



# ANTEPROJETO DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2016

## (PEC do Padrão Mínimo para Controle Nacional da Política Fiscal com Custo Fiscal Zero)

Altera os arts. 24, 59, 72 e 75 e acrescenta o art. 73-A da Constituição Federal e o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer padrão nacional de organização e funcionamento dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, com vistas ao controle mais efetivo da política fiscal, 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** Os arts. 24, 59, 72 e 75 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações, renumerando-se o parágrafo único dos arts. 59 e 75, para § 1º:

“**Art. 24.**.....

.....

XVII – organização e funcionamento dos Tribunais de Contas e normas gerais sobre processo de contas na esfera de controle externo, observado o disposto nos arts. 22 e 73.

..... (NR)

**Art. 59.** .....

.....

§ 2º As proposições de que trata o *caput*, quando acarretarem aumento de despesa obrigatória ou renúncia de receita, deverão ser instruídas com a estimativa do impacto orçamentário e com o exame de sua compatibilidade com a política fiscal. (NR)

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

.....

§ 3º O Tribunal encaminhará à Comissão, periodicamente, relatório de avaliação de fatos e indícios de irregularidade que possam comprometer as finanças públicas, em especial o cumprimento das metas fiscais estabelecidas, observadas as disposições das leis complementares referidas nos arts. 163, I, e 165, § 9º.

§ 4º O relatório periódico de que trata o parágrafo anterior, elaborado pelo órgão de Auditoria de Controle Externo que integra o Tribunal, 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, independentemente de deliberação dos órgãos colegiados do Tribunal.

**Art. 75.** .....

.....

§ 2º É vedada a criação de mais de um Tribunal de Contas no âmbito do Estado Federado. (NR)”

**Art. 2º** A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“**Art. 73-A.** Observado o art. 73, lei complementar disporá sobre normas gerais de organização e funcionamento dos Tribunais de Contas, que versarão, no mínimo, sobre:

I - os requisitos adicionais e critérios para comprovação objetiva do cumprimento de idoneidade moral, reputação ilibada, formação acadêmica, notórios conhecimentos e experiência profissional para os fins previstos no art. 73, §§ 1º e 2º;

II - as atribuições dos Ministros e Conselheiros, titulares e substitutos, dos Auditores de Controle Externo e, no que couber, dos membros do Ministério Público de Contas referido no art. 130;

III - o órgão permanente de auditoria de controle externo que integra a estrutura do Tribunal, constituído, exclusivamente, por Auditores de Controle Externo de carreira e demais servidores do quadro permanente de pessoal concursados para o exercício de atividades finalísticas de controle externo;

IV - os critérios de escolha, pelo Presidente do Tribunal, do dirigente máximo do órgão de auditoria de controle externo, dentre os Auditores de Controle Externo concursados para exercer, privativamente, 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, assegurada a participação dos respectivos pares em atividade;

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, assegurado o compartilhamento imediato, com o **Ministério Público** competente, de informações referentes a processos de **controle externo, disciplinares** e de **reclamações**, independentemente de autorização ou deliberação, com a finalidade de garantir a observância dos prazos para os fins previstos nos arts. 37, §§ 4º e 5º, 102, I, “c” e 105, I, “a”.

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

“**Art. 101.** O Tribunal de Contas da União, no prazo de cento e oitenta dias, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei complementar dispendo sobre organização e funcionamento dos Tribunais de Contas e projeto de lei específica referente ao código de processo de contas na esfera de controle externo.

§ 1º Para os fins previstos na Constituição Federal e legislação concernente, 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 de planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização da competência do Tribunal.

§ 2º É assegurada, no que couber, a norma prevista no parágrafo anterior aos inativos e pensionistas que cumprirem os mesmos requisitos.

§ 3º São nulos de pleno direito atos legislativos ou administrativos, lavrados a partir de 5 de outubro de 1988, de que resultem ascensão, transposição com aproveitamento indevido, transformação ou qualquer outra forma análoga de provimento derivado de cargo público no âmbito dos Tribunais de Contas que possa implicar o exercício de atribuições finalísticas de controle externo, de complexidade, responsabilidade e peculiaridades diversas em relação ao concurso público específico para o qual o servidor tenha sido aprovado, sem prejuízo do disposto no art. 37, II, da Constituição Federal e nos arts. 18 e 19 deste Ato.”

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

## JUSTIFICAÇÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais de controle externo essenciais e indispensáveis para a consolidação e aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, mediante fiscalização independente da aplicação dos recursos públicos.

A presente proposta tem o objetivo de efetivar alterações na Constituição da República para estabelecer as condições jurídicas com vistas à edição de normas gerais que garantam um **padrão mínimo nacional** de organização e funcionamento dos Tribunais de Contas da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estes últimos onde houver, tal como ocorre com os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Esta iniciativa constitui uma das ações para materialização, por parte do Brasil, da Resolução aprovada, em 2011, pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) com finalidade a buscar o “*Fomento da Eficiência, Eficácia, Rendimento de Contas e Transparência da Administração Pública através do Fortalecimento das Entidades Fiscalizadoras Superiores*”, medida essencial para aumentar a eficiência das políticas públicas e aplicação dos recursos públicos em prol do interesse dos cidadãos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) é a Entidade de Fiscalização Superior que representa o Brasil na **Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores** (Intosai), entidade autônoma e apolítica que congrega Entidades de Fiscalização Superiores de mais de 190 Países, com *status* consultivo no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Nos dias 10 e 11 de novembro de 2015, o TCU foi eleito, como referência do controle externo brasileiro, para presidir o **Comitê de Normas Profissionais (PSC)** da Intosai, que orienta as atividades finalísticas de controle externo.

Se por um lado a vitória - com 83% dos votos - representa o reconhecimento da qualidade e da liderança do controle externo brasileiro realizado pelo TCU, por outro a escolha impõe ao País o desafio de estabelecer, urgentemente, padrão mínimo de governança para a organização e o funcionamento não apenas para o TCU, mas para os 34 Tribunais de Contas do Brasil, sob pena de as assimetrias e fragilidades institucionais ainda verificadas comprometerem a imagem do Brasil no plano internacional em matéria referente ao exercício do controle externo.

Concebida com o propósito de estabelecer esse padrão mínimo nacional com **custo fiscal zero**, a presente iniciativa contribui não apenas para a melhoria da eficácia do controle da política fiscal, mas sobre todas as políticas públicas executadas na Federação.

A política fiscal - cuja eficiência do controle passa por aperfeiçoamentos institucionais das Cortes de Contas - constitui um dos componentes da política econômica que se refere, de um lado, às receitas públicas, de outro às despesas dos três Poderes e órgãos com poder de autogoverno, os quais se sujeitam a regras constitucionais de elaboração e execução do orçamento público.

Sob essa vertente, a política fiscal abrange dois componentes distintos: um relativo à política tributária, concernente à receita pública,

outro diz respeito à despesa pública. Nesse sentido, a condução responsável da política fiscal pressupõe o cumprimento dos princípios e regras constitucionais e legais norteadores das finanças públicas, de forma que as políticas de desenvolvimento social sejam conjugadas com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas gerais de finanças públicas.

A implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal agregou o desafio da padronização de procedimentos contábeis e de relatórios na Federação, tornando urgente, de um lado, a instalação do Conselho de Gestão Fiscal nos moldes previstos no artigo 67, de outro a padronização dos 34 Tribunais de Contas.

Revela-se precária a tentativa de remediar a aprovação de emenda constitucional que preveja a edição do **Estatuto Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil** com a introdução de dispositivos apenas em leis federais que não têm o condão de dispor sobre padrão mínimo de organização e funcionamento dos 34 Tribunais de Contas autônomos existentes na Federação.

Frise-se que a assimetria na organização e funcionamento dos Tribunais de Contas está na raiz de boa parte dos problemas no controle da política fiscal, que decorre de interpretações assimétricas e legitimação de práticas criativas para escapar das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal não apenas na União, mas em diversos entes da Federação, conforme noticiado nos veículos de comunicação.

Para garantir um controle mais efetivo sobre a condução da política fiscal e demais políticas públicas relevantes, as instituições de controle externo devem se organizar e funcionar de forma simétrica em toda Federação, com a devida neutralidade político-partidária e independência em relação àqueles que serão fiscalizados.

Assim, ao tempo em que se exige gestão em conformidade com a legalidade, legitimidade e economicidade, mantém-se um estado de alerta contra o perigo dos desvios, da ineficiência, da ineficácia e da falta de efetividade e de equidade na aplicação dos recursos dos contribuintes-cidadãos.

O controle preventivo à 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.

Para tanto, busca-se instituir mecanismos de transparência e participação social sobre o funcionamento dos Tribunais de Contas, além de

**integrar as Cortes de Contas com as Casas Legislativas e os Ministérios Públicos** competentes para atuarem no controle da política fiscal, de forma a assegurar a tempestividade prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial no que se refere a subsidiar as **audiências públicas na Comissão Mista de Orçamento** prevista no artigo 9º da Lei Complementar em questão para fins de avaliação das metas fiscais.

Essa integração cria um círculo virtuoso que aumenta a efetividade do controle da política fiscal, em especial por ocasião das audiências públicas realizadas pela referida Comissão para avaliação das metas fiscais.

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

Nesse sentido, não é razoável, em meio à crise fiscal por que passa o País, reduzir limite de pessoal do Executivo para criação de novos Tribunais de Contas na estrutura dos Estados.

Recentemente, o **Estado da Paraíba** discutiu a criação de mais um Tribunal de Contas estadual para fiscalizar apenas os Municípios, ficando o atual Tribunal de Contas com a fiscalização tão somente dos órgãos e entidades estaduais.

O Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo do Estado da Paraíba do 2º quadrimestre de 2015 evidencia uma Receita Corrente Líquida de aproximadamente **R\$ 7,6 bilhões**, enquanto a Despesa Líquida com Pessoal ultrapassou a casa de **R\$ 3,8 bilhões**, montante que corresponde a

mais de **51,15% da RCL**, ultrapassando o limite máximo fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal de 49% da respectiva receita<sup>1</sup>.

Nesse cenário, não é possível que o Poder Executivo do Estado da Paraíba tenha seu limite de pessoal reduzido em **0,4 pontos percentuais da RCL (reduzindo o limite máximo de 49% para 48,6%)** de forma a ceder limite-percentual para criação desnecessária de novo Tribunal de Contas na esfera estadual.

A falta de razoabilidade e o risco da proposta constituem fatores críticos que levaram o Presidente do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), Conselheiro Arthur Cunha Lima<sup>2</sup>, assim como as associações de classe e organização da sociedade civil que contribuíram com a formulação desta proposta, a se posicionarem contra a criação de mais um Tribunal de Contas na estrutura do Estado.

Atualmente, tanto os **Órgãos Colegiados** quanto o **Órgão de Auditoria de Controle Externo** que integram a estrutura dos 34 Tribunais de Contas do Brasil funcionam sob bases que resultam em injustificáveis assimetrias, comprometendo a credibilidade das ações finalísticas desses órgãos de controle externo, atualmente lançados à própria sorte em termos de organização e funcionamento.

Cada Tribunal funciona com sua lei orgânica específica, o que acaba por prejudicar o controle efetivo da política fiscal, que pressupõe a padronização de procedimentos e a salutar profissionalização dos agentes que atuam no processo, em todas as suas fases. Sem essa padronização, instaura-se ambiente propício para tratamentos assimétricos que resultam na falta de isonomia e injustiças na relação federativa.

Sob uma perspectiva mais alargada, a fixação de padrão mínimo para os Tribunais de Contas também visa à concretude do princípio constitucional do **devido processo legal** na esfera de controle externo, de forma a garantir que os gestores, em qualquer esfera de governo, tenham suas gestões fiscalizadas por Auditores de Controle Externo concursados para essa finalidade específica e suas contas julgadas por membros com notório saber e experiência profissional plenamente comprovados de forma objetiva, reputação ilibada e idoneidade moral, detentores não apenas das mesmas prerrogativas da Magistratura Nacional, mas sujeitos aos mesmos impedimentos.

---

<sup>1</sup><http://www.jusbrasil.com.br/diarios/101025745/doespb-27-09-2015-pg-2>

<sup>2</sup> <http://www.polemicaparaiba.com.br/politica/arthur-cunha-lima-afirma-que-tcm-nao-contara-com-apoio-do-tce-nem-servidores-nem-predios/>

Os temas bradados pelas multidões durante as manifestações de junho de 2013, em sua quase totalidade, têm conexão direta com a atividade dos Tribunais de Contas. Tais órgãos, para que efetivamente desenvolvam as suas atividades de fiscalização, devem ser os mais isentos possíveis.

E para que tal isenção se efetive, entende-se necessário aperfeiçoar os requisitos de investidura e de prevenção a conflitos de interesses por ocasião da aposentadoria ou exoneração desses agentes de Estado, de forma que a composição heterogênea das Cortes de Contas garanta a participação dos principais especialistas no processo de contas, quais sejam, os Ministros e Conselheiros Substitutos, os Auditores de Controle Externo e os Procuradores de Contas, todos concursados, o que merece ser tratado na lei orgânica nacional mediante lei complementar.

O exercício da Magistratura, inclusive na esfera de controle externo, exige conduta compatível com os preceitos do Código e do Estatuto da Magistratura, norteando-se pelos princípios da independência, da imparcialidade, do conhecimento e da capacitação, da transparência, do segredo profissional, da prudência, da diligência, da integridade profissional e pessoal, da dignidade, da honra e do decoro.

A integridade de conduta do Magistrado de Contas contribui para uma fundada confiança dos cidadãos no julgamento de contas daqueles responsáveis pela aplicação de recursos públicos. A exigência de conhecimento e de capacitação permanente dos referidos Magistrados e dos Auditores de Controle Externo tem como fundamento o direito dos jurisdicionados e da sociedade em geral à obtenção de um serviço de qualidade na auditoria de controle externo e judicatura de contas.

Não se tem a crença de que a solução para os desafios dos Tribunais de Contas possa resultar da visão maniqueísta que polariza “Membros Concursados” *versus* “Membros Políticos” para a composição das Cortes de Contas. Esse deve ser um tema a ser tratado na lei orgânica nacional, com a fixação de critérios objetivos padronizados para indicação e escolha dos membros.

Para além do controle da legalidade dos atos, as entidades de classe e organização da sociedade civil que contribuíram com a formulação desta proposta consideram que os Magistrados de Contas despontam como atores capazes de afetar, substancialmente, a trajetória da ação governamental, sendo necessário compreender que as instituições com poder de julgamento e as preferências dos julgadores constituem, de forma articulada, fatores determinantes na aplicação de políticas públicas.

Harmônica com os anseios populares, a proposta que ora se apresenta dá um passo indispensável no sentido de resgatar a padronização do órgão permanente de Auditoria de Controle Externo dos 34 Tribunais de Contas do Brasil, preterido pelo constituinte originário ao formular os artigos 73 e 75.

O referido órgão, que congrega as competências de auditoria, inspeção, instrução processual para julgamento de contas e demais procedimentos de fiscalização, foi lançado à sorte infraconstitucional da autonomia federativa.

Isso resulta na falta de padronização dos procedimentos de fiscalização que constituem a **função de investigação na esfera de controle externo**, com risco de prejuízo à independência funcional, à isenção político-partidária, à qualidade, à eficácia, à eficiência, à efetividade e à profissionalização da atuação desse importante órgão e dos correspondentes agentes públicos de fiscalização e de instrução processual para fins de julgamento de contas, regidos – indevida e geralmente – por princípios típicos das unidades administrativas que estão sujeitas à fiscalização na esfera de controle externo, inclusive no âmbito do próprio Tribunal.

A despeito da relevância da função típica de controle externo, diversos Tribunais de Contas têm sido negligentes na organização e funcionamento do órgão de Auditoria de Controle Externo incumbido pela função de investigação referente a auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização.

Não são raros os casos em que se verificam formas precárias de atuação dos agentes designados para realizar tais procedimentos de fiscalização na esfera de controle externo, a exemplo de agentes comissionados, servidores concursados para atividades menos complexas e/ou de natureza administrativa em flagrante desvio de função, designação de agentes terceirizados e servidores cedidos de órgãos jurisdicionados do Tribunal de Contas.

O descumprimento da regra constitucional do concurso público específico para o exercício das atividades exclusivas de Estado referentes às auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização na esfera de controle externo é fator crítico para a credibilidade dos Tribunais de Contas e coloca sob suspeita a validade de suas decisões, questionadas pelos gestores em razão da flagrante violação às **garantias processuais asseguradas aos gestores nos termos do artigo 73 c/c artigo 96, inciso I, ‘a’ da Constituição Federal**.

A jurisprudência pacificada no Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido de rechaçar a criação de cargos em comissão para o exercício de atividade que não demandam relação de confiança entre o servidor nomeado e o seu superior hierárquico, tais como os cargos de Perito Médico-Psiquiátrico, Perito Médico-Clínico, Auditor de Controle Interno, e, é claro, o Auditor de Controle Externo dos Tribunais de Contas (ADI nº 3.602-GO).

Nesse viés, o STF declarou, em sede da ADI nº 4.125, a inconstitucionalidade de dispositivos legais por entender, dentre outros fundamentos, que a criação de cargos em comissão para o exercício de atribuições que dispensam a confiança pessoal da autoridade pública no servidor nomeado fere de morte o artigo 37, inciso V, da Constituição da República, além de atentar contra os princípios da proporcionalidade e da moralidade administrativa.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil também questionou dispositivos de Lei Estadual, declarados inconstitucionais por unanimidade do Plenário do STF, que criavam cargos em comissão para o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (ADI nº 3.706).

Além de superar - **sem impacto fiscal** - as fragilidades institucionais históricas que constituem fatores críticos da atuação dos Tribunais de Contas, a proposta induz a inexorável estruturação das carreiras que atuam diretamente no processo de contas na esfera de controle externo, o que contribuirá para harmonizar o devido processo legal na Federação e assegurar as **garantias processuais às partes**.

A exigência de um quadro permanente de pessoal com cargos efetivos decorre da necessidade de se garantir, na estrutura dos Tribunais de Contas, um corpo técnico organizado e bem preparado para realizar a atividade de Estado referente à fiscalização na esfera de controle externo com isenção, imparcialidade e independência funcional. Tal exercício abrange a titularidade das atividades indissociáveis de planejamento, coordenação e execução das auditorias, inspeções, instruções processuais e demais atividades finalísticas de controle externo previstas no artigo 71 da Constituição Federal.

Esse é o ambiente adequado e necessário para se exercer a defesa da legalidade e da constitucionalidade em todos os contextos de fiscalização dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário jurisdicionados ao Tribunal de Contas, notadamente para exigir o cumprimento de normas balizadoras da política fiscal.

É o caráter efetivo do provimento do cargo, mediante concurso público específico, que assegura os requisitos mínimos de qualificação e independência funcional, além de impessoalidade e tecnicidade com os quais a elevada função de investigação na esfera de controle externo deve ser exercida, o que afeta, substancialmente, direitos subjetivos dos gestores de todos os Poderes sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas.

A lacuna da Constituição de 1988 constitui retrocesso injustificável em relação à **Constituição de 1967**, que previu explicitamente, em seu artigo 73, § 5º, o **órgão de auditoria financeira e orçamentária**, estabelecendo marcos claros entre as distintas funções de auditoria e julgamento de contas a cargo da mesma instituição de controle externo, qual seja, o Tribunal de Contas.

Sob outra perspectiva, o funcionamento do órgão de Auditoria de Controle Externo à margem das garantias processuais que a Constituição Federal assegura aos gestores coloca em xeque a credibilidade das Cortes de Contas, além de reduzir a efetividade do Estado em razão da desconstituição de suas decisões - seja na esfera de controle externo, seja na esfera judicial-, o que, conseqüentemente, constitui desperdício inaceitável de dinheiro público com aumento da sensação de impunidade no País.

O resgate da clara definição do órgão permanente de Auditoria de Controle Externo na estrutura dos Tribunais de Contas e dos agentes públicos legitimados para o exercício das auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas alinha-se às reivindicações dos cidadãos apresentadas durante as manifestações de junho de 2013, ocasião em que a sociedade civil organizada coletou mais de 2,3 milhões de assinaturas e protocolou na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Complementar de Iniciativa Popular nº 321. No Projeto, milhões de signatários exigiam mais transparência e garantia de correta aplicação dos recursos públicos destinados à saúde.

A correta aplicação dos recursos da saúde, que na União ultrapassam a casa de **R\$ 100 bilhões**, e de todos os demais recursos públicos, passa pela edição de normas gerais que garantam um padrão mínimo de funcionamento dos Órgãos Colegiados e de Auditoria de Controle Externo dos Tribunais de Contas.

Para o alcance dos objetivos pretendidos, a proposta também avança no sentido de definir, de forma padronizada, as atribuições dos agentes de Estado do quadro de pessoal do TCU e demais Tribunais de Contas incumbidos da titularidade das atribuições de natureza finalística de

controle externo referentes a auditoria, inspeção, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização.

Trata-se de medida essencial para assegurar o respeito à regra constitucional do concurso público específico e inibir desvios de função e práticas de provimento derivado que comprometem a credibilidade das decisões das Cortes de Contas com questionamentos judiciais.

Cada vez mais esses desvios são questionados na Justiça pelos gestores que se sentem atingidos em sua dignidade diante da falta de cuidado por parte dos Tribunais de Contas, que insistem em designar agentes – servidores e não-servidores – sem habilitação legal por meio de concurso público específico para realizarem atividades de alta complexidade e responsabilidade no âmbito da fiscalização das contas públicas.

Os desvios são frequentes na Federação, os quais sobrecarregam o Judiciário com ações diretas de inconstitucionalidade para fazer valer o princípio constitucional do concurso público específico, o qual vem sendo vilipendiado de diversas formas, para não dizer “jeitinhos”, a exemplo do caso questionado na ADI nº 5.128, ajuizada pelo Procurador-Geral da República em atendimento ao pleito da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC).

É o Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, quem reconhece que o funcionamento do quadro de pessoal dos Tribunais de Contas afeta direito subjetivo de terceiros protegido pelas garantias processuais exigidas pelo artigo 73, *caput*, c/c artigo 96, inciso I, alínea ‘a’, da Lei Fundamental, nos seguintes termos de seu Despacho, que admitiu a ANTC na condição de *amicus curiae* na **ADI nº 5128**:

“A Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) postula a admissão, na qualidade de terceiro, no processo em referência, no qual se pretende a declaração de inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei Complementar nº 232/2013, que implicou a reestruturação do quadro de pessoal do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, ...

2. Versando o tema de **fundo questão relativa à reestruturação do quadro de pessoal** do Tribunal de Contas do Estado do Sergipe, **alcançando, de forma direta, a respectiva estrutura organizacional e os direitos subjetivos dos gestores de órgãos e entidades da administração pública**, surge a conveniência de ouvir a requerente.

3. Admito-a no processo, vindo a recebê-lo no estágio em que se Encontra” (grifó nosso).

O alerta também foi dado aos Ministros do Tribunal de Contas da União pelo representante da Advocacia-Geral da União (AGU), Dr. Rafaelo Abritta, Diretor do Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União (DEAEX-CGU), durante sessão plenária realizada em 2014, conforme notícia divulgada na página oficial daquele órgão nos seguintes termos:

“AGU assegura validade de decisão do TCU que evita desvio de função de servidores do próprio Tribunal.

Abritta também alertou os ministros para os riscos que o próprio TCU correria caso permitisse aos ATAs [servidores administrativos] desempenhar as mesmas funções que os auditores da área de controle externo....**Os senhores sabem os problemas causados para a Administração quando ocorre um desvio de função, porque os atos passam a ser questionados judicialmente**", afirmou o diretor do DEAEX, **mostrando que fiscalizações realizadas por servidores do TCU que não foram aprovados em concurso específico para a atividade seriam muito vulneráveis do ponto de vista jurídico.**”  
(grifei)

A tentativa de passar a ideia equivocada da possível existência de cargo único no quadro permanente de pessoal do TCU eivou de vício o Edital do último concurso público de Auditor de Controle Externo realizado em 2015. A ANTC ingressou com **Mandado de Segurança nº 1005682-11.2015.4.01.3400** e o Juízo da 5ª Vara da Justiça Federal, Seção Judiciária do Distrito Federal, confirmando todos os argumentos da Associação Nacional, concedeu, em 29/3/2016, a liminar nos seguintes termos:

“Com efeito, há **flagrante ilegalidade das disposições do edital questionado no tocante à descrição incorreta das nomenclaturas das especialidades e atribuições relativas ao cargo ofertado no certame**, uma vez que está em total descompasso com a Lei nº 10.356/2001 e Resolução TCU nº 154/2002, que dispõem sobre a carreira no Tribunal de Contas da União.

**Os impetrados não deveriam confundir as atividades e cargos pertencentes às categorias diversas, misturando finalidade finalística com atividade administrativa, alterando competências previstas na Constituição Federal e em lei específica.**

Ademais, na presente hipótese, a competência para legislar sobre atribuições de cargos públicos é exclusiva da União (art. 22, XVI, da CRFB), não competindo ao gestor público modificar a **natureza jurídica das atribuições dos cargos**, ou habilitações reguladas em lei.

...

Portanto, **acolho os embargos declaratórios** para que esta decisão seja integrada na decisão recorrida, e retifico apenas a parte do dispositivo anterior da decisão que deferiu a liminar, para que passe a contar:

Ante o exposto, DEFIRO o **PEDIDO LIMINAR**, para determinar que os impetrados retifiquem o Edital nº 6/2015, para que conste de maneira

clara e objetiva a **nomenclatura correta** ou **denominação própria do cargo** em disputa, de **Auditor Federal de Controle Externo – Área Controle Externo**, de acordo com o disposto no artigo 4º da lei 10.356/2001, com a alteração trazida pelo artigo 4º da Lei nº 11.950/2009, e **atribuições respectivas**, excluindo-se a especialidade profissional. A ré deverá fazer constar no edital as atribuições do cargo conforme previsto no art. 4º, caput, e 9º, caput, da lei mencionada, observadas aquelas descritas no art. 6º da Resolução TCU nº 154/2002, alterada pela Resolução TCU nº 227/2009.”

Recentemente, o Ministério Público de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe acolheu o pedido de nulidade da auditoria apresentado por gestor que teve as contas julgadas irregulares, porque o procedimento de fiscalização não foi realizado por servidores efetivos legalmente competentes, por meio de concurso público específico, para o exercício dessa atividade exclusiva de Estado. A notícia foi amplamente divulgada na **Revista Veja**<sup>3</sup> e outros veículos de comunicação<sup>4</sup>:

**“Corte sergipana pode perder autoridade para julgar corruptos**

**O Tribunal de Contas de Sergipe tem tantos cargos comissionados que políticos com as contas rejeitadas podem conseguir anular seus julgamentos**

**Por: Kalleo Coura 01/11/2015 às 10:44 - Atualizado em 01/11/2015 às 10:44**

...

Processado 14 vezes pelo MPF, o ex-prefeito de Capela Manoel Messias Sukita tenta anular o julgamento de suas contas pelo Tribunal de Contas de Sergipe (Reprodução/Facebook)

Políticos denunciados por corrupção e que tiveram suas contas reprovadas pelo Tribunal de Contas do Sergipe podem conseguir **anular as decisões por causa de uma falha estrutural do Tribunal**. O argumento é que as contas deles **não foram auditadas por técnicos com a competência legal para fazê-los**, mas por apadrinhados dos conselheiros, todos ex-políticos.

O Tribunal de Contas do Estado do Sergipe possui **306 funcionários comissionados**, uma quantidade superior até à dos que prestaram concurso, que somam 240. A proporção entre concursados e apadrinhados é uma das piores do país. No Tribunal de Contas de Pernambuco, considerado referência por ter na presidência um técnico de seus quadros, não um ex-político, a relação entre concursados e comissionados também é bem

<sup>3</sup><http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/um-tribunal-desmoralizado/>

<sup>4</sup>TCE/SE: agora na berlinda nacional. Tribunal tão desmoralizado quanto Sukita. “O jornalismo é o exercício diário da inteligência e a prática cotidiana do caráter.” Cláudio Abramo. Disponível em: <http://www.infonet.com.br/claudsonunes/ler.asp?id=179183>

diferente: são 700 servidores que fizeram concurso, contra apenas 100 indicados.

Um dos casos que mais chamam a atenção é o do ex-prefeito de Capela Manoel Messias dos Santos, conhecido como Sukita. Ele já chegou a ser preso pela Polícia Federal sob suspeita de lavagem de dinheiro e é alvo de doze processos por improbidade administrativa e irregularidades eleitorais, além de responder a outras duas ações criminais.

O tribunal havia rejeitado suas contas de 2009 na prefeitura, mas ele recorreu em março do ano passado. No início do outubro deste ano, o Ministério Público de Contas concordou com a tese da defesa, que pediu a nulidade do julgamento, devido à incompetência legal de quem as auditou.

**"Por mais que estejam comprovados desvios e malversação de recursos, os corruptos, infelizmente, neste caso, estão com a razão", diz Lucieni Pereira, presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil. O Tribunal de Contas de Sergipe está tão - ou mais - desmoralizado quanto Sukita."**

O Ministério Público do Estado de Sergipe<sup>5</sup> e a Procuradoria Regional Eleitoral<sup>6</sup> já externaram preocupação com o **risco de questionamentos das decisões do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe** baseados em fiscalizações realizadas por agentes sem a competência legal para exercer as atividades exclusivas de Estado próprias do controle externo, o que pode comprometer as ações do Ministério Público Eleitoral<sup>7</sup> no que tange às eleições de 2016. Com efeito, tem-se reduzida a eficácia da Lei da Ficha Limpa, Lei de Iniciativa Popular que constitui uma das maiores conquistas da sociedade brasileira.

As auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização podem resultar em aplicação de sanções e restrições a direitos dos gestores, prevista a possibilidade de inelegibilidade por oito anos em função da Lei da Ficha Limpa em caso de julgamento de contas irregulares, afastamento do gestor do cargo, aplicação de multa e declaração de inidoneidade por 5 anos de empresas envolvidas em fraude.

Esses possíveis desdobramentos, por si só, são suficientes para exigir que os 34 Tribunais de Contas do Brasil dispensem o mesmo cuidado possível com a organização e funcionamento do quadro permanente de pessoal, mediante a definição clara das atribuições de natureza finalística

<sup>5</sup>[http://www.controleexterno.org/?secao=noticias&visualizar\\_noticia=486](http://www.controleexterno.org/?secao=noticias&visualizar_noticia=486)

<sup>6</sup>[http://www.controleexterno.org/?secao=noticias&visualizar\\_noticia=485](http://www.controleexterno.org/?secao=noticias&visualizar_noticia=485)

<sup>7</sup><http://a8se.com/tv-atalaia/je2/video/2015/11/86718-procurador-do-mpf-mostra-preocupacao-com-a-polemica-do-inchaco-de-cargos-comissionados-no-tce.html>

de controle externo, que devem ser exercidas exclusivamente por agentes concursados especificamente para tal finalidade, e controle rígido no funcionamento para evitar desvio de função que afronta as garantias processuais asseguradas constitucionalmente aos gestores.

O registro do Ministro Marco Aurélio não é mera formalidade e requer maior atenção dos Tribunais de Contas no funcionamento do quadro permanente de pessoal. Pedidos de nulidade dos procedimentos de fiscalização realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe podem ser verificados em pareceres do Ministério Público de Contas que atua junto ao referido Tribunal. **Merecem citação os Pareceres n<sup>os</sup> 722/2015 (Processo 3356/2013); 06/2016 (Processo 309/2015); 654/2015 (Processo 565/2011); 656/2015 (Processo 283/2013); 36/2016 (Processo 514/2014), dentre outros.**

O clamor por esse aperfeiçoamento está consignado na 9<sup>a</sup> Diretriz mais votada do Caderno que reúne as **80 propostas selecionadas na 1<sup>a</sup> Conferência Nacional de Transparência e Controle Social (CONSOCIAL), evento que mobilizou diretamente mais de 150 mil cidadãos representados por cerca de 1,2 mil delegados na etapa nacional**, que ocorreu em Brasília entre 18 e 20 de maio de 2012. A Diretriz se refere à ‘Prevenção da Corrupção’, por meio da qual os cidadãos pedem o fortalecimento dos órgãos de controle mediante *mudanças de critérios para a indicação de conselheiros dos tribunais de contas da União e dos estados*.

O atendimento desses anseios sociais passa, sem sombra de dúvida, pela previsão de regras mínimas de aplicação imediata para os 34 Tribunais de Contas e da criação de condições jurídicas para a edição de **normas nacionais que padronizem** não apenas a organização e o funcionamento dos referidos órgãos, inclusive a edição do **código de processo de contas**, mas também objetive a avaliação do cumprimento dos requisitos de idoneidade moral, reputação ilibada, comprovação da qualificação técnica e, acima de tudo, estabeleça condicionantes que previnam conflitos de interesses que tenham o potencial de abalar a credibilidade das decisões decorrentes do exercício da Magistratura de Contas.

Para além do aperfeiçoamento do controle oficial, a padronização da organização e funcionamento dos Tribunais de Contas cria parâmetros que permitem a comparação e a fiscalização pelos cidadãos e segmentos especializados da sociedade civil sobre a política fiscal, o que contribui para o aprimoramento da contabilidade social no Brasil.

A iniciativa tem o potencial de expandir o exemplo de controle social exercido pela Associação Contas Abertas, que identificou as ‘pedaladas fiscais’ e denunciou ao Ministério Público junto ao TCU. Tamanha foi a repercussão nacional e internacional, que o tema foi discutido em reunião sobre transparência fiscal promovida pelo Fundo Monetário Nacional (FMI) e o Banco Mundial, conforme noticiado pela entidade:

**“Pedaladas foram descobertas pelo Contas Abertas** - As pedaladas foram divulgadas pelo Contas Abertas no início do ano passado. No dia 17 de janeiro do ano passado, a entidade encaminhou denúncia ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, com o intuito de que a Corte de Contas pudesse quantificar o real superávit primário de 2013 e tomar as medidas cabíveis em relação às manobras orçamentárias que o governo federal realizou no final do ano passado.

...

**Transparência fiscal é fundamental para credibilidade dos governos, afirma diretora do FMI**

A diretora-geral do Fundo Monetário Internacional (FMI), Christine Lagarde, se posicionou contra a manipulação de dados para produzir resultados fiscais positivos. A declaração foi dada ontem (8) em reunião da sociedade civil com o Banco Mundial e o FMI, em Washington.

A proposta que ora se apresenta tem como elemento essencial a participação social, um dos marcos dos direitos humanos que apresenta conexão com os eixos da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, no sentido de que *o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base na sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.*

Para tanto, prevê a instituição de **Portal Nacional de Transparência e Visibilidade dos Tribunais de Contas** e dos Ministérios Públicos de Contas do Brasil, a ser regulamentado por lei federal, cuja modelagem deve assegurar a instituição de um **Comitê de Controle Social**, representado por organizações da sociedade civil especializadas, com vistas a apresentar as demandas dos cidadãos quanto ao funcionamento do Portal e prevê formas simples de acesso às informações centralizadas em um único Portal.

Medida nesse sentido constitui um dos novos modelos institucionais de partilha e de exercício direto da cidadania, compondo um quadro mais alargado do processo democrático em direção à sociedade civil,

como se verifica nas democracias contemporâneas.

Além de ampliar a participação social, o funcionamento do Comitê de Controle Social tem o potencial de ampliar a visibilidade da gestão dos Tribunais de Contas, os quais não podem, por razão de ofício, se desgovernar, se desmandar, se descontrolar em suas próprias gestões.

A sociedade civil não quer se preocupar apenas com temas sociais, mas, sobretudo, quer se debruçar sobre o funcionamento e a agenda das instituições republicanas que constituem a engrenagem do sistema de freios e contrapesos brasileiro, cujo amplo debate é essencial para avançarmos no processo de consolidação da democracia.

Essa mobilização social tem sido permanente porque, não raras vezes, candidatos indicados aos cargos vitalícios de Ministro e Conselheiro dos Tribunais de Contas ostentam em suas biografias uma ficha que os incompatibiliza para o exercício da função judicante, que desempenha a complexa e elevada missão de julgar as contas de todos agentes que aplicam recursos públicos.

Para dar um basta nesse estado de coisas, entidades de classe e organizações da sociedade civil realizaram Campanhas ‘Conselheiro Cidadão’ em diversos Estados, que culminaram na apresentação de proposta para democratizar o processo de indicação e escolha dos candidatos ao cargo vitalício de Magistrado de Contas.

Finalmente, registre-se que a presente proposta foi formulada 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**), entidade máxima de terceiro grau no sistema confederativo com sede em São Paulo, representativa de mais de **700 mil** servidores públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos níveis federal, estadual e municipal, sua afiliada 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.

Assim, em face da relevância da matéria para os direitos humanos, o controle da política fiscal e da política econômica nacional, bem como os reflexos do julgamento de contas na justa distribuição e aplicação dos recursos públicos e da implantação de políticas públicas, os signatários solicitam o apoio dos nobres Senadores da República no sentido de acolher

a presente proposta para no mérito aprová-la em prol do desenvolvimento econômico e social do País.

Brasília, 7 de junho de 2016.

**LUCIENI PEREIRA**

Auditora Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo do TCU  
Diretora de Assuntos da Área Federal da CNSP  
Presidente da ANTC

**FRANCISCO JOSÉ GOMINHO ROSA**

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco  
Vice-Presidente Nacional da ANTC

**DIOGENES CORREA VIEIRA DE FARIA**

Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo do TCU  
Vice-Presidente da ANTC para Assuntos do TCU

**MARCELO ROCHA DO AMARAL**

Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo do TCU  
Presidente da AUD-TCU

**NIVALDO DIAS FILHO**

Auditor Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo do TCU  
Diretor de Defesa de Controle Externo da AUD-TCU

**GIL CASTELLO BRANCO**

Secretário-Geral da Associação CONTAS ABERTAS