

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2018, que *altera os arts. 73 e 84 da Constituição Federal para modificar a forma de composição do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios*.



Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem à análise da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2018, que *pretende a profissionalização do controle de contas públicas pelos Tribunais de Contas e órgãos correlatos, eliminando as indicações políticas*, tendo sido despachada apenas para esta Comissão.

A proposição constitui-se de cinco artigos. O art. 1º modifica o art. 73 da Constituição Federal para estabelecer novos critérios para a composição dos Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU). Resumidamente, substitui-se o modo de escolha de sete dos nove ministros da Corte: antes, selecionados livremente, desde que respeitados os demais critérios constitucionais; agora, selecionados em concurso público de provas e títulos específico.

O art. 2º restringe a competência do Presidente da República apenas à nomeação daqueles Ministros de sua escolha – um vinculado à carreira de auditor (Ministro-Substituto) do próprio Tribunal e outro vinculado à carreira do Ministério Público junto ao TCU.

O art. 3º estabelece que o preenchimento das vagas se dará à medida que vagarem os respectivos cargos.

O art. 4º estabelece a cláusula de vigência na data da publicação.

O art. 5º revoga o art. 130 da Constituição.

Não foram apresentadas emendas até o momento.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CCJ pronunciar-se sobre a admissibilidade e o mérito da proposta.

Não há óbices de regimentalidade. Quanto à juridicidade, não vislumbramos obstáculos à regular tramitação. As mudanças são propostas por meio do apropriado instrumento legislativo, uma PEC, que é dotada do atributo de generalidade, inova o ordenamento jurídico e possui potencial de coercitividade. Quanto à boa técnica legislativa, a PEC coaduna com a Lei Complementar no 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Nesse mesmo sentido, constitucional a presente Proposta.

Quanto ao mérito, há que se elogiar a iniciativa da Senadora Rose de Freitas (Podemos-ES), que realmente *pretende um primeiro passo*



no sentido de profissionalização do controle de contas públicas pelos Tribunais de Contas e órgãos correlatos, eliminando, pura e simplesmente, as indicações políticas. Nenhuma iniciativa poderia ser mais louvável do que aquela que pretende “moralizar” os critérios de escolha de Ministros do órgão de controle externo das contas públicas – o fiscal deve ser imparcial, técnico, capacitado e independente.

Nos termos do art. 71 da Constituição, o TCU auxilia este Congresso Nacional no controle externo, competindo ao órgão: elaborar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República; julgar contas de administradores de dinheiros públicos; a função registral de legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias e pensões; realizar auditorias técnicas; fiscalizar contas nacionais de empresas supranacionais; acompanhar os recursos públicos repassados pela União; repassar informações ao Congresso; aplicar sanções aos responsáveis; determinar o cumprimento exato da lei; sustar execução de atos impugnados; e reportar ao Poder competente irregularidades observadas.

Inobstante a boa iniciativa, alguns pontos merecem aprimoramento, que são abordados no substitutivo apresentado a seguir. Passa-se à breve exposição dos tópicos alterados.

Em primeiro lugar, o esquema desenhado pela autora da Proposta previa que, dos 9 Ministros do TCU, 2 seriam escolhidos pelo Presidente da República por meio de listas tríplices elaboradas pelo próprio Tribunal – ora com membros da carreira de auditor (Ministro-Substituto), ora com membros da carreira do Ministério Público junto ao TCU – e 7 seriam selecionados por concurso público.



No atual cenário constitucional, esses 7 são de livre escolha, sendo que 3 cabem ao Senado Federal, 3 à Câmara dos Deputados e 1 ao Presidente da República. Claro, desde de atendidos os critérios estabelecidos no art. 73, § 1º, da Constituição.

Pois bem. De um lado, o critério da livre escolha permite a oxigenação do Tribunal, dando-lhe certa legitimidade democrática. De outro lado, acaba por realmente inundar a Corte das mais nefastas pressões políticas – várias são as notícias de pretensos esquemas de corrupção que também envolvem os Ministros daquele Tribunal; e isso é ainda mais verdade no âmbito dos Tribunais estaduais.

Partindo disso, pensa-se que extinguir a possibilidade de escolhas minimamente livres ao Executivo e ao Legislativo não seria bom para a sociedade – mesmo que se possa discutir a necessidade de oxigenação em uma Corte puramente técnica. Embora o concurso público seja o instrumento mais democrático e imune a fraudes que hoje temos para a seleção dos funcionários públicos, ele acaba não sendo sensível a eventuais demandas sociais, que exigem o mínimo alinhamento entre autoridade-sociedade.

Portanto, a grande dificuldade é tentar buscar o equilíbrio entre o mais estrito nível de tecnicidade e moralidade e alguma representatividade social mínima das autoridades julgadoras.

Na seara do direito comparado, não há como se furtar de conhecer os preceitos mais basilares estampados na Declaração de Lima sobre Preceitos de Auditoria. Veja-se alguns aplicáveis às entidades fiscalizadoras superiores (EFS):



- i. As EFS devem ser independentes, mas essa independência encontra limites, pelo fato de as instituições fazerem parte do Estado como um todo. De todo modo, as EFS devem gozar da independência funcional e organizacional necessária para desempenhar suas tarefas.
- ii. O estabelecimento de EFS e do grau necessário de independência que devem gozar deve estar previsto na Constituição. Todavia, pode haver detalhamento na legislação infraconstitucional.
- iii. A independência das EFS está inseparavelmente vinculada à independência de seus membros, que deve ser garantida pela Constituição.
- iv. Os procedimentos para a destituição de um membro de seu cargo devem estar previstos na Constituição e não devem prejudicar a independência dos membros.
- v. As EFS devem gozar de independência financeira, dispondo dos recursos financeiros necessários para desempenhar suas tarefas.
- vi. A independência das EFS, prevista na Constituição e na legislação, deve também garantir um grau muito elevado de iniciativa e autonomia para elas, mesmo quando estiverem atuando como um agente do Parlamento e estiverem fazendo auditorias seguindo suas instruções.



- vii. A relação entre a EFS e o Parlamento deverá estar prevista na Constituição, de acordo com as condições e requisitos de cada país.
- viii. Os poderes básicos de auditoria de EFS deverão estar previstos na Constituição. É admitido o detalhamento na legislação infraconstitucional.

É justamente nessa linha de dar maior independência e composição técnica às entidades fiscalizadoras que os países avançaram. Com efeito, percebe-se que uma preocupação comum a países de matriz jurídica da *common law* – notadamente o Reino Unido, os Estados Unidos e a Nova Zelândia (país por vezes apontado como o menos corrupto do mundo) – é o perfil extremamente técnico daquele que chefiará as respectivas entidades fiscalizadoras superiores (EFS). Talvez por esse motivo, não haja norma taxativa, naqueles países, que afaste políticos dos cargos. Esse afastamento é corolário da maturidade política e institucional das respectivas sociedades, bem como da seriedade com que se encara a missão a ser exercida pelo titular da EFS. Ser ou ter sido político não é relevante. Importantes são a integridade moral e a capacidade do profissional escolhido para levar a bom termo sua missão e a da entidade que capitaneará. No Brasil, contudo, ainda não parece ser o caso, infelizmente, de se acreditar nessa maturidade institucional, o que justifica a aprovação da presente PEC.

Na Alemanha, o *Bundesrechnungshof* é enxergado como um órgão mais técnico e mais bem protegido contra pressões políticas do que, por exemplo, o pátrio Tribunal de Contas da União. E, ainda que não haja vedação expressa à indicação de ex-ocupante de cargo eletivo como membro do Tribunal de Contas, as condições exigidas do indicado praticamente



eliminam essa possibilidade. É justamente nesse sentido que se deseja encaminhar o modelo brasileiro.

Em Portugal, os juízes do TC são recrutados mediante concurso curricular, realizado perante um júri constituído pelo Presidente do Tribunal, que preside, pelo vice-presidente, pelo juiz mais antigo e por dois professores universitários, um de Direito e outro de Economia, Finanças, Organização e Gestão ou Auditoria, designados pelo Governo (art. 18º, 1, da LOPTC). Podem ser abertos concursos especiais para seleção dos juízes das secções regionais (art. 18º, 3, da LOPTC).

Na Espanha, observados os demais requisitos, estão habilitados a serem eleitos Conselheiros: servidores do Tribunal, magistrados, fiscais, professores de universidades e funcionários integrantes de corpos funcionais para cujo ingresso exija-se titulação acadêmica superior, como advogados e economistas.

Repete-se a circunstância de não haver impedimento taxativo a que ex-ocupantes de cargos eletivos integrem a corte de contas, mas as exigências de natureza técnico-acadêmica denotam grande preocupação com a profissionalização dos integrantes do colegiado, em detrimento de escolhas políticas, não obstante sejam eleitos pelas casas legislativas.

Por sua vez, a magistratura de contas francesa não está infensa a indicações políticas, mas, por ser organizada em carreira, que se inicia bem antes de alguém se tornar magistrado, a contaminação é muito mais difícil.

Por fim, apesar de enxergarmos na Itália a possibilidade de uma maior ingerência política na indicação de membros da Corte de Contas, prevalecem critérios técnicos para uma pessoa ser escolhida, pois a maioria



dos cargos de magistrado são providos por meio de concurso público. De toda sorte, não há proibição a que ex-ocupantes de cargos eletivos integrem o Tribunal.

Assim, após muita reflexão, chegou-se a um critério que aparentemente é o mais correto para a escolha dos demais 7 Ministros do Tribunal: estabelecer que Senado, Câmara e Presidência deverão escolher Ministros dentre servidores de carreira do TCU, auditores (Ministros-Substitutos) do TCU e procuradores do MP junto ao TCU.

A maior razoabilidade da proposta decorre de três razões autônomas: (i) de um lado, estabelece igualdade formal no leque de possibilidades de escolha entre o Presidente, a Câmara e o Senado, pois todos respeitarão a mesma baliza; (ii) de outro lado, também respeita, indiretamente, o critério da admissão por concurso público, pois todos os Ministros terão sido aprovados em concursos (seja para auditor, procurador ou servidor de carreira do órgão); e, (iii) por fim, também permite certo nível de oxigenação no Tribunal, pois amplia o leque de escolha dos constitucionalmente responsáveis por fazê-la. Afinal, de acordo com o portal da transparência do TCU¹, hoje há 2.508 servidores em exercício, dentre Auxiliares, Técnicos e Auditores de Controle Externo.

Ou seja, não obstante eliminemos a seleção direta de ministro por meio de concurso público, as escolhas serão técnicas e, indiretamente, o princípio do concurso público será respeitado. Na redação seminal da PEC não havia previsão de nenhuma escolha livre. Isso é mantido, mas tanto o Presidente da República quanto o Congresso Nacional estarão jungidos a escolher ministros dentre auditores do TCU, membros do MPjTCU e

¹ TCU. Gestão de Pessoas. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/transparencia/gestao-de-pessoas/>>. Acesso em 16/12/2019.



servidores do quadro de pessoal efetivo da Corte. Todos eles antes selecionados por meio de concurso público, e ainda com capacidade profissional aprimorada por anos de atuação no controle externo.

Em segundo lugar, busca-se modificar os arts. 51 e 52 da Constituição para que prevejam que a escolha dos Ministros por uma das Casas do Congresso deve ser devidamente aprovada pela outra. Embora tal procedimento já se encontre previsto no Decreto Legislativo nº 6, de 22 de abril de 1993², que *regulamenta a escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União pelo Congresso Nacional*, pensa-se que é a oportunidade de positivá-lo no texto constitucional.

Em terceiro lugar, também se acredita ser uma boa oportunidade para se positivar no texto constitucional a necessidade de que o provimento do cargo de Ministro-Substituto do TCU se dê por meio de concurso público específico – embora essa já seja a prática recorrente, nos termos da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que *dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas*.

Em quarto lugar, e na mesma toada, também se acredita ser uma boa oportunidade para expressar no texto constitucional o fato de que o chefe do Executivo estadual tem a prerrogativa de nomear 3 dos 7 Conselheiros de Contas, o que já é devidamente estipulado na Súmula/STF nº 653.

² Segundo o Decreto Legislativo nº 6, de 22 de abril de 1993, que regulamenta a escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União pelo Congresso Nacional, a iniciativa da escolha caberá, alternadamente, à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal (CAE) e à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (CFT). A comissão a que couber a iniciativa submeterá, à apreciação do Plenário da respectiva casa, projeto de decreto legislativo (PDL) aprovando a escolha do novo ministro. O PDL seguirá para o Plenário após o colegiado fracionário haver arguido e aprovado, em sessão pública, o candidato à vaga. A arguição do candidato, que é indicado pelas lideranças da casa legislativa, ocorre apenas perante a comissão iniciadora do processo. A comissão encaminhará, junto com o PDL, parecer contendo relatório sobre o candidato e elementos informativos necessários ao esclarecimento do Plenário, que, também em sessão pública, apreciará a indicação. O candidato aprovado pelo Plenário de uma casa é submetido à aprovação da outra, mais uma vez em sessão pública.

Aliás, apesar de a Súmula/STF nº 653 referir-se exclusivamente ao tribunal de contas estadual, sua melhor leitura leva-nos a concluir pela adoção da mesma metodologia na indicação de conselheiros para os tribunais de contas dos municípios e para os tribunais de contas municipais.

Nesse sentido, de posse desses aprimoramentos julgados convenientes à Proposta e de outros ajustes terminológicos, entende-se que a *ratio* é extremamente positiva e meritória, razão por que merece ser aprovada e devidamente referendada pelos nobres Pares.

Urge frisar que todas as alterações aqui propostas não afrontam a ideia inicial de privilegiar escolhas técnicas para ministros e conselheiros dos tribunais de contas, que primem pelo reconhecimento do mérito administrativo e do preparo acadêmico e profissional dos indicados, eliminando-se opções exclusivamente políticas.

Por fim, entendeu-se por bem estabelecer um “critério de transição” não previsto na redação original da Proposta. Com referido critério, busca-se especificar que o Presidente da República deve indicar para aqueles cargos que previamente indicou, respeitando a origem da respectiva indicação, e que a Câmara e o Senado devem respeitar a ordem estipulada para os cargos que previamente indicaram, a ser futuramente replicada.

De modo esquemático, e considerando o atual quadro de Ministros do Tribunal e que as vacâncias surjam exclusivamente pelo atingimento da idade de 75 anos (aposentadoria compulsória), a situação será a seguinte:

Nome do Ministro	Idade	Órgão que Indicou?	Origem do Próximo Indicado?
-------------------------	--------------	---------------------------	------------------------------------



Min. Ana Arraes	72	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados, membro do MPJTCU
Min. Raimundo Carreiro	71	Senado Federal	Senado Federal, Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União
Min. José Múcio Monteiro	71	Presidência da República (livre escolha)	Presidência da República, servidor do quadro efetivo de pessoal do Tribunal de Contas da União
Min. Aroldo Cedraz	68	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados, Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União
Min. Augusto Nardes	67	Câmara dos Deputados	Câmara dos Deputados, servidor do quadro efetivo de pessoal do Tribunal de Contas da União
Min. Benjamin Zymler	63	Presidência da República (auditor)	Presidência da República, Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União
Min. Walton Alencar Rodrigues	57	Presidência da República (MPJTCU)	Presidência da República, membro do MPJTCU
Min. Vital do Rêgo	56	Senado Federal	Senado Federal, membro do MPJTCU



Min. Bruno Dantas	41	Senado Federal	Senado Federal, servidor do quadro efetivo de pessoal do Tribunal de Contas da União
-------------------	----	----------------	--

Dessa forma, pensa-se que a dinamicidade da composição será mais acertada e coerente. E, além disso, a metodologia estabelecida no texto alternativo para a PEC sob estudo se presta a impedir dissensões interpretativas e interpelações judiciais.

III – VOTO

Pelas razões expostas, o voto é pela **APROVAÇÃO** da Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2018, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº – CCJ (Substitutivo)
(à Proposta de Emenda à Constituição nº 2, de 2018)

Altera a Constituição Federal, para modificar a metodologia para indicação de ministros e conselheiros do Tribunal de Contas da União, dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais de Contas dos Municípios, e adota 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 A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 51.

VI - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Senado Federal.” (NR)

“Art. 52.

III -

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República e pela Câmara dos Deputados;

.....” (NR)

“Art. 73.

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

I - três pelo Presidente da República, com aprovação pelo Senado Federal, sendo um dentre Ministros-Substitutos do Tribunal de Contas da União de que trata o § 4º deste artigo, um dentre membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e um dentre servidores do quadro efetivo de pessoal do Tribunal de Contas da União;

II - três pela Câmara dos Deputados, com aprovação pelo Senado Federal, sendo um dentre Ministros-Substitutos do Tribunal de Contas da União de que trata o § 4º deste artigo, um dentre membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e um dentre servidores do quadro efetivo de pessoal do Tribunal de Contas da União;

III - três pelo Senado Federal, com aprovação pela Câmara dos Deputados, sendo um dentre Ministros-Substitutos do Tribunal de Contas da União de que trata o § 4º deste artigo, um dentre membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União e um dentre servidores do quadro efetivo de pessoal do Tribunal de Contas da União.



§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, subsídios e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§ 4º Os Ministros-Substitutos do Tribunal de Contas da União substituem os Ministros em suas ausências e impedimentos, devendo a lei definir o número de Ministros-Substitutos e suas demais competências.

§ 5º O Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

§ 6º O provimento do cargo de Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União se dá por meio de concurso público de provas e títulos no qual sejam aferidos notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública.” (NR)

“Art. 75.

Parágrafo único. As Constituições estaduais e a Lei Orgânica do Distrito Federal disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros, sendo três escolhidos pelo Governador.” (NR)

Art. 2º A metodologia para composição do Tribunal de Contas da União estabelecida por esta Emenda Constitucional será aplicada com a sua promulgação e à medida em que ocorrerem as vacâncias dos cargos de Ministro, devendo ser obedecidos os seguintes critérios:

I - o Presidente da República indicará para os cargos vagos anteriormente ocupados por Ministros de sua escolha, respeitando a origem dos cargos de Ministros-Substitutos do Tribunal de Contas da União e de membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;

II - a Câmara dos Deputados indicará para os cargos vagos anteriormente ocupados por Ministros de sua escolha, deve ser indicado:



- a) para a primeira vaga que lhe compete, um membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União;
- b) para a segunda vaga que lhe compete, um Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União; e
- c) para a terceira vaga que lhe compete, um servidor do quadro efetivo de pessoal do Tribunal de Contas da União.

III - o Senado Federal indicará para os cargos vagos anteriormente ocupados por Ministros de sua escolha, deve ser indicado:

- a) para a primeira vaga que lhe compete, um Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União;
- b) para a segunda vaga que lhe compete, um membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União; e
- c) para a terceira vaga que lhe compete, um servidor do quadro efetivo de pessoal do Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. A partir da décima vaga surgida após a promulgação desta Emenda Constitucional, observar-se-á a sua origem na determinação do ente competente para proceder à indicação e dos habilitados a serem indicados.

Art. 3º As escolhas de Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro seguirão, no que couber, a



metodologia estabelecida por esta Emenda Constitucional, cabendo ao respectivo Prefeito indicar três deles.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

