

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 40, DE 2016

À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

EM 13 / 7 / 2016.

[Handwritten signature]

Altera os arts. 24, 49, 72, 75 e 163 da Constituição Federal; e acrescenta o art. 73-A à Constituição Federal e o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer padrão nacional do processo de controle externo dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

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, 49, 72, 75 e 163 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações, renomeando-se o parágrafo único do art. 75 como § 1º:

“Art. 24.

.....

XVII – processo de controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas.

.....” (NR)

“Art. 49.

.....

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, no prazo de sessenta dias após o recebimento do parecer referido no art. 71, I, e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

.....

Recebido em
Hora: 20:53

13/07/2016

Myriam Machado - mat. 33262
SEMUSLF



SF/16260.26740-42

Página: 1/10 05/07/2016 13:44:11

637b6b763ea64db82293c5db55bc0db6c2fab385



Parágrafo único. Esgotado sem deliberação o prazo previsto no inciso IX, a matéria entrará em regime de urgência, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, as demais deliberações a cargo do Congresso Nacional.” (NR)

“Art. 72.

.....

§ 3º O Tribunal encaminhará à Comissão, nos prazos previstos na lei de diretrizes orçamentárias, relatório de avaliação de fatos e indícios de irregularidade que possam comprometer as finanças públicas e, em especial, o cumprimento das metas fiscais.

§ 4º O relatório de que trata o § 3º 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.” (NR)

“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, nos termos de lei complementar.

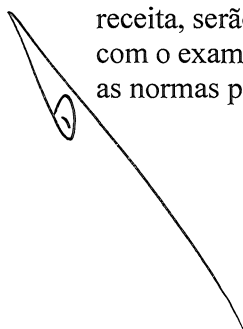
.....

§ 2º É vedada a criação de mais de um Tribunal de Contas no âmbito dos Estados.” (NR)

“Art. 163.

.....

Parágrafo Único. As proposições de que trata o art. 59, *caput*, quando acarretarem aumento de despesa obrigatória ou renúncia de receita, serão instruídas com a estimativa do impacto orçamentário e com o exame de sua compatibilidade com a política fiscal, conforme as normas previstas na lei complementar de que trata este artigo.”



SF/16260.26740-42

Página: 2/10 05/07/2016 13:44:11

637b6b763ea64db82293c5db55bc0db6c2fab385



73-A: Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do art.

“Art. 73-A. Lei complementar de iniciativa do Tribunal de Contas da União disporá, no mínimo, sobre:

I – os critérios para comprovação objetiva do cumprimento dos requisitos previstos no art. 73, §§ 1º e 2º;

II – as atribuições dos Ministros, titulares e substitutos, dos auditores de controle externo e, no que couber, dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

III – a auditoria de controle externo, órgão de instrução do Tribunal de caráter permanente, constituído exclusivamente por auditores de controle externo de carreira e, se houver, por servidores ocupantes de cargo efetivo concursados para o exercício de atividades auxiliares de controle externo;

IV – os critérios de escolha pelo Presidente do Tribunal do dirigente máximo da auditoria de controle externo, dentre os auditores de controle externo concursados para exercer 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;

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.”



Art. 3º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 101:

“**Art. 101.** O Tribunal de Contas da União, no prazo de cento e oitenta dias, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei complementar dispondo sobre as matérias previstas no art. 73-A, assim como o projeto de lei relativo ao processo de controle externo referido no art. 24, XVII, da Constituição Federal.” (NR)

Art. 4º 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 e privativas de planejamento, coordenação e execução de auditorias, inspeções, instruções processuais e demais procedimentos de fiscalização da competência do Tribunal

Parágrafo único. É assegurada, no que couber, a norma prevista neste artigo aos inativos e pensionistas do respectivo Tribunal de Contas que cumprirem os mesmos requisitos

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais de controle externo, indispensáveis para a consolidação e o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito. Contudo, as Cortes de Contas carecem de uma lei complementar nacional que disponha sobre a organização do Tribunal de Contas da União (TCU) e estabeleça normas gerais para os demais Tribunais de Contas, de modo a uniformizar a observância de garantias processuais às partes sujeitas ao controle externo em toda Federação, conforme assegura o artigo 73 c/c artigo 96, inciso I da Constituição da República.



Com o objetivo de suprir essa lacuna e garantir um controle mais efetivo sobre as políticas públicas e sobre a condução da política fiscal, apresentamos esta proposta de emenda à Constituição, para prever que essas 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.

Para o alcance dos objetivos pretendidos, a proposta também avança no sentido de criar as condições para o Congresso Nacional dispor sobre a simetria prevista no art. 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 pelos Tribunais de Contas.

Segundo Odilon Cavallari de Oliveira (*In Diante do princípio federativo, seria constitucional uma lei nacional de processo dos tribunais de contas?* Revista do TCU, Ano 40, Número 113, Set/Dez 2008), embora se costume referir aos processos dos tribunais de contas como processos administrativos, Carlos Ayres Britto sustenta que, na realidade, são processos de contas. Não são, portanto, processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos, pois as Cortes de Contas proferem julgamentos sobre as atividades de outros órgãos, agentes públicos e pessoas, e não sobre as suas próprias atividades. Além disso, sua atuação não é originária, mas sim consequente a uma atuação administrativa, e seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida.

As observações do autor têm a virtude de colocar em evidência os processos de controle externo como instrumentos necessários e condicionantes da boa ou má fiscalização das finanças públicas, a requererem especial atenção do Congresso Nacional para as suas peculiaridades, que, se bem disciplinadas por norma infraconstitucional, contribuirão para a maximizar a efetividade do Texto Constitucional, relativamente à atuação dos Tribunais de Contas.



SF/16260.26740-42

Página: 5/10 05/07/2016 13:44:11

637b6b763ea64db82293c5db55bc0db6c2fab385



A existência de uma norma geral de processo para os Tribunais de Contas que regule os aspectos principiológicos contribuirá significativamente para uma maior aproximação dos **métodos de fiscalização financeira** atualmente em prática, o que proporcionará ganhos de **eficiência para o Poder Público e maior segurança jurídica para os administrados**, especialmente àqueles que, pelas mais variadas circunstâncias, devem prestar contas a mais de um Tribunal.

Ainda de acordo com OLIVEIRA, uma lei nacional de processo dos Tribunais de Contas é medida consentânea com a busca de criação de uma eficiente rede de controle da Administração Pública, o que demanda, no caso dos Tribunais de Contas, a uniformização de seus processos e procedimentos, respeitadas as peculiaridades de cada unidade da Federação.

Ressalte-se que, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, as cláusulas pétreas não são absolutamente intangíveis, pois o conteúdo a ser preservado é o seu núcleo essencial (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.024).

Outra iniciativa de relevo é a definição, padronizada, das atribuições dos agentes que conduzem a instrução e o julgamento do processo de controle externo a cargo do TCU e demais Tribunais de Contas. Trata-se de medidas essenciais para assegurar o respeito à regra constitucional do concurso público específico, fundamental para inibir desvios de função que comprometem a credibilidade das decisões das Cortes de Contas.

Também é essencial a padronização da auditoria de controle externo, órgão de instrução de caráter permanente que integra a estrutura institucional das Cortes de Contas, ao qual incumbe a função de executar as auditorias, inspeções de demais procedimentos fiscalizatórios da competência do Tribunal referida no art. 71 da Constituição de 1988.

A padronização da nomenclatura do cargo que congrega atribuições para exercer os procedimentos próprios da função de instrução no âmbito do controle externo também constitui avanço importante, uma vez que traduz para os gestores e para toda sociedade que os Auditores de Controle Externo são agentes de Estado dotados de prerrogativas



institucionais necessárias para auditar, inspecionar e realizar outros procedimentos de fiscalização sobre os jurisdicionados dos Tribunais de Contas.

Isso não só aumenta a transparência da gestão do quadro de pessoal dos Tribunais - inibindo desvios de função que comprometem a legitimidade das decisões -, como também se revela essencial para assegurar as garantias processuais às partes, de terem suas contas auditadas e inspecionadas por agentes legalmente competentes, uma vez que dessas ações pode resultar restrições a direitos subjetivo dos gestores.

A proposta prevê, ainda, mecanismos que ampliam a integração entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo, com o compartilhamento do resultado da avaliação periódica de variáveis econômicas que podem comprometer o resultado fiscal. A iniciativa é essencial para evitar as práticas que ficaram conhecidas como ‘pedaladas fiscais’.

O controle preventivo da 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. Além disso, propomos a fixação do prazo de sessenta dias para o Congresso Nacional julgar as contas do Presidente da República, de forma a entregar à sociedade o produto de uma das principais funções do Poder Legislativo, que é julgar as contas anuais do governante eleito.

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.

A proposta também tem como elemento essencial a participação social. Para tanto, prevê a instituição de Portal Nacional de Transparência e Visibilidade dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos de Contas, a ser regulamentado por lei federal. O portal deverá conter, dentre outras, informações pertinentes a relatórios e pareceres das Auditorias de Controle Externo, do Ministério Público e as decisões das Cortes de Contas.

Finalmente, registramos que esta proposta foi formulada a partir das contribuições apresentadas 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), da 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.

Diante da relevância da matéria para a regular aplicação dos recursos públicos, estamos certos de que a presente proposta atende aos mais legítimos anseios da população, razão pela qual contamos com o apoio dos nobres pares no sentido de sua aprovação.

Sala das Sessões,

N. Me. o
Senador **RICARDO FERRAÇO** *Mao*

Senador	Assinatura



Ementa: Altera os arts. 24, 72, 75, 166 e 169 da Constituição Federal; acrescenta o art. 73-A à Constituição Federal e o art. 101 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para estabelecer padrão nacional do processo de controle externo dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências.



	Senador	Assinatura
2	Elisvânia Farias	
3	GASIER	
4	Ataide Oliveira	
5	Antonio Carlos Valadares	
6	Capiberibe	
7	Fernando Bezerra	
8	Waldean Costa	
9	Dario Berzolari	
10	Regino Souza	
11	Paulo Bauer	
12	Paulo Rocha	
13	Antonio Anastasia	
14	Davi Neves	
15	Romário	
16	Paulo Roberto	
17	Aloysio	
18	Edmar Barros	
19	Wilson Siqueira	
20	Eduardo Amorim	
21	João Cassel	
22	Almir	
23	Ilmarino Mota	
24	CRISTOVAN	
25	WILSON MARQUES	
26	FLEXA	
27	Rose de Freitas	
28	Marcos Vinicius	
29		
30		



