



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013, do Senador Eduardo Amorim e outros, que *acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal, para criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas*.

Relator: Senador **RONALDO CAIADO**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013, cujo primeiro signatário é o Senador Eduardo Amorim, que *acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal, para criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas*.

Mediante a Proposta, cria-se o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, com competência para fiscalizar a atuação funcional, administrativa e financeira dos tribunais de contas e órgãos vinculados, em termos semelhantes aos atualmente vigentes para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Conforme a justificação da PEC, argumenta-se ser necessário criar um órgão nacional que controle e fiscalize a atuação das cortes de contas, marcadas pela influência política na sua composição.

A matéria foi despachada a esta CCJ para exame de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e mérito.

Não foram oferecidas emendas.



SF/17567.50280-79



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

II – ANÁLISE

A PEC nº 6, de 2013, não apresenta problemas de constitucionalidade, juridicidade ou regimentalidade.

A Proposta foi apresentada pelo número mínimo de subscritores, nos termos do art. 60, inciso I, da Constituição Federal. Tampouco há violação de cláusulas pétreas, previstas no § 4º do mesmo art. 60. Quanto à juridicidade, a Proposta apresenta as características de abstração, generalidade, inovação, imperatividade e harmonia com as demais normas constitucionais.

Deve ser afastado possível vício de inconstitucionalidade por suposta violação à cláusula pétrea da separação de Poderes e do princípio federativo.

Em primeiro lugar, os Tribunais de Contas são titulares de autonomia financeiro-orçamentária e funcional em suas atividades, de modo que podem exercer suas competências sem a concordância ou aval dos demais Poderes, inclusive o Poder Legislativo. Isso, entretanto, não impossibilita a criação de novos mecanismos de controle externo, especialmente da gestão administrativa desses órgãos públicos.

Em segundo lugar, não há que se falar em violação ao princípio federativo, uma vez que se cria órgão nacional, cuja composição conta, em sua maioria, com membros e servidores dos órgãos controlados. É verdade que – diferentemente do Poder Judiciário ou do Ministério Público – não se concebem os Tribunais de Contas como órgãos que compõem o mesmo Poder, com as características da unidade e indivisibilidade. Contudo, ressalta-se que o órgão a ser criado terá natureza nacional e não apenas federal, pois ele exercerá sua competência sobre todos os Tribunais de Contas federais, estaduais, distritais e municipais existentes, não havendo a subordinação de um plano federativo a outro.

Do ponto de vista regimental, a proposição segue seu trâmite regular, tendo sido despachada para a CCJ, nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal.



SF/17567.50280-79



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

No mérito, a PEC é positiva e deve ser aprovada.

Um dos grandes avanços da Constituição Federal de 1988 foi a previsão clara e específica de regras e princípios sobre o sistema de controle externo dos atos da Administração Pública. Após alguma incerteza jurídica, pacificou-se o entendimento de que os Tribunais de Contas são órgãos autônomos e que colaboram com o Poder Legislativo na fiscalização e controle dos atos administrativos de todos os Poderes, especialmente o Executivo.

Entretanto, infelizmente não são raras as notícias que apontam para fundados indícios de irregularidades na condução do dia a dia desses órgãos públicos que deveriam ser justamente os primeiros a dar exemplo de boa governança e transparência à sociedade brasileira.

Pelo sistema constitucional vigente, a fiscalização externa dos Tribunais de Contas é exercida pelos respectivos Poderes Legislativos, além do Poder Judiciário, mediante as ações judiciais de controle e fiscalização, nos termos do art. 5º, XXXV, e art. 71, § 4º, da Constituição Federal.

Esse sistema é claramente insuficiente para fiscalizar efetivamente as cada vez mais complexas atividades do poder público, inclusive dos próprios órgãos de controle. As experiências da criação do CNJ e do CNMP são inegavelmente positivas e, com acerto, são replicadas para os Tribunais de Contas pela presente PEC.

Um órgão de controle externo, com representatividade dos órgãos controlados e da sociedade, tem se mostrado uma das ferramentas mais eficientes para que exista a devida fiscalização e transparência das atividades do poder público. Nesse sentido, a PEC nº 6, de 2013, é meritória e avança na direção certa.

É necessário, contudo, fazer ajustes para aperfeiçoar a redação da PEC. Nesse sentido, são apresentadas três emendas.

A primeira emenda modifica a redação do *caput* e § 3º do art. 75-A a ser acrescentado à Constituição Federal para estabelecer número de membros e regime de indicação compatíveis aos atualmente vigentes para o



SF/17567.50280-79



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

CNJ, que mais se aproxima do futuro Conselho neste ponto. Desse modo, os membros do Conselho Nacional vinculados a Tribunal de Contas serão indicados pelos próprios órgãos e são previstos dois membros advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

A segunda emenda tem o objetivo de deixar clara a atribuição do Conselho para funcionar como guardião da fiel observância dos requisitos constitucionais necessários para assumir o cargo de Ministro ou Conselheiro de Contas. Ainda no mesmo artigo, destacamos singelo reparo levado a efeito no inciso V, a fim de esclarecer que a função fiscalizadora do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas recairá sobre os atos administrativos de gestão dos tribunais e dos Ministérios Públicos vinculados, mas não sobre suas decisões em processos de controle externo. Com esta emenda, afastam-se possíveis críticas de inconstitucionalidade da matéria, tendo em vista que a autonomia funcional dos Tribunais de Contas permanecerá intacta, somente sendo exercido controle administrativo-financeiro pelo Conselho Nacional.

Por fim, a terceira emenda suprime o § 6º do art. 75-A a ser acrescentado à Constituição Federal, para retirar a possibilidade de deslocamento de competência funcional de controle externo dos tribunais de contas para o Conselho Nacional. Seguindo a mesma orientação do CNJ e do CNMP, não se devem deslocar competências autônomas de controle externo para um Conselho Nacional, sob pena de, por um lado, enfraquecerem-se as cortes de contas locais, e, por outro lado, concentrarem-se demasiadamente competências em um único órgão.

III – VOTO

Diante do exposto, vota-se pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação da PEC nº 6, de 2013, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ



SF/17567.50280-79



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013, no ponto em que acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal:

Art. 75-A. O Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, com sede na Capital Federal e competência em todo o território nacional, compõe-se de quatorze membros, sendo:

I – o Presidente do Tribunal de Contas da União;

II – três membros entre Conselheiros de Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios, de Município e do Distrito Federal, indicados em conjunto por esses órgãos;

III – um membro entre Auditores do Tribunal de Contas da União;

IV – três membros entre auditores dos órgãos referidos no inciso II;

V – um membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;

VI – um membro de Ministério Público com atuação junto aos órgãos referidos no inciso II;

VII - dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII – dois cidadãos, de notório conhecimento jurídico, contábil, econômico ou financeiro, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

.....

§ 3º As indicações previstas nos incisos III, IV, V e VI do *caput* serão feitas por entidade representativa de âmbito nacional.

.....

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013, no ponto em que acrescenta o art. 75-A à Constituição Federal:

Art. 75- A.



SF/17567.50280-79



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais e órgãos de contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos Ministérios Públicos junto aos tribunais de contas, cabendo-lhe, além de outras atribuições fixadas em lei complementar:

.....

IV – zelar pela observância e eficácia do art. 37, bem como assegurar o fiel cumprimento dos requisitos constantes do art. 73, § 1º, ambos da Constituição Federal

V – apreciar, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, a legalidade, a legitimidade e a economicidade de atos administrativos praticados, excetuados os em exercício de função de controle externo, por membro ou órgão dos tribunais de contas ou do Ministério Público junto aos tribunais de contas, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

.....

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se o § 6º do art. 75-A a ser incluído na Constituição Federal, nos termos do art. 1º da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/17567.50280-79