“PEC do Padrão Mínimo” vai aperfeiçoar tribunais de contas

Os tribunais de contas são órgãos indispensáveis para nosso Estado Democrático de Direito e estão assumindo cada vez mais um papel de destaque, como se observou nos últimos anos, especialmente na recente atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no julgamento das contas de governo. A emissão de parecer pela reprovação, após análise técnica minuciosa e detalhada, contrariou os interesses do governo, em atitude que demonstrou sua independência institucional[1].

Órgãos que, de forma autônoma e independente, auxiliam o Poder Legislativo no exercício do controle externo[2], os tribunais de contas, instalados no Brasil há mais de cem anos, tem se aperfeiçoado tecnicamente e hoje estão entre os poucos que se aprofundam na análise de temas complexos na área do Direito Financeiro, e em muito tem colaborado para o aperfeiçoamento da gestão pública. Por meio de sua atuação no âmbito da fiscalização financeira da administração pública, função que exercem em razão da determinação expressa no artigo 70 da Constituição, mais do que encontrar irregularidades, aplicar sanções e subsidiar o julgamento das contas de governo pelo Poder Legislativo, tem mostrado relevante papel de orientação e auxílio para os gestores públicos. Apontam, nos documentos que produzem, recomendações e sugestões, além de promoverem cursos, elaborarem manuais e atuarem no fomento ao estudo e divulgação de boas práticas de administração.

Como toda instituição, evolui com o tempo, pode e precisa melhorar.

E, nesse sentido, vem em boa hora a Proposta de Emenda à Constituição 40/2016, que insere na Constituição Federal dispositivo determinando a edição de lei complementar que crie padrões para os processos dos tribunais de contas, o que já lhe vale o apelido de “PEC do padrão mínimo para tribunais de contas”[3]. Com a inclusão do artigo 73-A na Constituição, prevê-se que essa lei se destinaria a disciplinar diversos aspectos referentes à organização e ao desempenho das funções dos tribunais de contas, de modo a uniformizar os procedimentos em âmbito nacional, visto que a norma, de iniciativa do Tribunal de Contas da União, seria válida para a atividade de controle externo em todas as esferas

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

federativas. Como consta da justificativa da proposta de emenda, “a proposta também avança no sentido de criar as condições para o Congresso Nacional dispor sobre a simetria prevista no artigo 75 da Constituição da República, visando estabelecer diretrizes fundamentais para os tribunais de contas do Brasil e assegurar as garantias processuais às partes sujeitas ao julgamento de contas. A previsão de lei complementar visa preencher lacuna que faz com que o Supremo Tribunal Federal seja recorrentemente chamado para dispor sobre a simetria constitucional a ser observada pelo tribunal de contas”[4].

Relevante destacar que o sistema de controle externo das contas públicas, de titularidade do Poder Legislativo, exercido com o auxílio dos tribunais de contas, é organizado de acordo com nosso sistema federativo. E nesse aspecto apresenta configuração distinta do Poder Judiciário, que tem órgãos de âmbito nacional, como os tribunais superiores, que atuam como instância recursal de todos os tribunais da federação. E há ainda o Conselho Nacional de Justiça, que tem poderes em matéria administrativa e financeira em todo o Poder Judiciário. Isso não ocorre com os tribunais de contas, que atuam e se organizam de forma independente, uma vez que o Tribunal de Contas da União não é instância recursal das decisões dos demais tribunais de contas, nem é dotado de poderes para neles interferir na esfera administrativa ou financeira. Com isso, os tribunais de contas têm elevada autonomia para decidir sobre suas questões internas, o que é positivo em termos de respeito à respectiva independência, mas por outro lado gera uma falta de uniformidade de organização e procedimentos, muitas vezes causando transtornos às partes envolvidas e insegurança jurídica.

Daí porque surgir essa preocupação e necessidade de simetria e uma maior uniformização, que será capaz de tornar mais eficiente o controle da administração pública com maior harmonização federativa.

Essas questões já têm sido objeto de debate, e vale destacar algumas posições que deixam clara a necessidade de aperfeiçoamento do sistema, como bem ressaltado por Odilon de Oliveira: “Por esta razão, nada mais natural do que a edição, pela União, de uma norma geral sobre processo dos tribunais de contas, como forma de instrumentalizar, no plano infraconstitucional, a uniformidade do controle externo da administração pública, determinada pelo art. 75 da Constituição Federal e demandada pelo federalismo cooperativo, ao menos no tocante às questões mais sensíveis e relevantes, como meio de se permitir uma maior efetividade das normas constitucionais”[5].

A destacada atuação do TCU na recente decisão que resultou no parecer pela rejeição das contas do governo federal de 2014 e motivou o pedido de *impeachment* da presidente deu novo impulso à questão, pois a responsabilização política da presidente da República em razão das “pedaladas fiscais” e a imputação de responsabilidade a muitos gestores evidenciaram a necessidade de uma lei complementar nacional que tem como meta destacada a preservação das garantias processuais dos agentes públicos obrigados a prestar contas de sua atuação.

O senador Ricardo Ferraço, relator da matéria no Senado, justifica a aprovação da PEC asseverando que as “instituições de fiscalização na esfera de controle externo devem se organizar de forma simétrica em todo o país, com a devida neutralidade político-partidária e independência em relação àqueles que serão fiscalizados”[6].

As matérias a serem disciplinadas pela lei complementar são diversas e tocam em pontos relevantes para maior consistência das atuações das cortes de contas, tanto no que tange à autonomia para o exercício de suas funções quanto para a segurança jurídica conferida pela maior coerência dos procedimentos e

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

garantias adotados em todo o país nos processos de contas.

Com relação às primeiras, todas elas reforçam, de alguma forma, a necessária independência funcional para o exercício das atividades-fim do controle externo, assegurando a padronização das prerrogativas de que gozam os agentes investidos das atribuições de fiscalização, e, simultaneamente, as garantias dos fiscalizados frente aos fiscalizadores. Destaque cabe à previsão de que a auditoria de controle externo deve ser constituída exclusivamente por auditores de carreira e servidores ocupantes de cargo efetivo. Além disso, os critérios de escolha dos dirigentes da auditoria externa devem ser fixados na lei complementar, estabelecendo-se que a nomeação deve recair também sobre membros que ingressaram na carreira por concurso público. Não menos importante é a referência a critérios objetivos para a comprovação dos requisitos constitucionais necessários à nomeação para a cúpula do órgão, ou seja, ministros e conselheiros. Os requisitos constitucionais mais abstratos, tais como "idoneidade moral e reputação ilibada" ou "notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública", ganham em densidade caso sejam oferecidos parâmetros mais claros para sua verificação.

O aumento da transparência de gestão também é contemplado, como se pode observar na uniformidade dos procedimentos próprios para realização da auditoria, que avança ao conferir maior previsibilidade sobre sua atuação, tornando mais claras as suas prerrogativas e seus limites funcionais. A maior clareza a respeito das competências ajuda a inibir os desvios de função, o que assegura maiores garantias às pessoas objeto de fiscalização e também maior legitimidade à ação dos tribunais.

Não se pode deixar de mencionar ainda o estabelecimento de prazo para o julgamento das contas por parte do Poder Legislativo, aspecto destacado pela mídia que repercutiu a notícia, e que vem em boa hora suprir uma lacuna na legislação. A proposta de nova redação ao artigo 49, IX da Constituição prevê o prazo máximo de 60 dias, contados do recebimento do parecer apresentado pelo respectivo tribunal de contas, para que o Poder Legislativo julgue as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo. Com isso, evitam-se casos de contas que esperam há décadas pelo julgamento, o que é inadmissível sob todos os aspectos, sendo uma demonstração de falta de seriedade no cumprimento das normas de Direito Financeiro que não se pode aceitar.

A lei complementar dará ainda outros passos louváveis ao ampliar os mecanismos de interação entre os tribunais de contas e o Poder Legislativo cujo auxílio lhes compete, principalmente ao compartilharem informações periódicas que sirvam de alerta para o cumprimento das metas de resultado fiscal. Dessa forma se fortalece a função preventiva, essencial para que se vá além da repressão a desvios e punição de irregularidades e se consiga contribuir para aperfeiçoar os resultados da gestão.

A previsão de instrumentos de participação social, como a instituição de um Portal Nacional de Transparência e Visibilidade dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas, permitirá ainda maior aproximação entre os órgãos de controle e a sociedade, por meio da divulgação de resultados relevantes das auditorias, das decisões das cortes e as manifestações do Ministério Público de Contas.

Por oportuno, embora não tenha sido objeto específico da referida PEC, é sempre bom ressaltar, como já expus em outra oportunidade[7], a importância do Ministério Público de Contas, que, em face de sua peculiar posição no âmbito da administração pública, uma vez que não integram o Ministério Público, devem ter garantias jurídicas mais claras acerca de sua independência funcional e autonomia

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

administrativa e financeira, que são imprescindíveis para uma atuação firme e com ampla liberdade. Assunto que merece uma coluna específica, e será tratado oportunamente.

A PEC 40/2016 só vem trazer benefícios ao país, encontra amplo apoio da sociedade[8] e é um avanço importante para o Direito Financeiro, razões suficientes que justificam merecer atenção e cobrança para que seja aprovada o quanto antes.

[1] Como já destaquei na coluna *Julgamento histórico do TCU reprova as contas do governo*, publicada em 20/10/2015.
[2] Assunto já abordado na coluna *Tribunais de Contas são os guardiões do dinheiro público*, publicada em 14/1/2014.
[3] *PEC cria prazo de 60 dias para Congresso julgar as contas do presidente*, conforme noticiado pela **ConJur**, em 15/7/2016; *Pedaladas fiscais inspiram proposta de aperfeiçoamento dos tribunais de contas* , *in* Senado Notícias, em 15/7/2016.
[4] Justificativa da PEC 40/2016, p. 5.
[5] OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas? *Revista do TCU*, ano 40, n.º 113, set./dez. 2008, p. 25.
[6] Justificativa da PEC 40/2016, p. 5.
[7] Coluna *Julgamento das contas do governo precisa ser feito com rigor*, publicada em 30/6/2015.
[8] ANTC – Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas, Associação Contas Abertas e CNSP – Confederação Nacional dos Servidores Públicos, que deram valiosa contribuição para a elaboração da proposta; e já conta com o apoio declarado de vários senadores, do conselheiro Sebastião Carlos Ranna, do TCE-ES, e do professor Heleno Torres, da USP (“Senado apresenta PEC do padrão mínimo para tribunais de contas”, em 14/7/2016, e “PEC do padrão mínimo ganha dois padrinhos”, em 21/7/2016, ambas noticiadas pelo site da ANTC – www.antcbrasil.org.br).

Date Created
26/07/2016

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.