similitude a meu ver, seria indubitavelmente maior. Por sua vez, é claro que dependeria de uma reflexão mais aprofundada, de uma PEC, de uma modificação constitucional e de um contorno adequado. Mas eu não vejo impossibilidade nem tampouco em trazer tribunais de contas para o sistema de justiça, ou levar o Conselho Nacional de Justiça para um controle de tribunais que prestem uma jurisdição, seja ela em nível judicial ou administrativo, como disse é o próprio caso do CNJ. É um órgão que pertence ao Poder Judiciário, julga, julga matérias administrativas, a seara não tem nenhuma atuação jurisdicional, e que tem esse perfil já, essa

> dinâmica, essa experiência bastante acentuada e acredito que teria uma contribuição muito grande para prestar.

Eventuais ilações sobre a inviabilidade dos procuradores que atuam junto aos Tribunais de Contas se submeterem ao controle do CNMP, porque eles não teriam uma função jurisdicional, mas administrativa, não se sustentam minimamente.

Os Conselhos de Controle Superior são instituições predominantemente administrativas, vocacionadas ao controle das funções administrativas do Poder Judiciário e do Ministério Público (funções atípicas), e não ao controle da jurisdição propriamente dita (função típica). Evidentemente que por esta atuação de Controle Superior se almeja, sob a batuta do **princípio da eficiência**, aprimorar o exercício das funções típicas. Nada, porém, justifica que as mesmas funções atípicas das Cortes de Contas (função administrativa) não possam ser submetidas ao mesmo órgão de controle, que, afinal, não intervirá na prestação da jurisdição especial de contas.

Decisão recente do próprio CNMP sepultou definitivamente qualquer dúvida sobre a submissão dos procuradores do MPC àquele Conselho[7]:

> CONSULTA Nº 0.00.000.000843/2013-39
>
> RELATORA: TAÍS SCHILLING FERRAZ
>
> REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS - AMPCON
>
> EMENTA. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS. CONSULTA. CONTROLE EXTERNO PELO CONSELHO NACIONAL DO

[7] DOU, nº 156. 14 de agosto de 2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO. NATUREZA JURÍDICA. FUNÇÕES INSTITUCIONAIS. GARANTIAS E VEDAÇÕES DOS MEMBROS. AUTONOMIA FUNCIONAL JÁ RECONHECIDA.

AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA EM PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO. CONSULTA RESPONDIDA POSITIVAMENTE.

1. Considerando que as funções institucionais reservadas ao Ministério Público de Contas -MPC identificam-se plenamente às previstas no art. 127 da Constituição Federal, e que seus membros foram contemplados com as mesmas garantias e vedações relativas aos membros das demais unidades e ramos do Ministério Público (CF, art. 130), impõe-se reconhecer ao MPC a natureza jurídica de órgão do Ministério Público brasileiro.

2. A característica extrajudicial da atuação do MPC não o desnatura, apenas o identifica como órgão extremamente especializado. Outros ramos do MP brasileiro são especializados e todos exercem atribuição extrajudicial ao lado das funções perante o Poder Judiciário.

3. A já reconhecida autonomia funcional dos membros do MPC, em sucessivos precedentes do Supremo Tribunal Federal deve ser acompanhada da gradual aquisição da autonomia administrativa e financeira das unidades, de forma a ter garantido o pleno e independente exercício de sua missão constitucional.

4. A carência da plena autonomia administrativa e financeira não é óbice ao reconhecimento da natureza jurídica ministerial do MPC, antes é fator determinante da necessidade do exercício, por este Conselho Nacional, de uma de suas funções institucionais (CF, art. 130-A, §2º, I), zelando "pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência ou recomendar providências". Esta atual carência é conseqüência de um histórico de vinculação, a ser superado, e não pode ser trazida como a causa para negar-se ao MPC a condição de órgão do MP brasileiro. Conclusão diferente levaria ao questionamento da natureza jurídica do MP Eleitoral, que, como amplamente sabido, além de não figurar no art. 128

da Constituição Federal, não dispõe de estrutura, sequer de um quadro permanente de membros.

5. Situação de gradual aquisição de autonomia já vivenciada pelos demais órgãos do Ministério Público que, historicamente, dependeram, em maior ou menor medida, das estruturas dos tribunais e nunca tiveram, por essa razão, sua condição de Ministério Público questionada.

Consulta respondida positivamente para reconhecer ao Ministério Público de Contas a natureza jurídica de órgão do Ministério Público brasileiro e, em consequência, a competência do CNMP para zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais dos respectivos membros e pela garantia da autonomia administrativa e financeira das unidades, controlando os atos já praticados de forma independente em seu âmbito, e adotando medidas tendentes a consolidar a parcela de autonomia de que ainda carecem tais órgãos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, acordam os Conselheiros do Plenário do Conselho Nacional do Ministério Público, por unanimidade, em conhecer e dar provimento à consulta, nos termos do voto da relatora.

TAÍS SCHILLING FERRAZ

Relatora

A previsão em norma constitucional virá confirmar aquilo que por interpretação já reconheceu o CNMP.

Em relação à submissão dos Ministros e Conselheiros ao CNJ trata-se de previsão com guarida inclusive no princípio da economicidade. Não faz sentido algum criar um novo órgão público, com toda a sorte de implicações financeiras que isto significa para fiscalizar menos de 300 magistrados de contas. Ressaltamos, por oportuno, que o CNJ, por sua vez, fiscaliza 15 mil juízes.

Sala das Sessões, em 2 de outubro de 2013.

FRANCISCO PRACIANO (PT/AM)

ÉRIKA KOKAY (PT/DF)

PAULO RUBEM SANTIAGO (PDT/PE)

ROSANE FERREIRA (PV/PR)

LUIZ PITIMAN (PMDB/DF)

IZALCI (PSDB/DF)

REGUFFE (PDT/DF)

LUIZ COUTO (PT/PB)

LUIZA ERUNDINA (PSB/SP)

ANEXO B - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 40/2016

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40 , DE 2016

À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.
EM 13 / 7 / 2016

Altera os arts. 24, 49, 72, 75 e 163 da Constituição Federal; e acrescenta o art. 73-A à Constituição Federal e o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer padrão nacional do processo de controle externo dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 24, 49, 72, 75 e 163 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações, renomeando-se o parágrafo único do art. 75 como § 1º:

"**Art. 24.** .....

.....

XVII – processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas.

....." (NR)

"**Art. 49.** .....

.....

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, no prazo de sessenta dias após o recebimento do parecer referido no art. 71, I, e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

.....

SF16250.25740-42
Página: 1/10 05/07/2016 13:44:11
637b6b763ea64db82293c5db55bc0db6c2lab385

Parágrafo único. Esgotado sem deliberação o prazo previsto no inciso IX, a matéria entrará em regime de urgência, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, as demais deliberações a cargo do Congresso Nacional." (NR)

"**Art. 72.** .....

.....

§ 3º O Tribunal encaminhará à Comissão, nos prazos previstos na lei de diretrizes orçamentárias, relatório de avaliação de fatos e indícios de irregularidade que possam comprometer as finanças públicas e, em especial, o cumprimento das metas fiscais.

§ 4º O relatório de que trata o § 3º será registrado em sistema eletrônico específico, ao qual será dado acesso à Comissão, às Consultorias Institucionais das Casas Legislativas do Congresso Nacional e ao Ministério Público." (NR)

"**Art. 75.** As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, nos termos de lei complementar.

.....

§ 2º É vedada a criação de mais de um Tribunal de Contas no âmbito dos Estados." (NR)

"**Art. 163.** .....

.....

Parágrafo Único. As proposições de que trata o art. 59, *caput*, quando acarretarem aumento de despesa obrigatória ou renúncia de receita, serão instruídas com a estimativa do impacto orçamentário e com o exame de sua compatibilidade com a política fiscal, conforme as normas previstas na lei complementar de que trata este artigo."

SF16260.26740-42

Página: 2/10 05/07/2016 13:44:11

637b6b763ea64db82293c5db55bc0db6c2fab385

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do art. 73-A:

"**Art. 73-A.** Lei complementar de iniciativa do Tribunal de Contas da União disporá, no mínimo, sobre:

I – os critérios para comprovação objetiva do cumprimento dos requisitos previstos no art. 73, §§ 1º e 2º;

II – as atribuições dos Ministros, titulares e substitutos, dos auditores de controle externo e, no que couber, dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

III – a auditoria de controle externo, órgão de instrução do Tribunal de caráter permanente, constituído exclusivamente por auditores de controle externo de carreira e, se houver, por servidores ocupantes de cargo efetivo concursados para o exercício de atividades auxiliares de controle externo;

IV – os critérios de escolha pelo Presidente do Tribunal do dirigente máximo da auditoria de controle externo, dentre os auditores de controle externo concursados para exercer a titularidade das atividades indissociáveis de planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos típicos de controle externo de que trata o art. 71;

V – independência e demais prerrogativas institucionais dos agentes investidos nos cargos mencionados no inciso II deste artigo, assim como hipóteses de suspeição, impedimento e vedações a condutas que possam gerar conflito de interesses com o exercício da função de controle externo.

§ 1º A União instituirá e manterá portal nacional de transparência e visibilidade dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas para registro de:

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

II – reclamações junto à Corregedoria e processos disciplinares contra membros dos Tribunais;

III – informações pormenorizadas sobre a gestão administrativa e financeira dos Tribunais e dos Ministérios Públicos de Contas, sem prejuízo do cumprimento das normas gerais de finanças públicas e de transparência.

§ 2º O funcionamento do sistema eletrônico centralizado será definido em lei federal."

SF16260.26740-42

Página: 3/10 05/07/2016 13:44:11

6370b763ea84db82293c5db55bc0db6c2fab385

Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 101:

> "**Art. 101.** O Tribunal de Contas da União, no prazo de cento e oitenta dias, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei complementar dispondo sobre as matérias previstas no art. 73-A, assim como o projeto de lei relativo ao processo de controle externo referido no art. 24, XVII, da Constituição Federal." (NR)

Art. 4º É considerado auditor de controle externo o agente público que tiver ingressado no quadro permanente de pessoal do Tribunal de Contas, até a promulgação desta Emenda Constitucional, mediante concurso público específico para o exercício de atribuições de natureza finalística, de complexidade e responsabilidade de nível superior, relativas à titularidade das atividades indissociáveis e privativas de planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização da competência do Tribunal

Parágrafo único. É assegurada, no que couber, a norma prevista neste artigo aos inativos e pensionistas do respectivo Tribunal de Contas que cumprirem os mesmos requisitos

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais de controle externo, indispensáveis para a consolidação e o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. Contudo, as Cortes de Contas carecem de uma lei complementar nacional que disponha sobre a organização do Tribunal de Contas da União (TCU) e estabeleça normas gerais para os demais Tribunais de Contas, de modo a uniformizar a observância de garantias processuais às partes sujeitas ao controle externo em toda Federação, conforme assegura o artigo 73 c/c artigo 96, inciso I da Constituição da República.

SF16260.26740-42

Página: 4/10 05/07/2016 13:44:11

637b6b763ee64db82293c5db55bc0db6c2lab385

Com o objetivo de suprir essa lacuna e garantir um controle mais efetivo sobre as políticas públicas e sobre a condução da política fiscal, apresentamos esta proposta de emenda à Constituição, para prever que essas instituições de fiscalização na esfera de controle externo devem se organizar de forma simétrica em todo o País, com a devida neutralidade político-partidária e independência em relação àqueles que serão fiscalizados.

Para o alcance dos objetivos pretendidos, a proposta também avança no sentido de criar as condições para o Congresso Nacional dispor sobre a simetria prevista no art. 75 da Constituição da República, visando estabelecer diretrizes fundamentais para os Tribunais de Contas do Brasil e assegurar as garantias processuais às partes sujeitas ao julgamento de contas. A previsão de lei complementar visa preencher lacuna que faz com que o Supremo Tribunal Federal seja recorrentemente chamado para dispor sobre a simetria constitucional a ser observada pelos Tribunais de Contas.

Segundo Odilon Cavallari de Oliveira (*In* **Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?** Revista do TCU, Ano 40, Número 113, Set/Dez 2008), embora se costume referir aos processos dos tribunais de contas como processos administrativos, Carlos Ayres Britto sustenta que, na realidade, são processos de contas. Não são, portanto, processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos, pois as Cortes de Contas proferem julgamentos sobre as atividades de outros órgãos, agentes públicos e pessoas, e não sobre as suas próprias atividades. Além disso, sua atuação não é originária, mas sim consequente a uma atuação administrativa, e seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida.

As observações do autor têm a virtude de colocar em evidência os processos de controle externo como instrumentos necessários e condicionantes da boa ou má fiscalização das finanças públicas, a requererem especial atenção do Congresso Nacional para as suas peculiaridades, que, se bem disciplinadas por norma infraconstitucional, contribuirão para a maximizar a efetividade do Texto Constitucional, relativamente à atuação dos Tribunais de Contas.

SF/16260.26740-42

Página: 5/10 05/07/2016 13:44:11

637b6b763ea64db82293c5db55bc0db6c2fab385

A existência de uma norma geral de processo para os Tribunais de Contas que regule os aspectos principiológicos contribuirá significativamente para uma maior aproximação dos **métodos de fiscalização financeira** atualmente em prática, o que proporcionará ganhos de **eficiência para o Poder Público e maior segurança jurídica para os administrados**, especialmente àqueles que, pelas mais variadas circunstâncias, devem prestar contas a mais de um Tribunal.

Ainda de acordo com OLIVEIRA, uma lei nacional de processo dos Tribunais de Contas é medida consentânea com a busca de criação de uma eficiente rede de controle da Administração Pública, o que demanda, no caso dos Tribunais de Contas, a uniformização de seus processos e procedimentos, respeitadas as peculiaridades de cada unidade da Federação.

Ressalte-se que, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, as cláusulas pétreas não são absolutamente intangíveis, pois o conteúdo a ser preservado é o seu núcleo essencial (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.024).

Outra iniciativa de relevo é a definição, padronizada, das atribuições dos agentes que conduzem a instrução e o julgamento do processo de controle externo a cargo do TCU e demais Tribunais de Contas. Trata-se de medidas essenciais para assegurar o respeito à regra constitucional do concurso público específico, fundamental para inibir desvios de função que comprometem a credibilidade das decisões das Cortes de Contas.

Também é essencial a padronização da auditoria de controle externo, órgão de instrução de caráter permanente que integra a estrutura institucional das Cortes de Contas, ao qual incumbe a função de executar as auditorias, inspeções de demais procedimentos fiscalizatórios da competência do Tribunal referida no art. 71 da Constituição de 1988.

A padronização da nomenclatura do cargo que congrega atribuições para exercer os procedimentos próprios da função de instrução no âmbito do controle externo também constitui avanço importante, uma vez que traduz para os gestores e para toda sociedade que os Auditores de Controle Externo são agentes de Estado dotados de prerrogativas

SF/16280.28740-42

637b8b763ea64db92293c5db55bc0db6c2fab365 Página: 6/10 05/07/2016 13:44:11

institucionais necessárias para auditar, inspecionar e realizar outros procedimentos de fiscalização sobre os jurisdicionados dos Tribunais de Contas.

Isso não só aumenta a transparência da gestão do quadro de pessoal dos Tribunais - inibindo desvios de função que comprometem a legitimidade das decisões -, como também se revela essencial para assegurar as garantias processuais às partes, de terem suas contas auditadas e inspecionadas por agentes legalmente competentes, uma vez que dessas ações pode resultar restrições a direitos subjetivo dos gestores.

A proposta prevê, ainda, mecanismos que ampliam a integração entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo, com o compartilhamento do resultado da avaliação periódica de variáveis econômicas que podem comprometer o resultado fiscal. A iniciativa é essencial para evitar as práticas que ficaram conhecidas como **'pedaladas fiscais'**.

O controle preventivo da geração de despesas também constitui importante avanço, com regras para controle específico da compatibilidade das proposições legislativas com a política fiscal, quando acarretarem aumento de despesa obrigatória ou renúncia de receita. Além disso, propomos a fixação do prazo de sessenta dias para o Congresso Nacional julgar as contas do Presidente da República, de forma a entregar à sociedade o produto de uma das principais funções do Poder Legislativo, que é julgar as contas anuais do governante eleito.

Outro benefício fiscal da proposta é a vedação à criação de mais de um Tribunal de Contas no âmbito de cada Estado-Membro. Iniciativas nesse sentido se proliferam pela Federação, o que pode acarretar impacto fiscal desastroso no campo das finanças públicas, com prejuízo à prestação de serviços essenciais aos cidadãos.

Isso porque, pelo artigo 20, § 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a criação de mais de um Tribunal de Contas no âmbito do Estado impõe a redução de 0,4 pontos percentuais do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo, que em vários Estados enfrenta dificuldade. Com efeito, tem-se reduzida a capacidade de prestação de serviços públicos essenciais tais como educação, saúde, saneamento básico e segurança pública, cuja

SF/16260.26740-42

Página: 7/10 05/07/2016 13:44:11

637b6b763ea64db82293c5db55bc0dfb6c2fab385

implementação das políticas públicas passa pela manutenção de um quadro de pessoal que absorve boa parte do limite de pessoal do Poder Executivo.

A proposta também tem como elemento essencial a participação social. Para tanto, prevê a instituição de Portal Nacional de Transparência e Visibilidade dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas, a ser regulamentado por lei federal. O portal deverá conter, dentre outras, informações pertinentes a relatórios e pareceres das Auditorias de Controle Externo, do Ministério Público e as decisões das Cortes de Contas.

Finalmente, registramos que esta proposta foi formulada a partir das contribuições apresentadas pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC), associação de classe afiliada à Confederação Nacional dos Servidores Públicos (CNSP), da Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU), assim como da Associação CONTAS ABERTAS que realiza importante controle social das políticas públicas e do funcionamento dos Tribunais de Contas do Brasil.

Diante da relevância da matéria para a regular aplicação dos recursos públicos, estamos certos de que a presente proposta atende aos mais legítimos anseios da população, razão pela qual contamos com o apoio dos nobres pares no sentido de sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **RICARDO FERRAÇO**

Senador	Assinatura

SF/16260.26740-42

Página: 8/10 06/07/2016 13:44:11

637b6b763ea64db82293c5db558c0db6c2fab385

Ementa: Altera os arts. 24, 72, 75, 166 e 169 da Constituição Federal; acrescenta o art. 73-A à Constituição Federal e o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer padrão nacional do processo de controle externo dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências.

SF/16260.26740-42

Senador	Assinatura

Página: 9/10 05/07/2016 13:44:11

637b6b763ea64db82293c5db55bc0db6c2fab385

Ementa: Altera os arts. 24, 72, 75, 166 e 169 da Constituição Federal; acrescenta o art. 73-A à Constituição Federal e o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer padrão nacional do processo de controle externo dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências.

Senador	Assinatura

SF/16260.26740-42

Página: 10/10 06/07/2016 13:44:11

637b6b763ea64db82293c5db55bc0dc6c2fab385

ANEXO C - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 22/2017

SENADO FEDERAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 22, DE 2017

Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea "r" do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências.

AUTORIA: Senador Cássio Cunha Lima (1º signatário), Senador Airton Sandoval, Senador Antonio Anastasia, Senador Armando Monteiro, Senador Ataídes Oliveira, Senador Cidinho Santos, Senador Davi Alcolumbre, Senador Eduardo Amorim, Senador Eduardo Lopes, Senador Elmano Férrer, Senador Fernando Bezerra Coelho, Senador Flexa Ribeiro, Senador Garibaldi Alves Filho, Senador Hélio José, Senador Humberto Costa, Senador Ivo Cassol, Senador João Alberto Souza, Senador José Maranhão, Senador José Medeiros, Senador José Serra, Senador Lasier Martins, Senador Otto Alencar, Senador Paulo Paim, Senador Raimundo Lira, Senador Romário, Senador Ronaldo Caiado, Senador Sérgio Petecão, Senador Valdir Raupp, Senador Waldemir Moka, Senador Wellington Fagundes, Senador Wilder Morais

DESPACHO: À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Página da matéria

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

SF/17490.70841-46

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017

Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea "r" do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 22 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 22 .....

XXX – processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas." (NR)

Art. 2º O inciso III do art. 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).

SF/17490.70841-46

Art. 3° O art. 73 passa a vigorar a seguinte redação:

"Art. 73.....

§1° .....

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 § 9° 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 em nível superior em área de conhecimento mencionada 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,

SF/17490.70841-46

segundo o critério do merecimento.

§3º .....

§4º Os Ministros Substitutos do Tribunal de Contas da União, quando em substituição a Ministro, terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens 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 e o equivalente nos Estados, Distrito Federal e Municípios, ou a direção de entidade da administração indireta".

Art. 4º 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

SF/17490.70841-46

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 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 assegurar a uniformidade de interpretação de normas no âmbito de sua

SF/17490.70841-46

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 que importem em 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 situação dos Tribunais de Contas no País e as atividades do Conselho, que deve integrar mensagem do Presidente do Tribunal de Contas da União 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 §§8º e 9º.

§7º O Conselho escolherá, em votação secreta, um Corregedor Nacional, dentre os

5

SF/17490.70841-46

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.

§8º Fica criada a Câmara de Uniformização de Jurisprudência, composta pelos membros dos Tribunais de Contas que integram o Conselho, e presidida por seu Presidente, ao qual é assegurado o direito de voto em todos os processos, e suas sessões serão preferencialmente virtuais.

§9º 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.

§10 Junto ao Conselho, oficiará o Procurador-Geral do Ministério Público de

SF/17490.70841-46

Contas da União.

§11 Os membros dos Ministérios Públicos de Contas não estão sujeitos ao controle do Conselho.

§12 O Conselho escolherá um Ouvidor Nacional, dentre seus integrantes, vedada a recondução, competindo-lhe, além das atribuições que lhe forem conferidas em Lei, as seguintes:
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.

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

§14. 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.

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

SF/17490.70841-46

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

Art. 5° O parágrafo único do art. 75 passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido dos seguintes incisos:

"Art. 75. .....

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros, observado o disposto no artigo 52, inciso III, alínea b, no artigo 73, §§ 1° e 5°, e escolhidos:
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."(NR)

Art. 6° A alínea r do inciso I do art. 102 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 102. .....
I - .....

SF/17490.70841-46

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. 7º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos art. 29-A e 115, 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

SF/17490.70841-46

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. 8° Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Controle Externo da Administração Pública é função precípua do Poder Legislativo, na medida em que cabe aos representantes do povo o dever de zelar pela correta aplicação das verbas públicas. No entanto, foi a própria Carta Magna de 1988, seguindo a tradição das Constituições anteriores, que conferiu aos Tribunais de Contas um papel igualmente sobranceiro no Controle Externo da gestão pública.

Por tal razão, os Tribunais de Contas do Brasil são os órgãos imbuídos dessa missão republicana, aos quais cabe a responsabilidade pela fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos e que estão incumbidos de assegurar uma gestão fiscal responsável pela

SF/17490.70841-46

Administração Pública em seus diferentes níveis.

Por conta deste mandato e considerando a dinâmica do processo do controle, entendo ser oportuno propor ao Congresso Nacional ajustes fundamentais no formato constitucional do controle externo brasileiro, com vistas a manter o equilíbrio das contas públicas e assegurar o efetivo e exemplar desempenho do controle da gestão.

Em razão disso, apresentamos ao Senado Federal esta proposta de Emenda à Constituição, formulada a partir das contribuições ofertadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), propugnando pela criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), enquanto instrumento de extrema importância para o aprimoramento de sua relevante função constitucional desses órgãos, assim como 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.

Com efeito, a necessidade de submeter a atuação dos membros dos Tribunais de Contas ao crivo fiscalizador de um órgão de controle disciplinar e correcional 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

SF/17490.70841-46

atribuição constitucional de competências privativas para exercê-la a órgãos autônomos, apartados quer do Ministério Público, quer do Poder Judiciário.

Assim é que, adotando a mesma linha defendida em outras iniciativas de reforma constitucional, no sentido da criação de um Conselho Nacional específico para os Tribunais de Contas brasileiros e destoando daquelas que pretendem a sujeição dos membros e órgãos de controle externo ao controle do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), , a presente proposta objetiva evitar a incontornável deficiência de representação que haveria em semelhante arranjo, e salvaguardar, no mesmo passo, a propriedade dessa importantíssima função estatal.

Neste sentido, a redação ora sugerida pretende inserir avanços nas regras de composição e na fixação das competências do Conselho Nacional, 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 as quais haja reconhecida controvérsia acerca de interpretação normativa. Para esse último fim, a proposta prevê a criação de uma Câmara de Uniformização de Jurisprudência, concebida como instrumento crucial para a segurança das decisões e para a estabilização das relações jurídicas, atribuição que alcançaria, por exemplo, questões atinentes à Lei de Responsabilidade Fiscal.

SF/17490.70841-46

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 impõe alteração radical ao desenho orgânico constitucional. A concepção de um órgão deste porte visa, em verdade, fortalecer a coordenação entre os Tribunais de Contas, 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. Ao mesmo tempo, suas feições o habilitam a 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.

A presente proposta oferece, igualmente, outro contributo no sentido da padronização 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, uma espécie de "CPC de Contas", de iniciativa privativa do Tribunal de Contas da União. Deste ponto de vista, a proposta viabiliza a futura concretização de antigo anseio dos atores do controle externo brasileiro, iniciativa alinhada com o sentido amplo da uniformização pretendida pela proposta.

Com essas modificações, pois, pretende-se reafirmar a autonomia dos Tribunais

SF/17490.70841-46

de Contas, ao intensificar o sistema constitucional de freios e contrapesos (*check and balances*), fundamentado nos controles recíprocos entre os poderes e no controle social, prestigiado, no Conselho, pela participação de cidadãos indicados pelo Parlamento e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Por serem um dos guardiões da república, os Tribunais de Contas precisam, ademais, ser exemplos de transparência. Para tanto, o CNTC, por meio de uma Ouvidoria Nacional, instituirá e manterá um Portal Nacional da Transparência das atividades dos Tribunais de Contas.

Nessa toada, vale mencionar também a afirmação do planejamento estratégico integrado que deve emergir da criação do CNTC, a partir de seu papel proeminente no acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas. Observe-se, a propósito, que os relatórios anuais de desempenho dos Conselhos já criados, CNJ e CNMP, demonstram o acerto da medida, dado o avanço e a melhoria da capacidade institucional do Poder Judiciário e do Ministério Público alcançados após a sua instituição, o que permite antever idêntico efeito nos Tribunais de Contas do Brasil.

Ademais, com essa correspondência orgânica com os Conselhos Nacionais existentes, tem-se por garantida a conformidade constitucional do CNTC. A esse respeito, vale salientar que o Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar a Ação

SF/17490.70841-46

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, pronunciando-se pela constitucionalidade da criação daquele órgão de controle.

Por este motivo – reitera-se – a criação do CNTC preservará a autonomia dos Tribunais de Contas, bem como o desenho constitucional original (que definiu, de forma não hierárquica, 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), aperfeiçoando-o e confirmando-o (STF, ADI 445/DF e ADI 687/PA).

Cumpre ressaltar, por fim, que o momento de crise não pode ser tomado como impeditivo para esse aprimoramento do formato de organização do controle externo brasileiro, não somente em vista das várias vantagens decorrentes de sua efetivação, como evidenciado no Judiciário e no Ministério Público, mas também em se considerando o especial cuidado com a redução de custos para a criação e a manutenção do CNTC. Com efeito, conforme prevê a proposta, sua economicidade resta assegurada, 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 pela

SF/17490.70841-46

vedação expressa de remuneração de seus membros; seja, afinal, com a acomodação do impacto econômico-financeiro remanescente, que será inicialmente suportado pelo TCU.

Quanto às regras de composição dos Tribunais de Contas, conquanto o atual modelo constitucional já possa ser considerado avançado, é forçoso reconhecer que a sociedade civil desde muito questiona sua abertura para a ingerência de interesses particulares e de influências antirrepublicanas, sobretudo em vista da vagueza de conceitos sobre os quais se assentam os critérios para preenchimento dos cargos de Ministro e Conselheiro.

Deste modo, além de assegurar o cumprimento do espírito dessas regras e de envidar esforços para a completa implantação do modelo constitucional instituído para o exercício do controle externo no país, 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 dar mais um passo adiante, no sentido de propor uma alteração racional das mencionadas regras.

Neste sentido, estamos propondo uma inversão numérica do quantitativo das vagas destinadas a provimento por agentes públicos oriundos das carreiras técnicas, englobando as de Ministro e Conselheiro Substituto (membros naturais), de Procurador de Contas e de servidores profissionais do controle externo. Mais do que isso, estipula o texto em comento que o preenchimento de tais vagas ficaria inteiramente livre da influência dos órgãos e poderes fiscalizados pelos Tribunais

SF/17490.70841-46

de Contas.

Todavia, por entendermos que a experiência na gestão pública e também no exercício da atividade parlamentar, por exemplo, são importantes para temperar, a partir de conhecimentos multidisciplinares, a atuação dos Tribunais de Contas, defendemos que o Poder Legislativo continue, ainda que de forma minoritária, a participar do processo de indicação dos membros dos Tribunais de Contas. Ademais, com a participação do Legislativo nesta nova proporção da composição, os efeitos indesejáveis do corporativismo seriam evitados. Desta maneira, preserva-se a legitimação de sua atuação por meio do imprescindível concurso, na definição da composição dos Tribunais de Contas, de um Poder assentado sobre a soberania popular, que deverá, ainda, fortalecer a lisura e transparência do processo de escolha, ao submeter o indicado a arguição pública e aprovação por maioria absoluta do Senado Federal ou das respectivas Casas Legislativas estaduais, distrital e municipais, conforme o caso.

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 desses órgãos de controle aqueles que tenham exercido, nos três anos anteriores ao surgimento da vaga, mandato público ou ocupado cargos de natureza política, de livre nomeação (como o de Ministro ou Secretário de Estado), ou atuado como dirigentes de entidades da administração indireta.

17

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

SF/17490.70841-46

Na esperança de haver sensibilizado os nobres Senadores e Senadoras quanto à importância da matéria e da imperiosidade da medida, pedimos apoio para a aprovação desta proposição.

Sala das Sessões, maio de 2017.

Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

Assinaturas	Nome Parlamentar
1	
2	
3	
4	
5	
6	
7	
8	
9	
10	

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

SF/17490.70841-46

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017

Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea "r" do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências.

11	
12	
13	
14	
15	
16	
17	
18	
19	
20	
21	
22	
23	

19

SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador CÁSSIO CUNHA LIMA

SF/17490.70841-46

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2017

Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea "r" do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências.

24	
25	
26	
27	
28	
29	
30	
31	
32	
33	

LEGISLAÇÃO CITADA

- urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988
  http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:ato.disposicoes.constitucionais.transitorias:1988;1988
- Constituição de 1988 - 1988/88
  http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988
  - parágrafo 9º do artigo 14
  - artigo 22
  - inciso III do artigo 52
  - parágrafo 3º do artigo 60
  - inciso I do artigo 102
  - alínea r do inciso I do artigo 102
- Emenda Constitucional nº 45, de 2004 - PEC DA REFORMA DO JUDICIÁRIO - 45/04
  http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2004;45