



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

## PARECER N° DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 145 de 2015, do Senador Otto Alencar e outros, que *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.*

Relator: Senador **LASIER MARTINS**

### I – RELATÓRIO

Em exame nesta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 145 de 2015, cujo primeiro signatário é o Senador Otto Alencar, que busca estabelecer a obrigatoriedade de os auditores e os demais servidores da área fim dos Tribunais de Contas realizarem estágio em atividades de planejamento e gestão de obras públicas como condição para aprovação em estágio probatório.

O art. 1º veicula a alteração pretendida e o art. 2º fixa o início da vigência da futura Emenda Constitucional na data da sua publicação.

A justificação observa que, muitas vezes, os auditores e demais servidores da área fim dos Tribunais de Contas, ainda que com formação técnica sólida, carecem de experiência prática para o desempenho de suas relevantíssimas atribuições, o que faz com que eles tenham dificuldades em entender o planejamento e a gestão de obras públicas e, algumas vezes, criem problemas desnecessários para a Administração Pública, os quais podem resultar em inconveniente paralisação dessas obras, gerando mais custos e onerando os cidadãos, que sofrem também com o atraso dos serviços.

Não foram apresentadas emendas.



## II – ANÁLISE

Segundo o art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à CCJ emitir parecer de admissibilidade e de mérito sobre as PECs.

Não há problemas de constitucionalidade formal. A matéria foi apresentada por mais de um terço dos Senadores, não é tendente a abolir cláusula pétreia e não está em vigor no País intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio que obstem a tramitação da proposta. Do mesmo modo, a PEC não cuida de matéria de outra PEC rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (art. 60, CF). Não há tampouco vícios de juridicidade, regimentalidade ou técnica legislativa.

No entanto, observamos possível inconstitucionalidade material na proposta. Embora o art. 73 da Constituição Federal trate exclusivamente do Tribunal de Contas da União, a ementa da proposta faz referência aos Tribunais e Conselhos de Contas de outras esferas da Federação.

A competência de legislar sobre matéria administrativa é privativa de cada ente federado, em seu âmbito, respeitados os princípios estabelecidos pela Constituição. Essa constatação decorre do entendimento de que esse tipo de assunto envolve a capacidade de auto-organização das pessoas políticas, que representa a própria essência da autonomia federativa. Assim, consideramos adequado afastar o vício de constitucionalidade contrário ao princípio federativo, restringindo o alcance da proposição ao âmbito da União, e **facultando** aos demais entes da federação a adoção do disposto nessa PEC.

Quanto ao mérito, assiste razão o autor da proposição de que a existência de servidores da área fim das Cortes de Contas sem experiência prática para o desempenho de suas atribuições, em razão de não terem proficiência quanto aos procedimentos de avaliação e acompanhamento das atividades de planejamento e gestão de obras públicas, pode resultar em indesejável e desnecessária paralisação das obras, com consequentes atrasos para o usufruto dos cidadãos, muitas vezes em razão da adoção de medidas que não seriam determinadas, caso os servidores fossem dotados de maior experiência na área.

A ideia de que esses órgãos possuam servidores dotados de elevado tirocínio e suficientemente capacitados para acompanhar e opinar sobre a

SF/19238.31537-78



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Lasier Martins

execução das obras públicas é louvável. Não só quanto aos aspectos legais e financeiros, mas também quanto aos critérios técnicos de engenharia e às dificuldades práticas que os técnicos e gestores que executam as obras encontram no dia a dia. Frise-se que essa medida atenderá ao princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput*, CF).

A PEC, entretanto, faz referência a ‘auditores’ do TCU no § 5º do art. 73, quando na verdade a referência deve ser feita aos Auditores de Controle Externo que exercem atividades próprias da função de auditoria essenciais à atuação do Órgão de Instrução referido no art. 11 da Lei nº 8.443, de 1992. Nas bases da proposta original, o dispositivo cria confusão com as atribuições privativas dos Ministros-Substitutos, ainda denominados ‘auditores’ no § 4º do mesmo artigo, que são os agentes de Estado que exercem atividades próprias da função judicante e não da função de auditoria, o que precisa ser diferenciado em homenagem ao princípio da segregação de funções.

Por outro lado, vale registrar que após consulta feita por este relator ao Tribunal de Contas da União, sobre a viabilidade, operacionalização e impactos decorrentes do disposto nessa proposta, recebemos as ponderações de que ocorreria:

- a) redução do efetivo disponível para atividades de controle externo, com prejuízos para o combate à corrupção e para a indução de melhoria da gestão pública;*
- b) limitação transitória da atuação do profissional de controle externo em relação aos órgãos e entidades do poder Executivo nos quais tiver realizado atividades do estágio probatório;*
- c) desperdício de recursos com treinamento sem nenhum benefício correspondente, pois, dados os vários campos de atuação do TCU, apenas uma fração dos profissionais de controle externo (hoje, cerca de 17% do efetivo disponível) atua na fiscalização de obras públicas e, dentre estes, grande parte já possui experiência prática na área de obras anterior a seu ingresso no Tribunal;*
- d) oneração dos orçamentos dos órgãos e entidades em que forem realizados os estágios probatórios de um ano, já que o salário dos servidores, em tese, terá que ser pago por aqueles entes;*



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

e) *incompatibilidade da ideia de realização de estágio probatório com os objetivos da PEC 145/2015, declarados na respectiva justificação, de aperfeiçoar o processo de fiscalização de obras e de evitar paralisações desnecessárias de empreendimentos, já que: (i) os profissionais envolvidos em tal atividade já possuem formação acadêmica e, em grande parte, **experiência prática na fiscalização**, como visto no item anterior; (ii) o procedimento de fiscalização envolve não só o auditor de campo, mas também os gestores responsáveis, eventuais especialistas requisitados, o supervisor da fiscalização, o diretor técnico, o dirigente da unidade técnica, o ministro relator, o Plenário do TCU e, eventualmente, um representante do Ministério Público junto ao TCU, o que mitiga o risco de equívocos; (iii) das cerca de 2900 obras públicas paralisadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento, apenas 3% foram suspensas em razão da atuação dos órgãos de controle (o que inclui, além do TCU, a Controladoria-Geral da União, o Ministério Público Federal, o poder Judiciário e o próprio Congresso Nacional, por intermédio de sua Comissão Mista de Orçamento).*

Mesmo considerando as percuentes observações da Corte de Contas, entendemos que a matéria pode prosperar, com alguns ajustes que evitarão as intercorrências apresentadas pelo referido órgão.

Assim, entendemos que a exigência do conhecimento técnico desses servidores seja feita *a priori*, e não *a posteriori* como previsto inicialmente. Tal diferenciação atende o objetivo da proposta, sem inviabilizar a própria atividade fiscalizatória do tribunal, ao deslocar servidores para estágio probatório no Poder Executivo.

Para tanto, propomos modificação no artigo 73 da Constituição Federal, de modo a exigir aprovação em concurso público específico de provas e títulos, para o exercício de atribuições de natureza finalística de controle externo. Além disso, propomos a participação obrigatória em curso de formação que pode ser orientado para atividades práticas assistidas pelos pares e comprovação de pelo menos três anos de experiência no exercício de função pública ou de efetiva atividade profissional que exija, em cada caso, conhecimentos essenciais ao exercício das atribuições legais do referido cargo, conforme definido em lei.

SF/19238.31537-78



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 145 de 2015, e, no mérito, pela sua aprovação, na forma do seguinte substitutivo.

SF/19238.31537-78

#### **EMENDA N° - CCJ (SUBSTITUTIVO)**

#### **PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N° 145, DE 2015**

Altera a Constituição Federal para estabelecer condição para ingresso no cargo de auditor de controle externo do Tribunal de Contas da União, e dá outras providências.

**Art. 1º** Acrescenta § 5º ao art. 73 e dá nova redação ao *caput* do art. 75 da Constituição Federal:

“**Art. 73.** .....

.....  
§ 5º É condição para ingresso no cargo de auditor de controle externo do Tribunal de Contas da União a aprovação em concurso público específico de provas e títulos para o exercício das atividades de fiscalização previstas no art. 71, exigindo-se curso de formação e o mínimo de três anos de experiência no exercício de função pública ou de efetiva atividade profissional que exija, em cada caso, conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros, de administração pública, de engenharia ou outros conhecimentos essenciais ao exercício das atribuições legais do referido cargo, conforme definido em lei.”  
(NR)

.....



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **Lasier Martins**

**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, e facultativamente quanto ao disposto no §5º do art. 73.

.....” (NR)

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator