

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO – DIR03

Homero Fauth Vargas Neto

**DA NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE UM CONSELHO NACIONAL
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO
CONTROLE EXTERNO BRASILEIRO.**

Porto Alegre

2016

HOMERO FAUTH VARGAS NETO

**DA NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE UM CONSELHO NACIONAL
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO
CONTROLE EXTERNO BRASILEIRO.**

Monografia a ser apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Vivian Josete Pantaleao Caminha

Porto Alegre

2016

HOMERO FAUTH VARGAS NETO

DA NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE UM CONSELHO NACIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO CONTROLE EXTERNO BRASILEIRO.

Monografia a ser apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em _____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Vivian Josete Panteleao Caminha
Orientadora

Prof. Rodrigo Valin de Oliveira

AGRADECIMENTOS

À minha namorada, Jessica Behrens, por todo amor e crescimento pessoal.

Ao meu pai, Marco, pela educação e disciplina.

Ao meu avô, Alberi, por sempre me dizer: “continue sempre estudando”.

Aos meus colegas de faculdade por todo apoio durante a graduação.

À minha orientadora Vivian Caminha pela atenção, ajuda e apoio no desenvolvimento desse trabalho.

Resumo

O presente trabalho tem por objeto uma análise sobre a necessidade de criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC), visando ao aperfeiçoamento da atuação dos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do controle externo realizado pelo Poder Legislativo e responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública direta e indireta, assim como responsáveis pelo controle de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, conforme o caput do artigo 71 da CF e seu parágrafo primeiro.

PALAVRAS CHAVE: Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Tribunais de Contas. Controle Externo. Aperfeiçoamento.

ABSTRACT

This work intends to analyze if is necessary to create a National Counsel of Courts of Auditors in order to improve the acting of Brazilians Courts of Auditors. These courts are assistants of external control performed by Legislative Power and responsables for accounting, financial, budgetary, operational, and patrimonial inspection of direct and indirect Public Administration, as responsables for the control of any person or legal entity, public or private, that use, collect, keep, manage or administer public money and public goods, according to article 71, caput and §1, of Brazilian Constitution.

KEYWORDS: National Counsel of Courts of Auditors. Courts of Auditors. External control. Improvement.

Lista de Abreviaturas e Siglas.

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ART – Artigo

ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do
Brasil

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CNTC – Conselho Nacional dos Tribunais de Contas

EC – Emenda Constitucional

INTOSAI - Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras
Superiores

MMD-QATC - Marco de Medição de Desempenho - Qualidade e
Agilidade dos Tribunais de Contas

MPC – Ministério Público junto aos Tribunais de Contas

PEC – Proposta de Emenda à Constituição Federal.

RS – Rio Grande do Sul

STF – Supremo Tribunal Federal

TC – Tribunal de Contas

TCE/RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

TCM – Tribunal de Contas Municipal

TCU – Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

Introdução	10
Capítulo 1 O controle externo brasileiro e os Tribunais de Contas.....	14
1.1 Noções preliminares acerca do controle do Estado.....	14
1.2 O controle interno e o controle externo do Estado.....	15
1.2.1 O controle interno.....	15
1.2.2 O controle externo.....	16
1.3 Tipos de controle externo.....	16
1.4 O controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas.....	18
1.5 Os Tribunais de Contas e o controle externo.....	19
1.5.1 Conceito.....	19
1.5.2 Natureza jurídica.....	20
1.5.3 Competências.....	22
1.5.3.1: Emissão de parecer prévio.....	23
1.5.3.2: Julgamento das contas dos Administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.....	23
1.5.3.3: Apreciação da legalidade dos atos de admissões e aposentadoria na Administração Pública.....	24
1.5.3.4: Realização de Auditorias e inspeções.....	25
1.5.3.5: Função sancionadora ou corretiva.....	26
1.5.3.6: Competências complementares dos Tribunais de Contas.....	27
1.6 Considerações Finais.....	27
Capítulo 2 Os problemas detectados no funcionamento dos Tribunais de Contas e a criação de um CNTC como solução.....	28
2.1: Motivos para a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.....	28
2.1.1: Falta de harmonização e cooperação na atuação dos Tribunais de Contas.....	28
2.1.2: Falta de fiscalização sobre os Tribunais de Contas.....	30
Capítulo 3 A autonomia dos Tribunais de Contas e o princípio Federativo.....	36
Capítulo 4 O aumento dos gastos públicos com a criação do CNTC.....	39
Capítulo 5 Da não vinculação dos Tribunais de Contas ao já existente Conselho Nacional de Justiça.....	42

Capítulo 6 Marco de Medição do Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD – QATC).....	44
Capítulo 7 Análise de bons exemplos de conselhos nacionais: o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público.....	47
Capítulo 8 Como funcionará o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas: análise das PECS 28/2007 e 146/2007.....	49
8.1 Da necessidade de uma emenda à Constituição Federal.....	49
8.2 Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 28/2007 e Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 146/2007.....	49
8.2.1 Da composição do CNTC e da análise acerca do Ministério Público Junto aos Tribunais de Contas.....	50
8.2.2 Das Competências do futuro CNTC.....	53
8.2.3 Lista de benefícios do futuro Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.....	55
Capítulo 9 Conclusão.....	57
Referências	60

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisará se a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas é uma solução viável e potencialmente eficaz para o aperfeiçoamento do controle dos gastos públicos. Quais são os principais problemas que encontramos hoje nos Tribunais de Contas brasileiros? É necessário um órgão de caráter nacional que faça a correição dos Tribunais de Contas?

Os Tribunais de Contas, em sua atuação conjunta com o Poder Legislativo no controle dos gastos públicos, revelam-se órgãos indispensáveis para o Estado Democrático de Direito¹ e a forma de governo republicana².

A atuação desses órgãos é fundamental para a melhoria dos serviços públicos e para combater a corrupção do País, conforme podemos observar nas atribuições que a CF confere a esses tribunais nos incisos do art. 71. Ambos os fins dos Tribunais de Contas são apontados como as primeiras reivindicações dos milhões de brasileiros que saíram às ruas em junho e julho de 2013.³ Isto demonstra a insatisfação da população brasileira com a ineficiência e insuficiência dos sistemas de controle hoje existentes.

Nada mais relevante e atual, portanto, do que buscar formas de aperfeiçoamento da atuação dos Tribunais de Contas a fim de que se tenha um controle mais eficiente, célere, eficaz e capaz de conferir moralização à Administração Pública.⁴

¹ Por *Estado Democrático de Direito*, entende-se a sociedade em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, conforme ensina José Afonso da Silva. José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo, 25ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2005, página 199.

² Por *República*, compreende-se a forma de governo fundada no princípio da soberania popular, segundo o qual o poder é exercido diretamente pelo povo ou por meio de representantes que devem prestar contas de seus atos. República se opõe a forma de governo característica das monarquias absolutistas, nas quais o rei governava sem precisar prestar contas de seus atos.

³ “Carta aos presidenciais de 2014” – Disponível em: http://www.controleexterno.org/admin/uploads//carta_aos_presidenciais_propostas_da_antc.pdf Acessado em: 22 de junho de 2015.

⁴ “Proposta de emenda à constituição nº 30/2007” – Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=47284&tp=1> Acessado em: 22 de junho de 2015.

Um dos principais problemas que temos hoje entre os trinta e quatro Tribunais de Contas é que há uma dificuldade de integração desse sistema de controle, decorrente da diversidade de estruturas, das diferenças tecnológicas, da falta de harmonização nos procedimentos processuais e da inexistência de um padrão de atuação. (O resultado é uma flagrante diferença entre os Tribunais de Contas do país).⁵

Além disso, não há um órgão que controle o “controlador” dos gastos públicos. Não há uma fiscalização superior aos Tribunais de Contas. A consequência desse fato reflete-se na atuação dos membros e servidores dos Tribunais de Contas, que são responsáveis pelo julgamento das contas públicas. Os altos índices de desvios de conduta e de corrupção, nos próprios Tribunais de Contas, devem ser diminuídos.

A resolução desses problemas é objeto de muita discussão social. Tramitam no Poder Legislativo federal a PEC 28/2007⁶, de autoria do ex-Deputado Federal Vital do Rego, e a PEC 146/2007⁷, de autoria do ex-Deputado Federal Jackson Barreto, buscando resolver tais problemas por meio da criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

No primeiro capítulo deste trabalho será conceituado o controle externo brasileiro e demonstrado como os Tribunais de Contas se inserem dentro dessa forma de controle. Serão apresentadas algumas noções acerca do conceito de controle, dos tipos de controle, dos Tribunais de Contas e de suas peculiaridades.

⁵ “Controlando o Controlador: Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e o Aperfeiçoamento do Controle Externo” – Disponível em: <http://pt.slideshare.net/editoraforum/controlando-o-controlador-conselho-nacional-dos-tribunais-de-contas-e-o-aperfeioamento-do-controle-externo> Acessado em: 22 de junho de 2015.

⁶ “Proposta de emenda à Constituição nº 28/2007” – Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346395> Acessado em: 22 de junho de 2015.

⁷ “Proposta de emenda à Constituição nº 146/2007” – Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=365289> Acessado em: 22 de junho de 2015.

Já no segundo capítulo serão analisados problemas detectados no funcionamento dos Tribunais de Contas. Serão demonstrados os motivos que fazem com que se crie um CNTC.

No terceiro capítulo, será analisado se a criação de um CNTC fere a autonomia de atuação dos Tribunais de Contas, por meio de uma relação com o princípio Federativo.

No quarto capítulo, será verificado se a criação de mais uma órgão público só irá representar mais gastos públicos para a sociedade, ou se os benefícios para a atuação dos Tribunais de Contas, que a criação de um conselho nacional trará, compensam mais impostos para a sociedade brasileira.

No capítulo quinto, será abordada a hipótese de vinculação dos Tribunais de Contas ao já existente Conselho Nacional de Justiça, verificando se é correto quem afirma que essa vinculação deve ser feita.

No sexto capítulo deste trabalho, será apontado o que já foi realizado até o presente momento no sentido de buscar uma padronização dos Tribunais de Contas, visando ao fortalecimento de suas atuações. Há uma pesquisa em andamento, promovida pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), denominada MMD-TC (Marco de Medição do Desempenho dos Tribunais de Contas), buscando aprimorar a qualidade e agilidade de atuação de todos os Tribunais de Contas brasileiros.⁸

No sétimo capítulo, será analisado o Conselho Nacional de Justiça e será analisado, também, o Conselho Nacional do Ministério Público. Quais as origens de tais conselhos? Como são compostos? Quais as suas competências? Quais os benefícios decorrentes da criação desses Conselhos?

Por fim, no capítulo oitavo, será feita uma análise das Propostas de emenda à Constituição Federal nºs 28/2007 e 146/2007 buscando sistematizar

⁸ “Lançamento do Marco de Medição de Desempenho (MMD-TC) mobiliza servidores e membros do TCE” – Disponível em: <http://irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-07-12-36-15/noticias/item/135-lancamento-do-marco-de-medicao-de-desempenho-mmd-tc-mobiliza-servidores-e-membros-do-tce> Acessado em: 04 de outubro de 2015.

como funcionará o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, caso venha a ser criado. Também elencarei possíveis benefícios com a criação de um Conselho Nacional.

Capítulo 1. O controle externo brasileiro e os Tribunais de Contas

É importante conceituar o controle externo brasileiro e como os Tribunais de Contas se inserem dentro desse tipo de controle.

1.1 Noções preliminares acerca do controle do Estado

O controle dos poderes da Administração Pública é uma das principais características do nosso Estado Democrático de Direito. A sua razão de ser está demonstrada na seguinte passagem:

“No Estado de Direito a Administração está vinculada ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público – atendimento ao princípio da legalidade e à supremacia do interesse público – por isso, para eficácia dessa exigência, torna-se imperativo o estabelecimento de condições que verifiquem, constatem e imponham o cumprimento da lei para o atendimento do interesse público, com a finalidade de ser evitado o abuso de poder”.⁹

É importante notar a principal característica do sistema de controle: a imposição de um limite, ou seja, a definição de uma barreira intransponível para o gestor da coisa pública. O controle é a garantia de aplicação dos princípios basilares da Administração Pública, mormente os da legalidade, legitimidade e economicidade. A administração, ao tomar e executar suas decisões, não poderá ultrapassar a o limite definido pelo ordenamento jurídico, sob pena de responsabilidade do gestor.¹⁰

O controle é essencial ao Estado de Direito e se faz presente nas democracias atuais. É ele que garante que toda atuação do Estado esteja voltada para a satisfação do interesse público, observando-se os princípios e normas constitucionais.¹¹

Assim, no Estado Democrático, os controles são instituídos para defender os interesses da coletividade, aplicando-se a todos aqueles lidem com dinheiros públicos, de forma rigorosa e sistemática.¹²

⁹ Helio Saul Mileski. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011, página 168.

¹⁰ Guerra, Evandro Marins. Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas, 1ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2003, página 22.

¹¹ Helio Saul Mileski. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011, página 169.

¹² Guerra, Evandro Marins. Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas, 1ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2003, página 22.

1.2 O controle interno e o controle externo do Estado

1.2.1 O controle interno consiste em um sistema de autofiscalização exercido por órgãos da própria Administração. É quando o próprio Poder¹³ controla os seus atos. Nesse sentido:

O controle é interno quando a própria Administração controla os seus atos, decorrendo do seu poder hierárquico. É a forma que a Administração possui para verificar a legalidade de seus próprios atos, verificando se estes atendem aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, incluindo, ainda avaliação sobre a conveniência administrativa do ato praticado.¹⁴

Pode-se definir o objeto do controle interno, demonstrando que este deve ser entendido de forma ampla, isto é, não sendo limitado apenas sobre aspectos financeiros e administrativos, mas compreendendo todo o conjunto de métodos e ações criadas dentro de determinado órgão administrativo, visando a alcançar os resultados pretendidos, com base na lei e de acordo com o interesse público.¹⁵

Tal controle tem previsão constitucional e se aplica à Administração Pública direta e indireta, nos três poderes, bem como ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos Tribunais de Contas, conforme os artigos 70¹⁶ e 74¹⁷ da Constituição Federal.¹⁸

Para finalizar, a Constituição Federal de 1988 determina que o sistema de controle interno seja integrado pelos três poderes. Ainda, determina que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de

¹³ Por *Poder*, entende-se os Poderes que formam a República Federativa do Brasil, quais sejam: o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

¹⁴ Helio Saul Mileski. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011, páginas 171 e 172.

¹⁵ Guerra, Evandro Marins. Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas, 1ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2003, página 31.

¹⁶ Brasil, Constituição Federal. Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, **e pelo sistema de controle interno de cada Poder.**

¹⁷ Brasil, Constituição Federal. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:

¹⁸ Guerra, Evandro Marins. Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas, 1ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2003, página 30.

qualquer irregularidade, dela deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74 e §1º).^{19 20}

1.2.2 O controle externo: pode ser conceituado como a forma de controle em que o órgão controlador não integra a estrutura do órgão controlado. É o controle de um Poder sobre o outro; ou da Administração direta sobre a indireta.²¹

Para Luiz Henrique Lima, o controle externo da Administração Pública, realizado pelas instituições a quem a Constituição atribuiu tal competência, é exigência e condição do regime democrático, devendo, cada vez mais, capacitar-se tecnicamente, convertendo-se em eficaz instrumento da cidadania e contribuindo para o aprimoramento da gestão pública.²²

É justamente neste tipo de controle, realizado por um órgão externo sobre o outro órgão, que se dá a atuação dos Tribunais de Contas.

1.3 Tipos de controle externo:

Pode-se dizer que o controle externo compreende²³:

- (I) O controle parlamentar direto. Aqui o controle externo é realizado diretamente pelo Poder Legislativo. Exemplos: sustação de atos e contratos do Executivo, conforme o art. 49, inciso V, CF;
- (II) O controle exercido pelo legislativo, com auxílio independente dos Tribunais de Contas. Este é o controle externo a ser analisado nesse trabalho logo adiante;
- (III) O controle jurisdicional. Aqui é o controle realizado por força do art. 5, inciso XXXV, da CF, que afirma que cabe ao Poder

¹⁹ Brasil, Constituição Federal. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária..

²⁰ Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro, 39ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2013, página 742.

²¹ Helio Saul Mileski. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011, página 172.

²² Luiz Henrique Lima. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões, 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora Elsevier, 2008, página 9.

²³ Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo, 28ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2011, páginas 948 a 955.

Judiciário a análise de lesão ou ameaça de lesão a direito. Este controle fala por último e produz coisa julgada.

Há, também, o controle realizado pelo Ministério Público. Conforme o caput do artigo 127²⁴ da CF, cabe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis²⁵. Para isso, o *Parquet* vale-se, por exemplo, da ação civil pública (artigo 129, inciso III, da CF), visando à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Além disso, a CF confere ao MP, a competência para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos nela assegurados, promovendo as medidas necessárias à sua garantia (art. 129, II, CF).²⁶

Por fim, há, ainda, o controle social. A Constituição Federal prevê a possibilidade de participação do cidadão, dos partidos políticos, das associações e dos sindicatos no controle externo da Administração Pública, conforme o parágrafo segundo do art. 74.²⁷

“Numa democracia, o controle social é exercido desde o processo de elaboração das políticas públicas, por exemplo, mediante consultas e audiências públicas, até o acompanhamento e monitoramento de sua execução. Transparência e participação na gestão pública são fatores determinantes para o controle efetivo da sociedade sobre a gestão pública.”²⁸

Esse controle social reside no princípio da soberania popular²⁹ e tem fundamento no parágrafo único do art. 1º da CF que prescreve:

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Esse controle é viabilizado quando os cidadãos exercem, por exemplo, o direito de petição, art. 5º, inciso XXXIV, “a”, da CF³⁰, o direito de

²⁴ Brasil, Constituição Federal. Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

²⁵ Martins Júnior, Wallace Paiva. Controle da Administração Pública pelo Ministério Público. São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2002, página 27.

²⁶ Martins Júnior, Wallace Paiva. Controle da Administração Pública pelo Ministério Público. São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2002, página 35.

²⁷ José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo, 25ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2005.

²⁸ Luiz Henrique Lima. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões, 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora Elsevier, 2008, página 20

²⁹ Rubens Naves e Guilherme Amorim Campos da Silva. Quem controla o controlador? Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXVIII, nº48, setembro de 2011.

propor ação popular, art. 5º, inciso LXXIII, da CF³¹, o direito de poder examinar e apreciar a legitimidade das contas municipais, art. 31º, parágrafo terceiro, da CF³²; e o direito de apresentar denúncias aos Tribunais de Contas, inclusive sobre suas próprias atuações, se os resultados forem insatisfatórios ou sobre eles recaírem qualquer suspeitas, conforme dispor o regime interno de cada Tribunal de Contas.³³

1.4 O controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Contas:

O presente trabalho restringe-se a uma análise sobre o segundo tipo de controle externo que é o realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Esse controle tem previsão no caput do artigo 70 da Constituição Federal. Para conceitua-lo é esclarecedora a lição de José Afonso da Silva:

“o controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas”.³⁴

Conforme já mencionado, o controle externo é o exercido por órgão estranho à estrutura do órgão controlado. No caso da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, o controle é efetuado no aspecto da atividade financeira do Estado, tendo em conta a arrecadação da receita e a realização da despesa, avaliando os atos praticados pelos administradores de acordo com

³⁰ Brasil, Constituição Federal. Art. 5º, XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

³¹ Brasil, Constituição Federal. Art. 5º, LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

³² Brasil, Constituição Federal. Art. 31º, § 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.;

³³ Rubens Naves e Guilherme Amorim Campos da Silva. Quem controla o controlador? Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXVIII, nº48, setembro de 2011.

³⁴ José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo, 25ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2005, página 752.

os princípios constitucionais da legalidade, da legitimidade e da economicidade.³⁵

Embora o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária adotado constitucionalmente, disponha que o controle externo está a cargo do Poder Legislativo (art. 70, CF), a execução deste foi destinada a um organismo que, embora participe do Legislativo, possui autonomia e independência de atuação sobre os três Poderes do Estado, procedendo à fiscalização com competência própria, exclusivas e indelegáveis (art. 71, CF). Este organismo é o Tribunal de Contas.³⁶

Assim, pode-se dizer que esse controle externo, apesar de exercido pelo Poder Legislativo, é executado de maneira independente pelos Tribunais de Contas. Ambos, Poder Legislativo e Tribunais de Contas, atuam lado a lado. Os Tribunais de Contas fiscalizam, inclusive, o Poder Legislativo.

1.5 Os Tribunais de Contas e o controle externo

1.5.1 Conceito: Os Tribunais de Contas são órgãos fiscalizadores dos atos praticados pela Administração Pública e dos atos praticados por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, quando haja dinheiro público envolvido. A atuação desses órgãos é de natureza eminentemente técnica. Nesse sentido:

“Pode-se dizer que o Tribunal de Contas é o olho do povo, na medida em que se verifica se há o regular e legal emprego dos dinheiros públicos e se sua aplicação está direcionada ao interesse coletivo.”³⁷

Cabe aos Tribunais de Contas o exercício do controle externo a cargo do Congresso Nacional ou das Assembleias, nos parâmetros estabelecidos na Constituição Federal. Os tribunais de contas são órgãos peculiares, pois ao mesmo tempo em que podem iniciar ações, como o Ministério Público, têm o poder judicante nos atos de sua competência, assemelhando-se nesse aspecto ao Poder Judiciário.³⁸

³⁵ Helio Saul Mileski. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011, página 209.

³⁶ Idem, página 209.

³⁷ Idem, página 253.

³⁸ Humberto Souto. “O Conselho Nacional dos Tribunais de Contas”. Tribunais de Contas; integração dos controles, eficiência e eficácia no gasto público; anais do XXV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte; Fórum, 2011.

Ainda, o Tribunal de Contas é um órgão autônomo e independente que auxilia o Poder Legislativo, mas não é mero órgão auxiliar e por via de consequência, não possui qualquer subordinação de natureza hierárquica com aquele Poder.³⁹

O art. 71 da CF deixa claro que a Constituição destinou a execução do controle externo para um órgão de natureza técnica, conferindo-o de meios e garantias, com autonomia, competência e jurisdição, a fim de que possa bem exercer esta função constitucional.⁴⁰

Assim, pode-se dizer que cabem aos Tribunais de Contas dar subsídios técnicos, de maneira independente e autônoma, para o Poder Legislativo exercer o controle externo previsto na CF.

1.5.2 Natureza jurídica: Qual é a natureza jurídica dos Tribunais de Contas? Pertencem os Tribunais de Contas ao Poder Legislativo pelo fato de auxiliarem esse Poder no controle externo? Pertencem ao Poder Judiciário pelo fato de serem “tribunais” e exercerem jurisdição em todo o território nacional? Ou, constituiriam os Tribunais de Contas uma instituição autônoma?

Para definir a natureza jurídica dessas instituições, cite-se Luiz Henrique Lima:

“O Tribunal de Contas tem o nome de Tribunal e possui a competência, conferida pela Carta Magna, de julgar contas e aplicar sanções, mas não pertence ao Poder Judiciário. Vincula-se, para efeitos orçamentários e de responsabilidade fiscal, ao Poder Legislativo, mas possui total independência em relação ao Congresso e às suas Casas, inclusive realizando fiscalizações e julgando as contas de seus gestores.”⁴¹

Também os Tribunais de Contas não pertencem ao Judiciário, pois não exercem funções jurisdicionais e suas decisões não são dotadas de definitividade, podendo ser revistas pelo próprio Judiciário. Também os Tribunais de Contas, apesar de historicamente vinculados ao Poder Legislativo,

³⁹ Helio Saul Mileski. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011, página 298.

⁴⁰ Idem, página 298.

³⁶ Luiz Henrique Lima. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões, 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora Elsevier, 2008, página 114.

como órgãos auxiliares, não tem natureza legislativa, nem realizam funções parlamentares.⁴²

Não se tratam, ainda, de órgãos do Poder Executivo, visto que, pela CF de 1988, apenas três dos seus nove membros originam-se de indicação do Chefe do Poder Executivo. Ainda, o caráter vitalício da nomeação, conforme o parágrafo terceiro do artigo 73 da CF, elimina qualquer possibilidade de vinculação dos Tribunais de Contas ao Poder Executivo.⁴³

Antônio Joaquim busca definir a natureza jurídica dos Tribunais de Contas dizendo que, assim como o Ministério Público, os Tribunais de Contas não pertencem a nenhum dos três Poderes. Não pertencem ao Poder Legislativo, tendo em vista que a Constituição Federal define que os órgãos do Congresso Nacional são apenas o Senado Federal e a Câmara dos Deputados. Os tribunais de Contas realizam a atividade de controle externo no âmbito técnico, enquanto o Poder Legislativo realiza o controle externo no âmbito político. Os Tribunais de Contas também diferem do Poder Judiciário, pois eles têm iniciativa processual, além de poder orientar, capacitar e consultar seu público alvo. Já o judiciário não treina as partes.⁴⁴

Cesar Santolim afirma que a tradição constitucional brasileira é a da vinculação dos TCs ao Poder Legislativo. Desde a criação do Tribunal de Contas da União, decreto nº 666-A, de 7 de novembro de 1890, todas as Constituições vinculam os Tribunais de Contas estruturalmente ao Poder Legislativo. No entanto, para ele, os Tribunais de Contas são uma categoria intermediária entre os Poderes, conservando sua autonomia administrativa, financeira e funcional.⁴⁵

⁴² Gualazzi, Eduardo Lobo Botelho. Regime Jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992, página 186.

⁴³ Odete Medauar. Controle da Administração Pública. 2ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2012, página 143.

⁴⁴ “Pela urgente criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas” – Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/pela-urgente-criacao-do-conselho-nacional-dos-tribunais-de-contas/> Acessado em: 05 de outubro de 2015.

⁴⁵ “Corrupção: o papel dos controles externos – transparência e controle social. uma análise de direito e economia, página 6” – disponível em: <http://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/34663> acessado em: 13 de outubro de 2015.

Assim, pode-se concluir que o Tribunal de Contas é, à semelhança do Ministério Público, uma instituição que goza de independência e autonomia. É uma inovação à tripartição clássica dos poderes criada por Montesquieu. Como observa Guerra, “a clássica tripartição de Montesquieu já não basta à organização das funções do Estado, em face da evolução da sociedade e do direito”.⁴⁶

Ao mesmo tempo em que o Ministério Público integra a pessoa jurídica da União ou do Estado, conforme se trata de Ministério Público Federal ou Ministério Público Estadual, podemos dizer que os Tribunais de Contas também integram à União ou integram os Estados ou os Municípios, de acordo com suas competências, sem possuir subordinação hierárquica a nenhum outro órgão ou poder.⁴⁷

Definido que os Tribunais de Contas são autônomos e independentes dos demais Poderes, já podemos concluir que aquelas instituições não são fiscalizadas por qualquer um deles. Esse aspecto é importante, pois a falta de fiscalização dos Tribunais de Contas é um dos motivos para que seja analisada a necessidade de criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, objeto do capítulo segundo deste trabalho.

1.5.3 Competências:

A autonomia e a independência dos Tribunais de Contas estão assentadas na atribuição de competências próprias pela Constituição Federal, a serem exercidas sem embaraço ou intromissão de outro órgão.⁴⁸

As competências do Tribunal de Contas da União (TCU) estão previstas nos artigos 71 e 72 da CF, e, por força do princípio da simetria constitucional, devem ser asseguradas aos Tribunais de Contas Estaduais

⁴⁶ Guerra, Evandro Marins. Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas, 1ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2003, página 32.

⁴⁷ Carlos Ayres Britto. O Papel do Novo Tribunal de Contas. Revista do TCE-PB. João Pessoa. Ano IV. N. 08. Julho/Dezembro de 2010.

⁴⁸ Helio Saul Mileski. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011, página 298.

(TCE) e Tribunais de Contas Municipais (TCMs) pelas legislações estaduais e municipais, respectivamente.⁴⁹

A partir da análise do texto constitucional, podemos destacar algumas delas:

1.5.3.1 Emissão de parecer prévio. As contas dos chefes dos Poderes Executivo Federal, Estadual, DF, ou Municipal, serão analisadas pelo Tribunal de Contas competente, antes de serem submetidas a julgamento pelo Poder Legislativo (art. 49, inciso IX, da CF).

Quanto a essa competência, a função dos Tribunais de Contas é a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo. Trata-se de uma atividade opinativa com o fim de fornecer elementos técnicos para o julgamento político futuro a ser realizado pelo Poder Legislativo.⁵⁰

Essa competência para emissão de parecer prévio tem previsão constitucional no artigo 71, inciso I, da CF.

Em julgamento realizado no dia 07/10/2015, por exemplo, o TCU emitiu, por unanimidade, parecer prévio desfavorável à aprovação das contas da Presidente Dilma Rousseff referentes ao exercício de 2014. As contas foram encaminhadas para julgamento definitivo no Congresso Nacional, tendo em vista que essa manifestação, pelo Tribunal de Contas, é apenas opinativa e de assessoramento.

1.5.3.2 Julgamento das contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Conforme o disposto artigo 71, II, da CF, nas constituições estaduais e nas leis orgânicas, competem aos Tribunais de Contas julgar as contas de toda pessoa responsável por dinheiros, bens e valores públicos.

⁴⁹ Idem, página 299.

⁵⁰ Idem, páginas 308 e 309.

Nessa competência, diferentemente de apenas apresentar um parecer prévio quanto às contas dos Chefes do Poder Executivo, o Tribunal de Contas desempenha uma atividade de controle de muito maior relevância. Aqui os Tribunais de Contas realizam um julgamento das Contas, exercendo competência tipicamente deliberativa, com poderes sancionadores.⁵¹

Enquanto, no julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, a função de controle externo é dividida entre Tribunais de Contas e Poder Legislativo, aqui, as contas dos administradores e demais responsáveis, sejam eles do Poder Legislativo, Executivo ou Judiciário, ou de outros órgãos, entidades ou instituições que recebam recursos públicos, o controle externo é realizado unicamente pelo Tribunal de Contas.⁵²

O Tribunal de Contas é o titular de competências constitucionais, habilitado a fiscalizar todos os atos de despesa pública, de qualquer dos Poderes, em todos os âmbitos e esferas estando todos os administradores e responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos com o dever republicano de prestar contas.⁵³

Após o exame das contas, os Tribunais de Contas podem as julgar regulares, se estiverem de acordo com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, regulares sem ressalve, se a impropriedade ou erro formal não resultar prejuízo ao erário, ou irregulares, quando as contas não forem devidamente prestadas; quando for praticado um ato de gestão ilegal ou antieconômico; ou quando forem desviados dinheiro, bens ou valores públicos.⁵⁴

1.5.3.3 Apreciação da legalidade dos atos de admissões, aposentadorias, reformas e pensões na Administração Pública.

⁵¹ Helio Saul Mileski. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011, páginas 326 e 327.

⁵² Carlos Ayres Britto. O Papel do Novo Tribunal de Contas. Revista do TCE-PB. João Pessoa. Ano IV. N. 08. Julho/Dezembro de 2010.

⁵³ Jessé Torres Pereira Junior. Controle Interno e Externo da Administração Pública. Boletim de Direito Administrativo, Editora NDJ Ltda, 2005, página 1001.

⁵⁴ Homero Santos. O controle da Administração Pública. Revista do TCU, Brasília, v. 28, n. 74, out/dez 1997, página 23.

Competem aos Tribunais de Contas, em todos os níveis (federal, estadual, distrital ou municipal), a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração Pública, excetuados as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a concessão de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório (art. 71, III, CF).

“Tendo em conta que o volume total dos gastos com pessoal ativo e inativo possui um elevado comprometimento orçamentário, cujos custos são suportados integralmente pelos recursos financeiros públicos, a função de apreciar a legalidade dos atos de admissão, aposentadorias e pensões expedidas pelo Poder Público é fator de relevância tanto no aspecto econômico e financeiro quanto de moralidade e legalidade, na medida em que visa à manutenção, nos termos da lei, da probidade e moralidade na gestão de dinheiros públicos, no sentido de evitar o favoritismo de pessoas a custas dos cofres públicos.”⁵⁵

Com relação a essa competência, há muitas demandas judiciais reclamando da morosidade com que os Tribunais de Contas costumam a analisar os atos de aposentadorias, pensões e reformas. Há muitos casos de servidores públicos e pensionistas que têm seus atos de concessão do benefício recusados anos após a sua edição. Isso demonstra que há problemas na esfera administrativa.

1.5.3.4 Realização de auditorias e inspeções.

Compete aos Tribunais de Contas auditar e inspecionar os atos praticados pela Administração Públicos quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, etc.

“Por determinação do art.71, IV, da Constituição Federal é da competência do Tribunal de Contas realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão Técnica ou de Inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, incluindo-se as entidades da Administração Indireta, as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. Por força do Estatuído

⁵⁵ Helio Saul Mileski. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011, página 339.

no art. 75 da Constituição, esta competência de realizar inspeções e auditorias também é aplicável aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios”.⁵⁶

Aqui os Tribunais de Contas analisam se os gestores públicos estão realizando, por exemplo, investimentos nas áreas de educação, saúde e segurança, de acordo com as prescrições constitucionais. As auditorias são um importante mecanismo para analisar se o serviço público está sendo prestado de maneira eficaz e eficiente.

1.5.3.5 Função sancionadora ou corretiva

Incumbe aos Tribunais de Contas aplicar sanções às pessoas que causem dano ao erário, com o objetivo de ressarcir-lo e repreender a conduta irregular.

A CF, no art. 71, item VIII, prevê a possibilidade de o tribunal de contas aplicar, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei. Assim, poderá fixar multa de acordo com o dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário.⁵⁷

Gualazzi afirma que os Tribunais de Contas podem impor sanções administrativas e representar ao Poder competente quando constatar irregularidades em atos, atividades e contas, em relação aos três Poderes. A irregularidade ocorre quando o ato, a atividade, ou as contas, estiverem em desacordo com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade.⁵⁸

Também os Tribunais de Contas podem corrigir atos que, ao serem controlados, se revelem ilegais, conforme o inciso X do artigo 71 da CF⁵⁹. Já se

⁵⁶ Helio Saul Mileski. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011, página 358.

⁵⁷ Guerra, Evandro Marins. Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas, 1ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2003, página 48.

⁵⁸ Gualazzi, Eduardo Lobo Botelho. Regime Jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992, página 172;

⁵⁹ Brasil, Constituição Federal. Art. 71. X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

a irregularidade for constada em um contrato, quem corrigirá será o Poder Legislativo, conforme o parágrafo primeiro do mesmo artigo 71 da CF.⁶⁰

Essa competência corretiva dos Tribunais de Contas vem logo após ser realizada a fiscalização das contas. Primeiro os Tribunais de Contas apuram as irregularidades, para depois impugnar o ato, identificando a ilegalidade e comunicando o responsável para ter ciência dela. A seguir, os Tribunais de Contas definem um prazo para que a ilegalidade seja saneada. Caso esta seja eliminada, os Tribunais retiram a impugnação; caso contrário, sustentam o ato impugnado e comunicam as suas decisões ao Poder Legislativo competente, sem deixar de aplicar as sanções cabíveis em lei.⁶¹

1.5.3.6 Competências complementares dos Tribunais de Contas.

Além das competências acima elencadas, compete aos Tribunais de Contas representar as irregularidades ou abusos apurados ao órgão competente (art. 71, inciso XI, da CF), funcionar como ouvidoria ao controle social (art. 74, §2, da CF); prestar informações ao Poder Legislativo (art. 71, inciso VII, da CF); fiscalizar o repasse de recursos pela União a entes federados (art. 71, inciso VI, da CF); entre outras.

1.6 Considerações Finais.

Feita essa análise sobre o controle externo brasileiro e sobre a função dos Tribunais de Contas, sobressai o papel extremamente relevante que essas instituições têm no nosso sistema jurídico.

Resta examinar se é viável a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e o efetivo potencial de resolver ou minimizar as dificuldades ou problemas detectados no funcionamento dos Tribunais de Conta

⁶⁰ Brasil, Constituição Federal. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis..

⁶¹ Guerra, Evandro Marins. Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas, 1ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2003, página 49.

Capítulo 2. Os problemas detectados no funcionamento dos Tribunais de Contas e a criação de um CNTC como solução;

2.1 Motivos para a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas:

Para retratar a realidade enfrentada pelos Tribunais de Contas, cite-se a seguinte frase:

“A intenção de se criar um órgão superior em nosso sistema de controle externo insere-se em uma conjuntura política e econômica em que prevalecem repetidos episódios relacionados à corrupção, ao lado do firme anseio dos diversos setores da sociedade de ver implementadas ferramentas de repressão à má-gestão e à dilapidação do patrimônio coletivo. Isto aguça a necessidade de otimizar a fiscalização dos gastos públicos, viabilizando a concreta punição dos responsáveis por desvios de recursos e fraudes”.⁶²

Dentre os principais motivos para a criação do CNTC, podemos elencar os dois seguintes:

2.1.1 Falta de harmonização e cooperação na atuação dos Tribunais de Contas;

Uma das principais críticas que se faz ao controle externo brasileiro, realizado pelos Tribunais de Contas em auxílio ao Poder Legislativo, é a ausência de um sistema integrado de fiscalização dos atos da Administração Pública na aplicação de recursos públicos. Há muitas diferenças nas atuações dos Tribunais de Contas e há falta de cooperação. Não se compartilham experiências nem conhecimentos ou jurisprudências. Também procedimentos tecnológicos que facilitam o exercício do controle não são disseminados. Ainda, o mais grave é que não há normas nacionais sobre a execução dessa função constitucional.⁶³

⁶² Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010, página 86.

⁶³ “Controlando o Controlador: Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e o Aperfeiçoamento do Controle Externo” – Disponível em: <http://pt.slideshare.net/editoraforum/controlando-o-controlador-conselho-nacional-dos-tribunais-de-contas-e-o-aperfeiçoamento-do-controle-externo> Acessado em: 22 de junho de 2015.

Com a inexistência de um sistema nacional identifica-se grave perda de eficiência e de eficácia na atuação dos Tribunais de Contas, por falta de ações coordenadas que propiciassem o aproveitamento, pelo todo, das experiências de cada um. O que se vê, infelizmente, nos dias de hoje, são esforços isolados, muitas vezes descoordenados, descontínuos e até improdutivos, se levado em conta o benefício para a coletividade nacional.⁶⁴

Nesse contexto um CNTC traria harmonização de procedimentos e entendimentos quanto aos Tribunais de Contas, garantindo maior respeito a sua autonomia e independência diante das demais instituições públicas.⁶⁵

Na busca por harmonização de procedimentos e orientações, o ex-presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Cezar Miola, destacou que o CNTC:

“deverá postar-se em defesa da posição de compartilhamento, pelos tribunais de contas, das informações protegidas pelos sigilos bancário e fiscal, obstáculo que vem sendo colocado à frente dos órgãos de controle externo”. Também caberá ao CNTC “posicionar-se em temas decisivos para a sorte da atividade de controle externo, tal como o debate posto presentemente no Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário nº 597.362, timbrado como de repercussão geral, em que se questiona a competência dos tribunais de contas para exercer a dúplice função de julgar e emitir parecer prévio em relação a um mesmo gestor.”⁶⁶

Também caberá ao CNTC a edição de normas, visando ao fortalecimento do controle externo, atribuição que, em certa medida, já é realizada pelo CNJ, no âmbito do Judiciário, e pelo CNMP, em relação ao Ministério Público. Essas normas poderiam versar sobre a adoção de medidas tendentes a:

“I – suprir a demanda processual de modo mais célere;

⁶⁴ Cezar Miola. CNTC, uma necessidade imperiosa. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXVIII, nº48, setembro de 2011, página 6.

⁶⁵ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010, página 86.

⁶⁶ Cezar Miola. CNTC, uma necessidade imperiosa. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXVIII, nº48, setembro de 2011, página 7.

II – garantir a eficácia das decisões dos órgãos de controle externo;

III – abolir a prolação de decisões conflitantes entre os órgãos de controle externo e/ou contrárias ao ordenamento jurídico pátrio.”⁶⁷

Propõe-se que do CNTC partiria a iniciativa de editar uma Lei Orgânica Nacional dos Tribunais de Contas a fim de estabelecer parâmetros mínimos uniformidade a esses órgãos de controle. Da mesma forma, caberia também ao CNTC a edição de uma norma de regulação processual uniforme para os TCs.⁶⁸

A edição de normas por um órgão superior aos Tribunais de Contas facilitará a troca de informações entre os Tribunais, incrementando a cooperação, com benefícios imensuráveis para a coletividade.

Em agosto de 2014, no Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, foi ratificada a Declaração de Fortaleza, que tem como diretriz, para a implementação de um sistema integrado de controle da Administração Pública, a uniformização de procedimentos e a garantia de amplo acesso do cidadão ao controle externo, a criação de um Conselho Nacional de Tribunais de Contas.⁶⁹

Para finalizar, cumpre referir que o ex-Deputado Federal e atual Ministro do Tribunal de Contas da união (TCU), Vital do Rêgo Filho, autor da PEC 28/2007, afirmou que, com o CNTC, “será possível uniformizar as decisões dos tribunais, que apresentam grande discrepância em todo território nacional, e fazer avaliações de todo o sistema.”⁷⁰

2.1.2 Falta de fiscalização sobre os Tribunais de Contas:

⁶⁷ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010, página 87.

⁶⁸ Cezar Miola. CNTC, uma necessidade imperiosa. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXVIII, nº48, setembro de 2011, páginas 6 e 7.

⁶⁹ “DECLARAÇÃO DE FORTALEZA” – Disponível em: http://www.tce.mg.gov.br/IMG/2014/DECLARACAO_DE_FORTALEZA.pdf Acessado em: 07 de outubro de 2015.

⁷⁰ “Uniformização de controles e transparência dos atos públicos.” Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº 43, janeiro de 2010. Ano XXVII. Página 04.

A criação de um CNTC atende ao princípio do Estado Democrático de Direito, o qual não permite que existam órgãos públicos imunes a qualquer fiscalização.

“Todo e qualquer Poder, órgão, instituição ou servidor público deve estar sujeito a alguma forma de controle, com vistas a garantir a mais ampla transparência no desempenho das atividades públicas e evitar que se cometam abusos ou atos de improbidade administrativa.”⁷¹

Apesar de o Tribunal de Contas ser um órgão auxiliar do Poder Legislativo no controle externo brasileiro, não cabe a este fiscalizar os membros daquele, os quais possuem atribuições próprias da Constituição Federal.⁷²

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que “o tribunal de contas, em verdade, não é subordinado ao Legislativo, nem está sob a tutela dele.”⁷³

Ainda, “o fato de aos Ministros do Tribunal de Contas de União serem assegurados as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, e por simetria serem asseguradas aos Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais as mesmas prerrogativas dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça, não fazem dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas integrantes do Poder Judiciário.”⁷⁴

Além disso, os membros dos Tribunais de Contas não pertencem a uma estrutura nacional como acontece na magistratura que integra um Poder uno. Assim, não há hierarquia ou subordinação entre os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município e os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nem entre estes e os Ministros do Tribunal de Contas da União.⁷⁵

⁷¹ “Proposta de emenda à constituição nº 30/2007” – Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=47284&tp=1> Acessado em: 22 de junho de 2015.

⁷² Kiyoshi Harada. Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Revista JAM JURÍDICA, Ano XVII, n.3, março, 2012, página 3.

⁷³ Celso Antônio Bandeira de Mello. O Tribunal de Contas e sua Jurisdição. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Ano VIII, nº 13, 1982.

⁷⁴ Kiyoshi Harada. Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Revista JAM JURÍDICA, Ano XVII, n.3, março, 2012, página 3.

⁷⁵ Kiyoshi Harada. Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Revista JAM JURÍDICA, Ano XVII, n.3, março, 2012, página 4.

Cezar Miola reforça essa ideia, ressaltando que ao contrário do que acontece com o Judiciário e o Ministério Público, cujos membros ou órgãos, não importando a esfera a que pertençam, compõem uma estrutura de caráter nacional (arts. 92 e 128 da CF), no caso dos Tribunais de Contas não é isso que ocorre, isto é, nem os seus membros integram uma carreira de âmbito nacional, como também não há qualquer traço de hierarquização entre as Cortes Estaduais e o Tribunal de Contas da União.”⁷⁶

Desse modo, os Tribunais de Contas que exercem o papel fundamental de controlar as contas públicas não dispõem de um órgão superior que fiscalize suas atuações. Ninguém controla o controlador de contas públicas.⁷⁷

Ora, sabemos que todo órgão público, mesmo sendo órgão de controle, não é imune à prática de nepotismo, de desvio de dinheiro e de corrupção. É a partir da constatação dessa realidade que foram instituídos o Conselho Nacional da Magistratura e o Conselho Nacional do Ministério Público que vêm sendo muito importantes para a garantia do interesse público.⁷⁸

“Não existe democracia sem controle, sem vigilância. Igualmente, não podem existir controladores que não sejam controlados. O que confere harmonia ao sistema democrático é uma rede de controle entre todos os poderes e instituições autônomas, de sorte que os pesos e contrapesos, que Ruy Barbosa tomou emprestado dos check and balances dos norte-americanos, possam trazer segurança e tranquilidade também para a vital função do controle”.⁷⁹

A falta de controle por um órgão hierarquicamente superior abre margem para a má fiscalização dos gastos públicos e eventuais desvios de conduta dentro dos próprios órgãos de controle.

⁷⁶ Cezar Miola. CNTC, uma necessidade imperiosa. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXVIII, nº48, setembro de 2011, página 6.

⁷⁷ Kiyoshi Harada. Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Revista JAM JURÍDICA, Ano XVII, n.3, março, 2012, página 4.

⁷⁸ Kiyoshi Harada. Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Revista JAM JURÍDICA, Ano XVII, n.3, março, 2012, página 4.

⁷⁹ Márcio Ferreira Kelles. “Qualidade fiscal e transparência: já era tempo.” Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 8, n. 91, p. 67-71, jul. 2009.

Analisando a Constituição Federal podemos ver que quanto à composição dos Tribunais de Contas, o art. 73⁸⁰ prescreve que o TCU será composto por nove Ministros. Já o parágrafo único do art. 75⁸¹ dispõe que os Tribunais de Contas estaduais serão compostos por até sete conselheiros.

No tocante à indicação de Ministros e Conselheiros, estabelece a Constituição Federal, no art. 73, parágrafo segundo, que:

- Um terço dos membros dos TCs serão nomeados pelo Poder Executivo, após aprovação da maioria absoluta dos membros pelo Poder Legislativo, sendo dois dentre servidores dos quadros de carreira dos Tribunais de Contas e um de escolha livre;

- Dois terços dos membros serão escolhidos pelo Poder Legislativo, e indicação livre, não sendo necessário que integre os quadros de pessoal dos Tribunais de Contas;

Dentro os requisitos para indicação dos membros, conforme o parágrafo primeiro do art. 73⁸², pode-se mencionar: idade entre trinta e cinco e sessenta e cinco anos; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de Administração Pública; e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Ocorre que, na prática, tais exigências são de difícil verificação. “A frouxidão dos requisitos profissionais definidos na Constituição para o exercício

⁸⁰ Brasil, Constituição Federal. Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

⁸¹ Brasil, Constituição Federal. Art. 75, parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

⁸² Brasil, Constituição Federal. Art. 73, §1º, Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II - idoneidade moral e reputação ilibada; III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

da função deixa espaço para o que se quiser”.⁸³ É necessário combater o uso inadequado desses requisitos na hora da escolha de Ministros e Conselheiros dos TCs.

Trazendo exemplos práticos, a ONG Transparência Brasil, em abril de 2014, fez um levantamento nos trinta e quatro Tribunais de Contas do país e constatou que:

“de cada dez conselheiros, seis são ex-políticos, dois sofrem processos na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas e 1,5 é parente de algum político local.”⁸⁴

Sem fiscalização, sem supervisão, por um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, a consequência é que os membros “costumam ser indicados justamente para neutralizar o papel fiscalizatório desses órgãos – e, de quebra, para agradar a correligionários, parentes e aliados”.⁸⁵

O sistema de controle das contas públicas torna-se ineficaz e perde sua razão de ser.

“Dos julgamentos de irregularidades em contratações firmadas pelo Poder Público, fraude ou desvio de recursos, o grau de restituição aos cofres públicos obtido pelas ações dos Tribunais de Contas gira, como média nacional, em torno de 1%.”⁸⁶

A indicação política costuma ser a regra na escolha dos Membros dos Tribunais de Contas, o que faz com que as votações nas Assembleias, nas Câmaras e no Congresso Nacional sejam jogos de cartas marcadas – em geral tratados com naturalidade pelos políticos.⁸⁷

⁸³ “Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/TransparenciaBrasil_TribunaisdeContas_Abril2014.pdf Acessado em: 07 de outubro de 2015.

⁸⁴ “Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/04/TransparenciaBrasil_TribunaisdeContas_Abril2014.pdf Acessado em: 07 de outubro de 2015.

⁸⁵ “Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/TransparenciaBrasil_TribunaisdeContas_Abril2014.pdf Acessado em: 07 de outubro de 2015.

⁸⁶ Rubens Naves e Guilherme Amorim Campos da Silva. Quem controla o controlador? Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXVIII, nº48, setembro de 2011.

⁸⁷ “Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/TransparenciaBrasil_TribunaisdeContas_Abril2014.pdf Acessado em: 07 de outubro de 2015.

Em mais um levantamento feito pela ONG Transparência Brasil, foi constatado que:

“Dos 238 conselheiros, 47 (20%) têm ocorrências na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas, vários com condenações, respondendo por atos como improbidade administrativa e peculato. O tribunal com a maior quantidade de conselheiros processados é o TCE de Goiás: cinco dos sete membros do colegiado estão nessa situação. Em seguida, com quatro conselheiros processados, vêm Amapá, Espírito Santo, Mato Grosso e Roraima.”⁸⁸

Em resposta aos levantamentos, anteriormente citados, realizados pela ONG Transparência Brasil, o Presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), Valdecir Fernandes Pascoal, sugere, a fim de assegurar o aperfeiçoamento do nosso modelo de controle externo, a criação de um Conselho Nacional para os Tribunais de Contas.⁸⁹

Nota-se que com a criação de um CNTC, a fiscalização ético-funcional dos membros dos TCs será feita não só no momento de suas indicações, como também ao longo de todo o exercício da função de Ministros e Conselheiros. Os casos de nepotismo, corrupção e improbidade, muito comuns atualmente, conforme apontam os levantamentos acima expostos, poderão ser saneados mediante a atuação do Conselho Nacional.

O CNTC terá autoridade para contrapor as indicações de integrantes que não preenchem os requisitos constitucionais para serem membros de Tribunais de Contas e vai realizar atividade correcional semelhante às atividades praticadas pelo CNJ e pelo CNMP.⁹⁰

⁸⁸ “Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/TransparenciaBrasil_TribunaisdeContas_Abril2014.pdf Acessado em: 07 de outubro de 2015.

⁸⁹ “Presidente da Atricon critica Relatório da Transparência Brasil sobre Tribunais de Contas” – Disponível em: <https://www.tcm.go.gov.br/portal/noticia/894/presidente-da-atricon-critica-relatorio-da-transparencia-brasil-sobre-tribunais-de-contas> Acessado em: 05 de outubro de 2015.

⁹⁰ “Pela urgente criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas” – Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/pela-urgente-criacao-do-conselho-nacional-dos-tribunais-de-contas/> Acessado em: 05 de outubro de 2015.

Capítulo 3. A autonomia dos Tribunais de Contas e o princípio Federativo

O primeiro argumento contrário à criação do CNTC que pode ser apresentado é de que um órgão central e superior, supervisionando e ditando as regras gerais do controle externo brasileiro, comprometerá a autonomia dos Tribunais de Contas do país.

A autonomia administrativa e funcional dos Tribunais de Contas, que, possibilita a organização de seus serviços, a nomeação de seus servidores, e a gestão de seus bens e recursos, de forma a não depender de qualquer órgão ou Poder, é imprescindível para o bom exercício da fiscalização da Administração Pública.⁹¹

Ainda, conforme Citadini, a autonomia é pré-requisito para o funcionamento dos órgãos de controle e, sem essa característica, os Tribunais de Contas tornam-se meros departamentos submetidos ao interesse do Governo⁹²

Ora, ao analisar os motivos para a criação de um CNTC, no capítulo anterior, vimos que, com ele, busca-se justamente conferir maior autonomia e independência aos Tribunais de Contas perante os demais Poderes, mediante a despolitização de sua composição e funcionamento.

Ao supervisionar, ditar padrões de procedimentos e uniformizar orientações, o CNTC mais do que aperfeiçoando o sistema de controle externo brasileiro, estará tornando os Tribunais de Contas mais autônomos nas suas atuações em prol da sociedade.

“Importa que a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas seja orientada para o fim de minimizar o caráter político desse órgão e de suas decisões, garantindo isenção e credibilidade perante a sociedade e os Poderes instituídos. Além disso, a sua

⁹¹ Citadini, Antonio Roque– O controle externo da Administração Pública. Editora Max Limonad Ltda, 1995, página 72.

⁹² Citadini, Antonio Roque– O controle externo da Administração Pública. Editora Max Limonad Ltda, 1995, página 72.

atuação também deverá estar voltada a influenciar nesse sentido os órgãos e agentes públicos que lhe serão administrativamente vinculados.”⁹³

Ademais, a garantia da autonomia será preservada, uma vez que o CNTC não poderá exceder-se no exercício de suas atribuições e estará vinculado aos mandamentos constitucionais, sob pena de controle judicial do STF.⁹⁴

Além disso, a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas torna-se viável, visto que o art. 75 da CF, a seguir transcrito, impõe a observância pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e Conselhos de Contas dos Municípios das normas que regem o TCU no que tange à organização, composição e fiscalização, restando, nesse aspecto, restringida a autonomia dos Estados – que advém do princípio Federativo – de organizar seus próprios Tribunais de Contas.⁹⁵

“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.”

Ainda, o citado art. 75 da CF já impõe, a existência de um sistema nacional de controle externo integrado pelo Poder Legislativo e Tribunais de Contas. Falta apenas um órgão de Controle Externo dos Tribunais de Contas, que dite normas gerais de planejamento e faça a fiscalização, a fim que as barreiras impostas pelo corporativismo possam ser superadas.⁹⁶

Sintetizando o que foi dito neste capítulo, pode-se dizer que é oportuna a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas visando à instauração de um sistema nacional de fiscalização de contas, regido pelos

⁹³ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010, página 94.

⁹⁴ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010.

⁹⁵ Kiyoshi Harada. Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Revista JAM JURÍDICA, Ano XVII, n.3, março, 2012, página 4.

⁹⁶ Kiyoshi Harada. Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Revista JAM JURÍDICA, Ano XVII, n.3, março, 2012, página 4.

princípios da eficiência e da eficácia, de sorte a conferir efetividade ao controle externo, e ao mesmo tempo criar normas uniformes para enfrentar os desafios no que tange ao comportamento disciplinar dos membros dos Tribunais e à falta de cooperação entre os TCs.⁹⁷

⁹⁷ Kiyoshi Harada. Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Revista JAM JURÍDICA, Ano XVII, n.3, março, 2012, página 4.

Capítulo 4. O aumento dos gastos públicos com a criação do CNTC

Um segundo argumento que pode ser utilizado é quanto aos custos que a criação de mais um órgão público pode acarretar para os brasileiros.

Segundo Homero dos Santos, a criação de mecanismos anticorrupção tem como limite a oneração do Estado. Os custos desses mecanismos não podem ser superiores aos desvios que pretendem evitar.⁹⁸

Sabe-se que a sociedade brasileira tem uma das cargas tributárias mais elevadas do mundo, com a oneração demasiada da produção, do consumo e dos salários.

Nesse contexto, um órgão público a mais demandaria o incremento de arrecadação para arcar com seus custos operacionais, custos de pessoal, diárias, reuniões e capacitações.

Ora, um Estado que retém muitos tributos, por si só, não é um problema, desde que haja retorno à sociedade (um Estado que é caro para a sociedade, mas que, com o dinheiro recolhido, dá retornos para a sua população não é o problema. Por mais que os custos da manutenção de um Estado sejam altíssimos, se este investe os recursos públicos recolhidos de forma eficaz em educação, saúde e segurança ninguém apresentará reclamações). Bons exemplos de Estados caros, que investem recursos de maneira eficaz e, portanto, trazem altos benefícios para a população, são os países europeus, como a Suécia e a Noruega.

Nota-se que o problema não está nos tributos, nos impostos, em si, mas na utilização destes em algo que não seja o interesse público. Um Estado oneroso para sua sociedade é um Estado que persegue interesses privados, com casos frequentes de desvios de dinheiro e corrupção.

A sociedade na qual o Estado é corrupto é onerada em dobro, porque as pessoas recolhem tributos e sofrem com as deficiências de um

⁹⁸ Homero Santos. O controle da Administração Pública. Revista do TCU, Brasília, v. 28, n. 74, out/dez 1997, página 20.

sistema de saúde precário, uma rede de ensino público ineficaz e a falta de segurança pública. A atuação dos Tribunais de Contas é fundamental para evitar tais mazelas sociais.

Segundo César Santolim, as políticas públicas demandam a utilização de recursos públicos, de modo que a fiscalização sobre o correto uso destes mesmos recursos, a cargo dos Tribunais de Contas, é decisiva na determinação do funcionamento do poder do Estado.⁹⁹

Ocorre que, sendo o CNTC um órgão que visa a fortalecer os Tribunais de Contas, os ganhos sociais, com a diminuição da corrupção e, conseqüente, alocação eficaz dos recursos de acordo com o fim público, são bem maiores do que os custos que tal instituição terá. Ao aperfeiçoar o sistema de controle externo, podemos estar aperfeiçoando não apenas os Tribunais de Contas, mas a Administração Pública como um todo. (O Estado brasileiro poderá ser controlado de forma mais eficaz e, um Estado ainda mais controlado é garantia de uma sociedade mais desenvolvida)

“Os mecanismos de controle externo da Administração Pública desempenham um papel fundamental no combate à corrupção, pois que a maior ou menor eficiência destes mecanismos será fator determinante (embora não o único) para que os níveis de corrupção sejam também maiores ou menores. E a existência de corrupção implica no desperdício de recursos (públicos e privados) que poderiam ser alocados em atividades geradoras de maior bem-estar social. Daí a importância econômica de sua redução (para além de razões de ordem estritamente moral).”¹⁰⁰

Ao tornar os Tribunais de Contas mais racionais, efetivos e eficazes, o CNTC contribuirá para um Estado brasileiro gerador de políticas públicas em maior qualidade e quantidade. As competências de controle, conferidas pela CF aos Tribunais de Contas, poderão ser exercidas em sua plenitude. A consequência é uma Administração Pública cada vez mais asseguradora do respeito aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da

⁹⁹ “Corrupção: o papel dos controles externos – transparência e controle social. uma análise de direito e economia, página 3” – disponível em: <http://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/34663> acessado em: 13 de outubro de 2015.

¹⁰⁰ “Corrupção: o papel dos controles externos – transparência e controle social. uma análise de direito e economia, página 3” – disponível em: <http://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/34663> acessado em: 13 de outubro de 2015.

publicidade e da eficiência (art. 37 da CF), com a redução dos índices de corrupção.

Capítulo 5. Da não vinculação dos Tribunais de Contas ao já existente Conselho Nacional de Justiça

O terceiro argumento que pode objetar a existência de um CNTC é a possibilidade de submeter os Tribunais de Contas ao controle exercido pelo CNJ.

Ora, conforme vimos nos capítulos anteriores, os Tribunais de Contas são órgão autônomos e independentes, que gravitam em torno dos Poderes do Estado e do Ministério Público, sem, com eles, estabelecer relações de subordinação.

O parágrafo quarto do art. 103-B da Constituição Federal, que trata do Conselho Nacional de Justiça, dispõe o seguinte:

§ 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004\)](#)

Com efeito, cabe ao CNJ o controle administrativo e financeiro do Poder Judiciário, do qual não integram os Tribunais de Contas (art. 92 da CF). Ainda que o parágrafo terceiro do art. 73 da CF equipare os seus membros aos magistrados, reconhecendo-lhes as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens destes, os Tribunais de Contas não se sujeitam à fiscalização do Conselho Nacional de Justiça.

Nesse sentido, é criticável o posicionamento daqueles que defendem que os Tribunais de Contas sejam subordinados ao CNJ:

“Deve o legislador federal avaliar a inclusão de ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas na fiscalização de que trata a Emenda Constitucional 45/2004. Caso contrário, tratar-se-á, como já se trata, de um magistrado com prerrogativas diferenciadas, o que não pode ser permitido pelo ordenamento jurídico brasileiro.”¹⁰¹

O que se pode afirmar é que as orientações estabelecidas pelo CNJ, no tocante às garantias, prerrogativas, impedimentos e remuneração da

¹⁰¹ “Conselho dos TCUs: necessidade ou extravagância?” – Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-abr-03/conselho-nacional-tribunais-contas-necessidade-ou-extravagancia> Acessado em: 21 de outubro de 2015.

magistratura, aplicam-se aos membros dos Tribunais de Contas, sob pena de fazer letra morta do art. 73 da CF. Agora, isso não significa que haja uma sujeição à atuação fiscalizadora do CNJ, pois este é órgão interno do Poder Judiciário. Há somente uma equiparação parcial imposta pela CF.

O Ministério Público, instituição autônoma e independente, que possui natureza jurídica semelhante aos TCs, não se submete ao CNJ, por exemplo. Com a edição da EC 45/2004 foi criado o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para fiscalizar a atuação dos promotores e procuradores de justiça. Assim, é razoável que também seja instituído um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

A própria Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) é contrária à vinculação dos Tribunais de Contas ao já existente CNJ, conforme vemos na declaração de seu Presidente:

“As propostas que procuram inserir os TCs na jurisdição do CNJ, além de inconstitucionais, por ferirem a autonomia dos Poderes, revelam-se inadequadas, em vista da necessidade, para o exercício dessa atividade, de conhecimento sobre todas as peculiaridades do processo de contas.”¹⁰²

Em respeito à autonomia e independência dos Tribunais de Contas, aspecto tão importante para o controle efetivo da Administração Pública, não cabe a vinculação dos TCs ao CNJ, mas, sim, a um Conselho Nacional que esteja inserido no âmbito do próprio sistema de controle externo delineado pela CF.

¹⁰² “Atricon é contra vincular Tribunais de Contas ao CNJ” – Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/presidente-da-atricon-e-contra-a-vinculacao-dos-tribunais-de-contas-ao-cnj/> Acessado em: 21 de outubro de 2015.

Capítulo 6. Marco de Medição do Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD – QATC)

O Marco de Medição de Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-QATC) é um projeto criado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) visando fortalecer os Tribunais de Contas e contribuir para que atuem de maneira harmônica e uniforme, e aprimorem a qualidade e agilidade das auditorias e dos julgamentos, valorizando o controle social e oferecendo serviços de excelência, a partir de um padrão de fácil verificação e confirmação.¹⁰³

O Projeto teve início em março de 2013 e contou com a participação de 28 dos 33 Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Atualmente, 33 dos 34 Tribunais de Contas, dentre eles o TCU, aderiram formalmente ao projeto.¹⁰⁴ Trata-se de o mais amplo diagnóstico dos Tribunais de Contas já realizado no Brasil.

O MMD-QATC se dá mediante uma auto-avaliação, pelos próprios Tribunais de Contas, com posterior revisão pela Atricon; ou por uma avaliação por pares, realizada por outro Tribunal ou pela Atricon; ou ainda, avaliação externa, realizada por consultores, doadores, auditores externos e outros especialistas.¹⁰⁵

A avaliação baseia-se nas diretrizes da Atricon, abrangendo 27 indicadores de desempenho, desdobrados em 8 dimensões e cerca de 500 critérios de pontuação. Entres os indicadores de desempenho avaliados estão a composição, a organização e funcionamento dos TCs, planejamento estratégico, código de ética para membros e servidores, a agilidade nos

¹⁰³ “Marco de Medição do Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-QATC)” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/QATC2_VersaoFinalPublicada.pdf Acessado em: 23 de outubro de 2015.

¹⁰⁴ “Atricon certifica aplicação do MMD-TC em oito Tribunais” – Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/atricon-certifica-aplicacao-do-mmd-tc-em-oito-tribunais> Acessado em: 19 de abril de 2016.

¹⁰⁵ “Marco de Medição do Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-QATC)” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/QATC2_VersaoFinalPublicada.pdf Acessado em: 23 de outubro de 2015.

julgamentos dos processos, o controle Interno dos TCs e dos Jurisdicionados, a divulgação das decisões, etc.¹⁰⁶

Ao final, é emitido um relatório de desempenho de cada TC que oferece um panorama geral de qualidade, sendo elaborado pelo avaliado um plano de ação para implementar as melhorias identificadas como necessárias.¹⁰⁷

Tendo em vista a sua padronização e objetividade, o MMD - QATC constitui-se instrumento apropriado para a comparação do desempenho ao longo do tempo, dentro do próprio Tribunal avaliado.¹⁰⁸

“O Conselheiro do TCE-RS, Cezar Miola, afirma que trata-se de uma oportunidade para fazermos uma análise crítica acerca do nosso desempenho, não apenas no plano do controle externo, mas também sobre aspectos administrativos e operacionais, além da comunicação e da transparência institucional”¹⁰⁹

Em outubro de 2015, a Atricon já havia conferido a certificação de qualidade para os oito primeiros Tribunais de Contas que concluíram o processo. Os Tribunais certificados foram os de Pernambuco, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Alagoas, Bahia, Pará e Espírito Santo, assim como o TC do município de Goiás.¹¹⁰

O MMD-QATC tem como objetivo verificar o desempenho dos Tribunais de Contas em comparação com práticas internacionais de controle externo (Intosai) e parâmetros estabelecidos pela Atricon, com vistas ao aperfeiçoamento do controle externo. Portanto, esse projeto vai ao encontro

¹⁰⁶ “Marco de Medição do Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-QATC)” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/QATC2_VersaoFinalPublicada.pdf Acessado em: 23 de outubro de 2015.

¹⁰⁷ “RESOLUÇÃO ATRICON Nº 01/2015” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/01/REGULAMENTO_MMD-TC_ProjetoQATC.pdf Acessado em: 23 de outubro de 2015.

¹⁰⁸ “Marco de Medição do Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-QATC), página 9” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/QATC2_VersaoFinalPublicada.pdf Acessado em: 23 de outubro de 2015.

¹⁰⁹ “Atricon certifica aplicação do MMD-TC em oito Tribunais” – Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/atricon-certifica-aplicacao-do-mmd-tc-em-oito-tribunais> Acessado em: 19 de abril de 2016.

¹¹⁰ “Atricon certifica aplicação do MMD-TC em oito Tribunais” – Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/atricon-certifica-aplicacao-do-mmd-tc-em-oito-tribunais> Acessado em: 19 de abril de 2016.

daquilo que pode ser considerado a finalidade maior da criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas.

(Pode-se dizer que os benefícios que este projeto tem trazido às Tribunais de Contas são semelhantes aos que o CNTC poderá trazer para os TCs.) Um dos possíveis benefícios da criação do CNTC é justamente verificar a atuação dos Tribunais de Contas brasileiros e extrair pontos positivos e negativos, a fim de que o controle externo brasileiro seja aprimorado pela cooperação e pela superação das deficiências.

O Presidente da Atricon, Valdecir Pascoal, sustenta que o MMD-TC conduzirá os TCs ao caminho da excelência. Já o CNTC é necessário para a fiscalização ético disciplinar dos membros dos Tribunais de Contas e para proporcionar, com seu poder normativo cogente, medidores de desempenho e estabelecimento de procedimentos uniformes.¹¹¹

¹¹¹ “MMD-TC e Conselho Nacional são fundamentais para fortalecimento dos TCs” – Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/mmd-tc-e-conselho-nacional-sao-fundamentais-para-fortalecimento-dos-tcs-diz-valdecir-pascoal/> Acessado em: 23 de outubro de 2015.

Capítulo 7. Análise de bons exemplos de conselhos nacionais: o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público

O CNJ e o CNMP foram introduzidos pela EC 45/2004, sendo que o CNJ está disciplinado no art. 103-B, e o CNMP no art. 130-A, ambos da CF.

Relativamente ao CNJ e ao CNMP, Hely Lopes Meirelles leciona que “compete a esses Conselhos o ‘controle da atuação administrativa e financeira’ e do (cumprimento dos deveres funcionais) dos juízes ou dos membros do Ministério Público (cf. §4º do art. 103-B e §2º do art. 130-A), quer sejam aqueles federais ou estaduais, cabendo-lhes, em síntese, zelar pelo cumprimento da Constituição Federal e das leis relativas ao Judiciário ou ao Ministério Público.”¹¹²

A criação do CNJ sofreu muitas críticas no sentido de que implicaria quebra do princípio da separação dos Poderes e afronta à autonomia do Poder Judiciário. No entanto, após alguns anos de sua criação, os resultados apontam melhorias no sistema judicial. O CNJ tem contribuído para uma prestação jurisdicional mais célere e eficiente, sem comprometer a essência da atuação jurisdicional.¹¹³

O CNJ consolidou-se como órgão de controle e melhoria da atividade judiciária, visando a uma administração judiciária mais eficiente.¹¹⁴

Elza Fernandes aponta, dentre as principais melhorias ao poder Judiciário como um todo, as seguintes:

“- a proliferação de mutirões Judiciários, dinamizando a prestação jurisdicional;

- a divulgação de cartilhas educativas, tratando de matérias de interesse público, tais como a prevenção do bullying nos estabelecimentos escolares e a facilitação do acesso à justiça por parte dos réus presos, incentivando a redução da população carcerária e dos recursos despendidos em virtude dela;

¹¹² Hely Lopes Meirelles. *Direito Administrativo Brasileiro*, 39ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2013, página 779.

¹¹³ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. *A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle*. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010.

¹¹⁴ “Uniformização de controles e transparência dos atos públicos.” Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº 43, janeiro de 2010. Ano XXVII. Página 11.

- a edição de normas visando ao aumento da eficiência no Judiciário;
- a adoção de medidas voltadas à crescente moralização do setor, como o combate ao nepotismo e outras ações.”¹¹⁵

Já o CNMP serve como uma espécie de controle externo do próprio Ministério Público, assegurando que seus agentes prestem contas à sociedade sobre o exercício de suas atividades, sem que isso desrespeite a liberdade funcional da instituição.¹¹⁶

Notam-se os importantes benefícios que o Conselho Nacional de Justiça trouxe ao Poder Judiciário brasileiro, assim como os que o Conselho Nacional do Ministério Público trouxe para essa instituição. Os dois conselhos nacionais fixaram um padrão de atuação e são importantes para o controle disciplinar tanto dos juízes como dos promotores e procuradores.

Esses conselhos representam a busca por mecanismos mais eficientes na aplicação transparente dos recursos públicos, e uma maior eficiência das nossas instituições”¹¹⁷

Cezar Miola afirma que o CNTC deve seguir os bons modelos do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público que não detêm apenas funções correicionais, pois atuam em defesa das prerrogativas funcionais de seus membros e propõem novos rumos tanto para o Poder Judiciário como para o Ministério Público.¹¹⁸

A importância do CNTC para o aperfeiçoamento do controle externo é reforçada pela experiência dos demais Conselhos relativamente às instituições que supervisionam.

¹¹⁵ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010, página 87.

¹¹⁶ Hugo Nigro Mazzilli. O controle externo do Ministério Público. Revista Jurídica Consulex – Ano X, nº 218, 15 de fevereiro de 2006. Páginas 36 e 37.

¹¹⁷ “Uniformização de controles e transparência dos atos públicos.” Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº 43, janeiro de 2010. Ano XXVII. Página 05.

¹¹⁸ Cezar Miola. CNTC, uma necessidade imperiosa. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXVIII, nº48, setembro de 2011.

Capítulo 8. Como funcionará o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas: análise das PECS 28/2007 e 146/2007

8.1 Da necessidade de uma emenda à Constituição Federal;

Antes de analisar o funcionamento do CNTC sob a luz das PECS 28/2007 e 146/2007, é importante ressaltar que a reestruturação do sistema de controle externo exige a edição de emenda constitucional, isto é, o exercício do poder constituinte derivado reformador.¹¹⁹

Di Pietro esclarece que “não podem as legislações complementar ou ordinária e as Constituições estaduais prever outras modalidades de controle que não as constantes da Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes”¹²⁰.

Tal espécie normativa está prevista no artigo 60 da Constituição Federal, merecendo destaque o seu parágrafo segundo:

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

O quórum qualificado para aprovação tende a conferir maior legitimidade à inovação normativa.

8.2 Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 28/2007 e Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 146/2007:

A PEC 28/2007¹²¹, datada de 28.03.2007, que tramita perante a Câmara dos Deputados prevê a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, mediante a inclusão do art. 73-A à Constituição Federal. Ela já foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça, em 05.09.2007, bem como na Comissão Especial, em 02.09.2009. Atualmente aguarda votação no

¹¹⁹ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010, página 85.

¹²⁰ Di Pietro, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2013. Página 812.

¹²¹ “Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 28 de 2007”. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346395&ord=1> Acessado em: 11 de novembro de 2015.

plenário da Câmara. O último requerimento de inclusão da PEC 28/2007 para votação no plenário foi feito em 02.09.2015. A PEC 146/2007¹²², que dá nova redação ao art.75 da Constituição Federal e cria o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, apresenta pequenos traços distintivos em relação à PEC 28/2007 e tramita em conjunto com esta desde 06.09.2007.¹²³

A PEC 28/2007 já foi motivo de inúmeras discussões, como a realização de audiências públicas, com a participação de Ministros do Planejamento, bem como de representantes das diversas classes dos Tribunais de Contas.¹²⁴

8.2.1: Da composição do CNTC e da análise acerca do Ministério Público Junto aos Tribunais de Contas;

A composição do CNTC, prevista na PEC 28/2007, é de 14 (quatorze) representantes, com idades entre 35 e 66 anos e mandato de 2 (dois) anos, admitida uma recondução.

A origem dos membros será plural, havendo representação do Tribunal de Contas da União, com três vagas, sendo um Ministro, um representante do Ministério Público e um Auditor, modelo que será seguido, devido ao princípio constitucional da simetria, pelos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. As demais vagas caberão à indicação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dentre cidadãos de notável conhecimento técnico e reputação ilibada.¹²⁵

¹²² “Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 146 de 2007”. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=365289> Acessado em: 11 de novembro de 2015.

¹²³ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010.

¹²⁴ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010.

¹²⁵ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010, página 89.

Atuarão, junto ao CNTC, representantes da Procuradoria-Geral da República e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Também a PEC 28/2007 propõe a eleição de um Corregedor Nacional, com funções executivas, de inspeção e correição geral. Entre suas competências estão a de requisitar servidores e delegar atribuições, além de receber denúncias e reclamações relativas aos membros e serviços auxiliares de Tribunais de Contas.¹²⁶

Essa composição satisfaz as premissas, identificadas por Michael Richard Reiner, para que uma Carreira de Estado, com plena independência, seja submetida ao controle de um Conselho Nacional. Segundo este Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, tais premissas são:

“a) que a maioria qualificada de seus membros seja desta carreira, compartilhando o mesmo regime jurídico constitucional;

b) que a respectiva Corregedoria seja encabeçada por um destes agentes; e

c) que este Conselho possua ‘natureza de controle interno’.”¹²⁷

Com relação a essa composição, interessante salientar que algumas vagas serão destinadas a membros oriundos da carreira do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas. Daí decorre a seguinte questão: compete ao futuro Conselho Nacional dos Tribunais de Contas realizar a fiscalização e editar normas relativamente ao Ministério Público? Este órgão já é abrangido pelo controle realizado pelo CNMP?

A proposta de emenda à Constituição nº 30/2007¹²⁸ do Senado Federal, atualmente arquivada, previa a criação de um Conselho Nacional dos

¹²⁶ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010, página 90.

¹²⁷ Michael Richard Reiner. O controle da Magistratura de Contas sobre o Ministério Público: reflexões em torno da criação conjunta do CNTC/MPjTC. Revista Interesse Público, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010. Belo Horizonte; Fórum, 2010. Página 275.

¹²⁸ “Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 30 de 2007”. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/9744.pdf> Acessado em: 11 de novembro de 2015.

Tribunais de Contas e do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, ou seja, unia dois órgãos de naturezas jurídicas distintas sob o controle do mesmo Conselho Nacional. Caberia a esse Conselho, “controlar o cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas” e “apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas”, além de “receber e conhecer das reclamações contra membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas”, dentre outras atribuições.

Ora, essa modalidade de controle é equivocada, tendo em vista que o art. 130 da Constituição Federal prescreve que ao Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições pertinentes a direitos, vedações e formas de investidura daquela seção. Portanto, o Ministério Público de Contas tem natureza jurídica de Ministério Público, submetendo-se ao controle do CNMP.

Em face do que dispõe o artigo 127, caput, da CRFB, dada a unidade e indivisibilidade da atividade ministerial, somente junto ao gênero Ministério Público é que o *Parquet* de Contas pode ser identificado. O Ministério Público de Contas é uma das espécies de Ministério Público.¹²⁹

Cezar Miola, apesar de reconhecer a relação verdadeiramente umbilical entre os Tribunais de Contas e o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, entende que não cabe ao CNTC, da forma como será composto, exercer funções de controle, fiscalização, correição em relação a membros do Ministério Público de Contas. O CNTC não pode afetar a autonomia e independência funcional dos membros do *Parquet*.¹³⁰

Não cabe neste trabalho aprofundas a análise sobre o tema, porém, para embasar o posicionamento desfavorável à vinculação do MPC ao futuro Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, é relevante mencionar que o STF,

¹²⁹ Michael Richard Reiner. O controle da Magistratura de Contas sobre o Ministério Público: reflexões em torno da criação conjunta do CNTC/MPJTC. Revista Interesse Público, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010. Belo Horizonte; Fórum, 2010. Página 275.

¹³⁰ Cezar Miola. CNTC, uma necessidade imperiosa. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXVIII, nº48, setembro de 2011. Página 7.

em sede de ação direta de inconstitucionalidade¹³¹ (ADI 160/TO) decidiu que os membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas têm independência de atuação perante os poderes do Estado e a Corte junto à qual oficiam.

Incumbe unicamente ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle dos Procuradores e Promotores, inclusive dos membros do MPC, nos termos do art. 130-A da CF, pois é o órgão direcionado a zelar pelos direitos e vedações de toda a instituição Ministério Público. O futuro CNTC não preencheria as premissas de Michael Richard Reiner para atuar como Conselho Nacional do MPC.

Em que pesa a PEC 28/2007 e a PEC 146/2007 reservem algumas vagas aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas na composição do CNTC, o que confere maior pluralismo às suas decisões, as competências do CNTC limitam-se aos membros dos Tribunais de Contas.

8.2.2 Das Competências do futuro CNTC;

As competências do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, de acordo com a PEC 28/2007, são as seguintes:

“§ 4º. Compete ao Conselho **o controle da atuação administrativa e financeira dos Tribunais de Contas e do cumprimento dos deveres funcionais** dos Conselheiros, Auditores e Representantes do Ministério Público.

I - **Zelar pela autonomia dos Tribunais de Contas** e pelo cumprimento de suas determinações, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II - **Apreciar, de ofício ou mediante provocação, a validade dos atos administrativos praticados por membros dos Tribunais de Contas**, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento do ato;

¹³¹ “Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 160-4 Tocantis”. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266228>. Acessado em: 11 de novembro de 2015.

III - receber e conhecer das reclamações contra membros dos Tribunais de Contas, inclusive contra seus serviços auxiliares e demais órgãos que aturem por delegação ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar atos que importem em sanções administrativas, assegurada a ampla defesa;

IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a Administração Pública ou de abuso de autoridade;

V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros dos tribunais julgados há menos de um ano;

VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre os atos realizados pelos tribunais, por unidade da Federação;

VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação dos Tribunais de Contas nos Países e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Tribunal de Contas da União a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.¹³²

Um dos pontos altamente positivos propostos na PEC 28/2007 é a criação de uma corregedoria nacional encarregada do recebimento de reclamações e sugestões da população contra a atuação desses órgãos, a fim de fortalecer e aumentar a confiança no Poder Público.¹³³

Segundo Kiyoshi Harada, as propostas contêm as atribuições básicas do Conselho de controlar a atuação administrativa e financeira dos Tribunais de Contas, de controlar os deveres funcionais dos membros dos TCs

¹³² “Proposta de Emenda à Constituição Federal nº28 de 2007” – Disponível em: http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=AB77566DF5578B851B3A438083908B6F.proposicoesWeb1?codteor=446991&filename=PEC+28/2007 Acessado em: 25 de outubro de 2015.

¹³³ “Uniformização de controles e transparência dos atos públicos.” Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº 43, janeiro de 2010. Ano XXVII. Página 16.

e de representar ao Ministério Público, nos casos de desvios de conduta, como abuso de poder e corrupção.¹³⁴

Nota-se que são competências semelhantes às atribuídas ao CNJ e ao CNMP, conforme vimos no capítulo anterior. Importante destacar que como estão ainda em discussão poderão ser modificadas até serem aprovadas.

8.2.3 Lista de benefícios:

Convém, por fim, mencionar a relação de possíveis benefícios advindos com a implantação do CNTC¹³⁵, elaborada por Elza Fernandes:

a) **padronização de procedimentos**, através do poder regulamentar;

b) **uniformização de entendimentos e decisões**, através do poder normativo, em respeito aos princípios da isonomia e da segurança jurídica;

c) aumento da eficiência no desenvolvimento das atividades e seus consectários, como o combate à morosidade processual;

d) **maior garantia à independência dos Tribunais de Contas** em face dos Poderes e órgãos instituídos;

e) eliminação de atos não submetidos ao controle externo;

f) **atribuições correccionais e disciplinares no que tange a membros e servidores**;

g) maior celeridade na definição e encaminhamento de alterações legislativas de interesse, como a edição de lei processual nacional do controle externo;

h) participação mais incisiva em demandas judiciais que envolvam as Tribunais de Contas, em especial aquelas que visam restringir suas competências, a exemplo de liminares contra a cobrança de multas e contra o julgamento de contas de gestão de prefeitos municipais;

i) resgate da credibilidade dos Tribunais de Contas perante a sociedade;

¹³⁴ Kiyoshi Harada. Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Revista JAM JURÍDICA, Ano XVII, n.3, março, 2012, página 4.

¹³⁵ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010, página 91.

j) maior incentivo à interação e à colaboração entre os Tribunais de Contas, aprimorando o modus operandi do controle externo;

k) iniciativas de caráter educativo para os gestores e informativo para a sociedade, podendo editar “Cartilhas” em nível nacional, de modo análogo ao CNJ, incentivando o controle social como forma de subsidiar o controle externo.”

9. Conclusão.

A criação de um CNTC é necessária para o aperfeiçoamento dos Tribunais de Contas no país. Um Conselho Nacional assegurará a troca de experiências, a independência e a autonomia dos TCs, aspecto este tão importante para a realização de um controle da Administração Pública de modo imparcial.

Justifica-se a criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas quando verificamos a profunda crise moral enfrentada por todos os setores sociais, com a luta cotidiana da sociedade civil organizada para erradicar a corrupção, apontada como uma das principais chagas para o desenvolvimento nacional, devido à falência das instituições governamentais no cumprimento dos seus fins ¹³⁶

A Constituição Federal de 1988 atribui aos Tribunais de Contas competências extremamente importantes para a subsistência de um Estado Democrático de Direito. No entanto, o cenário atual denota a existência de um Estado ineficiente na prestação de serviços públicos essenciais como segurança, saúde e educação e no qual graves escândalos de corrupção e cometimento de ilícitos contra o erário, revelados pela operação Lava Jato, por exemplo, são cada vez mais frequentes.

Isso revela que há problemas que impedem que os Tribunais de Contas efetivamente fiscalizem o Poder Público, assegurando a alocação eficaz e efetiva de recursos públicos.

É necessário pensar em meios que possam fortalecer as instituições que lutam pelo fim da corrupção e buscam um Estado eficaz no atendimento dos os interesses coletivos. Nessa perspectiva, um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, ao contribuir para o aperfeiçoamento do sistema de controle externo, traz uma boa expectativa para o futuro. “O aperfeiçoamento

¹³⁶ “Uniformização de controles e transparência dos atos públicos.” Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº 43, janeiro de 2010. Ano XXVII. Página 05.

de que se cuida está diretamente ligado à legalidade, moralidade e efetividade das decisões dos Tribunais de Contas.”¹³⁷

Os principais problemas enfrentados pelos Tribunais de Contas são a falta de uma atuação conjunta dentro de um sistema de controle externo e a ocorrência de problemas éticos-disciplinas, envolvendo seus membros e servidores. Com um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, com atuação corretiva e de planejamento, a fiscalização dos gastos públicos será aperfeiçoada e, conseqüentemente, a Administração Pública atenderá com mais eficiência o interesse dos seus administrados.

Um conselho Nacional representará a racionalização da atuação dos Tribunais de Contas, agregando organização, padronização e qualidade, além de promover o intercâmbio de experiência e informação. Será, à semelhança do CNJ e CNMP, um organismo autônomo, não corporativo, e funcionará como um ombudsman, um ouvidor da sociedade acerca do desempenho dos Tribunais de Contas.¹³⁸

Como apontaram os resultados das pesquisas feitas pela ONG Transparência Brasil, a falta de um Conselho Nacional fiscalizador faz com que a indicação dos membros e a atuação destes nos Tribunais de Contas sofram forte influência política partidária, em detrimento de sua atuação técnica. Não é somente pelo fato da Constituição, no art. 73, parágrafo terceiro, assegurar o status de membro do poder Judiciário aos integrantes dos Tribunais de Contas que os tornará independentes, imparciais e alheios a qualquer interesse privado. É necessária a criação de um órgão fiscalizador superior aos Tribunais de Contas para a garantia de uma boa e eficiente ação de fiscalização e a manutenção do caráter técnico deste tipo de controle.

O mais importante das propostas de emenda à Constituição analisadas neste trabalho é que elas buscam a criação daquilo que parece ser essencial para o aperfeiçoamento do controle externo. Ao proporem a criação

¹³⁷ Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010, página 83.

¹³⁸ Márcio Ferreira Kelles. “Qualidade fiscal e transparência: já era tempo.” Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 8, n. 91, p. 67-71, jul. 2009.

de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, tais propostas vão ao encontro do princípio republicano de controle dos atos estatais. Nesse sentido, contribuem para a consolidação de um Estado mais efetivo, transparente, eficaz e que preza pela redução de corrupção e do desperdício de recursos públicos.

Enquanto essas propostas legislativas não são aprovadas, devido a morosidade e muitas vezes por falta de interesse do próprio legislador que não pretende um aperfeiçoamento do controle a ser realizado sobre seus atos, vemos uma mobilização dos próprios Tribunais de Contas em buscar caminhos que melhorem as suas atuações, como, por exemplo, o projeto MMD-TC. No entanto, somente por meio da criação de um órgão nacional superior de fiscalização dos Tribunais de Contas, o CNTC, alcançaremos verdadeiras melhorias no sistema de controle externo.

Referências:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 160-4 Tocantis”. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266228>. Acessado em: 11 de novembro de 2015.

“Atricon certifica aplicação do MMD-TC em oito Tribunais” – Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/atricon-certifica-aplicacao-do-mmd-tc-em-oito-tribunais> Acessado em: 19 de abril de 2016.

“Atricon é contra vincular Tribunais de Contas ao CNJ” – Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/presidente-da-atricon-e-contra-a-vinculacao-dos-tribunais-de-contas-ao-cnj/> Acessado em: 21 de outubro de 2015.

Carlos Ayres Britto. O Papel do Novo Tribunal de Contas. Revista do TCE-PB. João Pessoa. Ano IV. N. 08. Julho/Dezembro de 2010

“Carta aos presidenciais de 2014” – Disponível em: http://www.controleexterno.org/admin/uploads//carta_aos_presidenciais_propostas_da_antc.pdf Acessado em: 22 de junho de 2015.

Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo, 28ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2011.

Celso Antônio Bandeira de Mello. O Tribunal de Contas e sua Jurisdição. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Ano VIII, nº 13, 1982

Cezar Miola. CNTC, uma necessidade imperiosa. Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXVIII, nº48, setembro de 2011.

Citadini, Antonio Roque– O controle externo da Administração Pública. Editora Max Limonad Ltda, 1995.

“Conselho dos TCUs: necessidade ou extravagância?” – Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-abr-03/conselho-nacional-tribunais-contas-necessidade-ou-extravagancia> Acessado em: 21 de outubro de 2015.

“Controlando o Controlador: Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e o Aperfeiçoamento do Controle Externo” – Disponível em: <http://pt.slideshare.net/editoraforum/controlando-o-controlador-conselho-nacional-dos-tribunais-de-contas-e-o-aperfeioamento-do-controle-externo> Acessado em: 22 de junho de 2015.

“Corrupção: o papel dos controles externos – transparência e controle social. uma análise de direito e economia” – disponível em: <http://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/34663> acessado em: 13 de outubro de 2015.

“DECLARAÇÃO DE FORTALEZA” – Disponível em: http://www.tce.mg.gov.br/IMG/2014/DECLARACAO_DE_FORTALEZA.pdf Acessado em: 07 de outubro de 2015.

Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo. Editora Atlas, 2013.

Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes. A criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas em respeito ao direito fundamental ao controle. Revista do Tribunal de Contas da Paraíba – Ano IV, nº 8, Jul/Dez, 2010.

Gualazzi, Eduardo Lobo Botelho. Regime Jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1992..

Guerra, Evandro Marins. Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas, 1ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2003..

Helio Saul Mileski. O controle da gestão pública, 2ª ed. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2011.

Hely Lopes Meirelles. Direito Administrativo Brasileiro, 39ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2013.

Homero Santos. O controle da Administração Pública. Revista do TCU, Brasília, v. 28, n. 74, out/dez 1997.

Hugo Nigro Mazzilli. O controle externo do Ministério Público. Revista Jurídica Consulex – Ano X, nº 218, 15 de fevereiro de 2006.

Humberto Souto. “O Conselho Nacional dos Tribunais de Contas”. Tribunais de Contas; integração dos controles, eficiência e eficácia no gasto público; anais do XXV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte; Fórum, 2011.

Jessé Torres Pereira Junior. Controle Interno e Externo da Administração Pública. Boletim de Direito Administrativo, Editora NDJ Ltda, 2005.

José Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo, 25ª ed. São Paulo, Editora Malheiros, 2005.

Kiyoshi Harada. Conselho Nacional dos Tribunais de Contas. Revista JAM JURÍDICA, Ano XVII, n.3, março, 2012.

“Lançamento do Marco de Medição de Desempenho (MMD-TC) mobiliza servidores e membros do TCE” – Disponível em: <http://irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-07-12-36-15/noticias/item/135-lancamento-do-marco-de-medicao-de-desempenho-mmd-tc-mobiliza-servidores-e-membros-do-tce> Acessado em: 04 de outubro de 2015.

Luiz Henrique Lima. Controle externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões, 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora Elsevier, 2008.

Márcio Ferreira Kelles. “Qualidade fiscal e transparência: já era tempo.” Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 8, n. 91, jul. 2009.

“Marco de Medição do Desempenho – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil (MMD-QATC)” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/03/QATC2_VersaoFinalPublicada.pdf Acessado em: 23 de outubro de 2015.

Martins Júnior, Wallace Paiva. Controle da Administração Pública pelo Ministério Público. São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2002.

Michael Richard Reiner. O controle da Magistratura de Contas sobre o Ministério Público: reflexões em torno da criação conjunta do CNTC/MPJTC. Revista Interesse Público, ano 12, n. 60, mar./abr. 2010. Belo Horizonte; Fórum, 2010.

“MMD-TC e Conselho Nacional são fundamentais para fortalecimento dos TCs” – Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/mmd-tc-e-conselho-nacional-sao-fundamentais-para-fortalecimento-dos-tcs-diz-valdecir-pascoal/> Acessado em: 23 de outubro de 2015.

Odete Medauar. Controle da Administração Pública. 2ª ed. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2012.

“Pela urgente criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas” – Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/forum/pela-urgente-criacao-do-conselho-nacional-dos-tribunais-de-contas/> Acessado em: 05 de outubro de 2015.

“Presidente da Atricon critica Relatório da Transparência Brasil sobre Tribunais de Contas” – Disponível em: <https://www.tcm.go.gov.br/portal/noticia/894/presidente-da-atricon-critica-relatorio-da-transparencia-brasil-sobre-tribunais-de-contas> Acessado em: 05 de outubro de 2015.

“Proposta de emenda à constituição nº 30/2007” – Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=47284&tp=1> Acessado em: 22 de junho de 2015.

“Proposta de emenda à Constituição nº 28/2007” – Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=346395>
Acessado em: 22 de junho de 2015.

“Proposta de Emenda à Constituição Federal nº 146 de 2007”. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=365289>
Acessado em: 11 de novembro de 2015.

“Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wpcontent/uploads/2014/04/TransparenciaBrasil_TribunaisdeContas_Abril2014.pdf Acessado em: 07 de outubro de 2015.

“RESOLUÇÃO ATRICON Nº 01/2015” – Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2015/01/REGULAMENTO_MMD-TC_ProjetoQATC.pdf Acessado em: 23 de outubro de 2015.

Rubens Naves e Guilherme Amorim Campos da Silva. Quem controla o controlador? Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Ano XXVIII, nº48, setembro de 2011.

“Uniformização de controles e transparência dos atos públicos.” Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, nº 43, janeiro de 2010. Ano XXVII.