

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 30, de 2007, que *acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal, para criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador ROMERO JUCÁ

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 30, de 2007, que tem como primeiro signatário o Senador Renato Casagrande, objetiva criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas.

Para tanto, insere o art. 75-A na Constituição Federal, adotando sistemática semelhante à utilizada pelo constituinte derivado na criação dos Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público (CNJ e CNMP). Entre as previsões da PEC, destacamos as que se seguem.

Quanto à composição, o novo Conselho será constituído por quinze membros, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: dois Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU); três conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs); um conselheiro dos Tribunais de Contas dos Municípios (TCMs); dois membros do Ministério Público junto ao TCU; dois membros dos Ministérios Públicos junto aos TCEs; um membro dos Ministérios Públicos junto aos TCMs; dois advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); dois cidadãos com idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros, ou de administração pública, indicados um pela Câmara dos Deputados e o

outro pelo Senado Federal. Os membros integrantes das Cortes de Contas e dos Ministérios Públicos serão indicados pelas respectivas instituições.

Os membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação da escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, cabendo a presidência do órgão ao Ministro indicado pelo TCU que for mais antigo no cargo.

Competirá ao Conselho, além de outras atribuições previstas em lei: controlar a atuação administrativa e financeira dos tribunais de contas, bem como o cumprimento dos deveres funcionais de ministros, conselheiros, auditores e membros dos ministérios públicos junto aos tribunais de contas; zelar pela observância das disposições constitucionais referentes à atuação dos tribunais de contas, pela autonomia do sistema de controle externo e pelo cumprimento das leis orgânicas e regimentos internos dos tribunais de contas, inclusive com a prerrogativa de expedir atos regulamentares ou recomendar providências, no âmbito de sua competência; apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados pelos tribunais de contas e respectivos ministérios públicos, podendo desconstituir-lhos, revê-los ou fixar prazo para a adoção de providências; receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos dos tribunais de contas e respectivos ministérios públicos, podendo avocar processos disciplinares, determinar a remoção, a disponibilidade e a aposentadoria de autoridades e servidores; rever processos disciplinares contra membros dos tribunais de contas e dos respectivos ministérios públicos julgados há menos de um ano; representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou abuso de autoridade; elaborar relatório estatístico semestral sobre processos e acórdãos prolatados pelos tribunais de contas; elaborar relatório anual sobre as suas atividades, bem como sobre a situação dos tribunais de contas e respectivos ministérios públicos.

A PEC prevê ainda que o Conselho terá um Corregedor-Geral, escolhido entre seus membros, com as seguintes atribuições, além de outras previstas em regulamento: receber reclamações e denúncias contra membros e órgãos dos tribunais de contas, seus serviços auxiliares e respectivos ministérios públicos; exercer funções executivas, de inspeção e correição-geral; requisitar e designar servidores dos tribunais de contas, delegando-lhes atribuições, para a realização das atividades da Corregedoria.

A exemplo do que ocorre com o CNJ e o CNMP, a PEC dispõe que o Presidente do Conselho Federal da OAB oficiará junto ao

novo Conselho, o qual será financiado com recursos da União e terá autonomia administrativa, financeira e orçamentária.

A PEC contém, ainda, disposições transitórias, que prevêem: o prazo para a instalação do Conselho (180 dias); a prerrogativa do Congresso Nacional de realizar a escolha de sua primeira composição, caso não sejam feitas as indicações pelos órgãos e instituições referidos nos incisos do *caput* do alvitrado art. 75-A; a competência do Conselho para editar resolução que discipline seu funcionamento e as atribuições do Corregedor, enquanto não for aprovada lei específica a esse respeito; a determinação, aos Poderes Legislativos Federal, Estaduais e Municipais, para que constituam comissões destinadas a elaborar, no prazo de 180 dias, os projetos de lei necessários à regulamentação da matéria tratada na PEC.

Na justificação, é assinalado ser incompatível com o Estado Democrático de Direito a existência de *conjuntos orgânicos imunes a qualquer fiscalização*. *Todo e qualquer Poder, órgão, instituição ou servidor público deve estar sujeito a alguma forma de controle, com vistas a garantir a mais ampla transparéncia no desempenho de atividades públicas e evitar que se cometam abusos ou atos de improbidade administrativa*. Partindo desse pressuposto e da experiência do CNJ e do CNMP, a PEC propõe a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e do Ministério Público junto a esses Tribunais, entendendo que tais órgãos compõem um sistema de controle externo em nível nacional a justificar a existência de um órgão superior que fiscalize e controle a atividade administrativa e financeira das cortes de contas e dos ministérios públicos que atuam perante elas.

II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, apresentar parecer às propostas de emenda à Constituição.

Quanto à constitucionalidade da PEC, verificamos terem sido observados os requisitos descritos no art. 60 da Lei Maior, a saber: a proposta conta com o número mínimo exigido de subscrições de senadores; não existe óbice de natureza circunstancial à tramitação da PEC, consistente na vigência de estado de sítio, de defesa ou de intervenção federal; as alterações promovidas no texto constitucional não atentam contra nenhuma das cláusulas pétreas enumeradas no § 4º do art. 60 da Carta Magna.

Eventual impugnação da constitucionalidade da proposta, sob o argumento de ofensa ao princípio da separação dos Poderes ou ao princípio federativo, não deve prosperar. Com efeito, quando da criação do CNJ e do CNMP, as mesmas questões foram levantadas. Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.367, no entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), intérprete último da Lei Maior, reconheceu ser com ela consentânea a Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, que criou o CNJ. Na ementa da decisão (DJ de 17.03.2006), restou consignado o seguinte:

Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida. Separação e independência dos Poderes. História, significado e alcance concreto do princípio. Ofensa a cláusula constitucional imutável (cláusula pétreia). Inexistência. Subsistência do núcleo político do princípio, mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente. Precedentes e súmula 649. Inaplicabilidade ao caso. Interpretação dos arts. 2º e 60, § 4º, III, da CF. Ação julgada improcedente. Votos vencidos. São constitucionais as normas que, introduzidas pela Emenda Constitucional nº 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional. 3. Poder Judiciário. Caráter nacional. Regime orgânico unitário. Controle administrativo, financeiro e disciplinar.

Como se pode depreender da leitura do excerto transscrito, no entendimento da Corte Constitucional brasileira o princípio da separação dos poderes não é violado pela criação de um órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar do Poder Judiciário que não interfira na atividade-fim desse mesmo Poder. Ora, o Conselho previsto na PEC em exame possui funções equivalentes às do CNJ, não se imiscuindo na atividade-fim dos tribunais de contas, nem inviabilizando, por meio algum, o seu exercício. Demais disso, a Constituição Federal, ao determinar, em seu art. 75, a aplicação das regras de organização, composição e fiscalização do TCU aos tribunais de contas dos estados e aos tribunais de contas dos municípios, confere ao conjunto desses órgãos um regime unitário, similarmente ao que ocorre com o Poder Judiciário. Assim, a criação de um órgão superior, de caráter nacional, com funções de controle administrativo, financeiro e disciplinar dos tribunais de contas não representa ofensa alguma ao princípio federativo.

O cotejo do art. 103-B da Constituição Federal, que trata do CNJ, com o art. 75-A, a ser acrescentado ao texto constitucional, revela um paralelo perfeito entre as competências daquele Conselho e as do que se pretende criar. O mesmo pode ser dito quanto às atribuições do Corregedor. Cabe aduzir, outrossim, que o novo Conselho será composto majoritariamente por integrantes dos tribunais de contas e dos respectivos ministérios públicos, o que afasta qualquer argumento no sentido de que o controle por ele exercido será externo ao conjunto desses órgãos. Também o CNJ e o CNMP possuem membros indicados por órgãos e instituições externas ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, ainda que a maioria dos integrantes desses conselhos provenha da magistratura e do *Parquet*, respectivamente.

No mérito, concordamos com os autores da proposta, quando afirmam a conveniência e, mesmo, a necessidade de criação de um órgão superior de controle administrativo, financeiro e disciplinar dos tribunais de contas. A experiência exitosa do CNJ e do CNMP está a demonstrar que conselhos dessa natureza podem contribuir sobremaneira para tornar mais célere e eficaz a atuação dos órgãos fiscalizados, bem como para coibir desvios funcionais e de gestão. Em poucos anos de existência, o CNJ já tomou decisões de grande relevância, como a Resolução nº 7, de 18 de outubro de 2005, que vedou o nepotismo no Poder Judiciário e que inspirou a Súmula Vinculante nº 13, do Supremo Tribunal Federal. Outras tantas poderiam ser citadas, como as que deram maior uniformidade aos concursos para ingresso na magistratura e as que determinaram a realização de concursos públicos para provimento de serventias extrajudiciais e o corte, nas remunerações de servidores e magistrados, de valores excedentes ao teto remuneratório constitucional. Além disso, o Conselho promoveu diversas campanhas destinadas a racionalizar o processo judicial, modernizar e tornar mais eficiente o Judiciário nacional, como o Projeto Justiça Virtual e o Movimento Nacional pela Conciliação.

Sugerimos apenas duas alterações no texto da PEC. A primeira diz respeito à composição do Conselho. A nosso ver, o órgão só teria a ganhar com o aumento da diversidade de origem de seus membros. Até mesmo em razão do tipo de atividade desenvolvida pelos tribunais de contas, que envolve conhecimentos nas áreas do Direito, da Administração Pública, da Contabilidade, da Economia e da Engenharia, propomos que, além da OAB, os Conselhos Federais de Administração (CFA), de Contabilidade (CFC), de Economia (COFECON) e de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) indiquem, cada qual, um representante para integrar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. Propomos também

que um dos membros seja indicado pela Federação Nacional das Entidades de Servidores dos Tribunais de Contas. E, para assegurar que as indicações recaiam sobre pessoas probas e de alta qualificação, estendemos a todos os membros indicados por órgãos e instituições externos aos tribunais de contas a exigência prevista para os indicados pelas Casas do Congresso Nacional. Todos deverão demonstrar possuir reputação ilibada, idoneidade moral, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública.

A segunda modificação dirige-se a manter o paralelismo entre o novo Conselho e os já existentes, no que concerne ao julgamento de seus membros por crime de responsabilidade, bem como quanto à competência do STF para julgar ações contra as decisões por eles prolatadas. A Emenda Constitucional nº 45, de 2004, modificou a redação do art. 52, II, da Lei Maior, para prever a competência do Senado Federal de julgar os membros do CNJ e do CNMP nos crimes de responsabilidade. Ademais, acrescentou a alínea *r* ao inciso I do art. 102 do texto constitucional, para conferir ao STF a competência de julgar as causas ajuizadas contra tais conselhos. Oferecemos, pois, emenda à PEC, para dispensar o mesmo tratamento aos crimes de responsabilidade dos membros do órgão que se pretende criar e à impugnação das decisões por ele adotadas. Quanto a essa última previsão, pode-se dizer que seja mesmo obrigatória: as decisões do novo órgão devem ser suscetíveis de impugnação junto ao Poder Judiciário, sem o que haveria ofensa ao art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 30, de 2007, e, no mérito, pela sua aprovação, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao *caput* e respectivos incisos do art. 75-A alvitrado para a Constituição Federal pela Proposta de Emenda à Constituição nº 30, de 2007, a seguinte redação, incluindo-se no mesmo artigo o seguinte § 1º e renumerando-se os remanescentes, previstos originalmente na proposição:

“Art. 75-A. O Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, com sede na Capital Federal, compõe-se de quinze membros, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

I – dois Ministros do Tribunal de Contas da União, indicados pelo respectivo tribunal;

II – um Conselheiro de qualquer dos tribunais de contas estaduais, indicado pelos respectivos tribunais, na forma da lei;

III – um Conselheiro de qualquer dos tribunais de contas dos municípios, indicado pelos respectivos tribunais, na forma da lei;

IV – um membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, indicado pelo respectivo Ministério Público;

V – um membro do Ministério Público junto aos tribunais de contas estaduais, indicado pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei;

VI – um membro do Ministério Público junto aos tribunais de contas dos municípios, indicado pelos respectivos Ministérios Públicos, na forma da lei;

VII – um advogado, indicado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII – um representante do Conselho Federal de Contabilidade;

IX – um representante do Conselho Federal de Economia;

X – um representante do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia;

XI – um representante do Conselho Federal de Administração;

XII – dois cidadãos, um indicado pela Câmara dos Deputados e o outro pelo Senado Federal;

XIII – um representante da Federação Nacional das Entidades de Servidores dos Tribunais de Contas.

§ 1º Os membros referidos nos incisos VIII a XIII do *caput* deste artigo serão escolhidos dentre cidadãos com idoneidade moral e reputação ilibada, dotados de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública.

.....”

EMENDA Nº - CCJ

Inclua-se na PEC nº 30, de 2007, o seguinte artigo, renumerando-se o atual art. 2º e seguintes:

“Art. 2º Os arts. 52 e 102 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 52.....

II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

..... (NR)’

‘Art. 102.....

I –

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça, contra o Conselho Nacional do Ministério Público e contra o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas;

..... (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator