SENADO FEDERAL

PARECER
Nº 1.367, DE 2001

Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 1999, tendo como primeiro signatário o Senador Maguito Vilela que dispõe sobre a incorporação e transferência das atribuições dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios aos Tribunais de Contas dos Estados.

Relator do Vencido: Senador **Lúcio Alcântara**

Relator **Ad Hoc** do Vencido: Senador **Luiz Pontes.**

I – Relatório

Em exame nesta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 36, de 1999, cujo primeiro signatário é o Senador Maguito Vilela. Trata-se de proposição legislativa que, no seu art. 1º, altera o § 1º do art. 31 da Constituição Federal, para suprimir a possibilidade de que o controle externo da Câmara Municipal seja exercido com o auxílio dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios.

Outrossim, o art. 1º da PEC em pauta altera, também, o art. 75 da Lei Maior, para suprimir a referência feita, nesse artigo, aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, que pretende extinguir.

Já o art. 2º da proposição determina a incorporação dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios aos Tribunais de Contas dos respectivos Estados.

Por seu turno, dispõe o art. 3º da PEC nº 36/99 sobre o aproveitamento dos atuais Conselheiros dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios na composição dos Tribunais de Contas do respectivo Estado, não se aplicando, no caso, o disposto no parágrafo único do art. 75 da Constituição, que limita o número de Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados a sete.

Ademais, o art. 4º da proposta veda o preenchimento de vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado enquanto houver sete ou mais Conselheiros em atividade, em razão da aplicação do disposto no art. 3º.

Quanto aos cargos públicos existentes nos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios que forem incorporados aos tribunais dos Estados, em virtude da Emenda que se quer aprovar, determina o art. 5º que tais cargos serão extintos à medida que vagarem.

O prazo para aplicação do disposto na Emenda objetivada é de sessenta dias, no máximo, conforme estabelece o seu art. 6º. Por fim, a cláusula de vigência, a partir da publicação, é estabelecida pelo art. 7º da Proposta sob exame.

Os autores da proposta assinalam, na justificação, que "a Carta de 1988 é reconhecidamente generosa na fixação de direitos, pois, não obstante conceder vantagens a determinados segmentos da sociedade, garantiu, ainda, a permanência de privilégios para outros, sem que se possa evidencia nessa atitude o interesse público."

E consideram que o constituinte de 1987/88 foi "pouco ousado na reestruturação administrativa do Estado brasileiro", por ter mantido "todos os órgãos e entidades que existiam sob a égide da Constituição revogada, ainda que suas atribuições coincidissem com as de outros."

Sustentam, de outra parte: "Em que pese a existência dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Estados, cuja atribuição primordial é auxiliar as Assembléias Legislativas no exercício do controle da administração pública do Estado e de seus Municípios, remanescem, no entanto, em quatro Estados da Federação: Bahia, Ceará, Goiás e Pará, em duplicidade com tais órgãos, Tribunais de Contas dos Municípios, com a mesma natureza daqueles, diferenciando-se destes apenas quanto ao âmbito da atuação, restrita às administrações municipais."

Assim, dizem os eminentes autores: "... com o intuito de remover essa superposição de órgãos que têm semelhante finalidade é que apresentamos esta proposta, de modo que as atribuições dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios passem a ser exercidas pelos Tribunais e Conselhos de Contas dos Estados, como já ocorre nas demais vinte e três unidades da Federação."

É o relatório.

II – Análise

Inicialmente, cabe ponderar que há equívocos nas premissas sobre as quais se assenta o Relatório que conclui pela aprovação da PEC nº 36/99, do eminente Senador José Fogaça.

Assim, a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, ao preservar os Tribunais e Conselhos de Contas Municipais, não garantiu privilégios contrários ao interesse público.

Ademais, não existe a referida superposição de órgãos que teriam, supostamente, a mesma finalidade. E não há tal superposição porque os Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios são destinados a operar o controle externo das contas de cada uma das administrações dos diversos Municípios que existem em um determinado Estado, ou seja, o âmbito de sua atuação é o municipal.

Já os Tribunais de Contas dos Estados têm como finalidade precípua exercer o controle externo das contas dos órgãos e entidades de cada um dos Estados da Federação.

Recordamos aqui, a propósito, que a Lei Magna garante plena autonomia político-administrativa aos Estados-membros que compõem a Federação e, também, conferiu essa autonomia aos Municípios brasileiros, pela primeira vez em nossa História constitucional (v.g. art. 18, **caput**).

Outrossim, embora o § 1º do art. 31 do Estatuto Magno tenha facultado o controle das contas municipais por intermédio do Tribunal de Contas do Estado correspondente, cabe não olvidar que a descentralização administrativa se insere no processo de democratização das instituições, ao promover a desconcentração do poder político.

Por outro lado, a valer a lógica da concentração e da centralização que arrima a proposição em debate, teríamos que passar a promover a incorporação, aos correspondentes dos estados, dos demais órgãos municipais destinados a promover as diversas atividades estatais, como, por exemplo, as fazendárias, as de planejamento, saúde, educação e assim por diante, o que não seria absolutamente razoável.

Para melhor analisar o assunto em pauta devemos, ainda, examinar os seus elementos de ordem funcional. Quanto a esse aspecto cumpre registrar que os tribunais e conselhos de contas dos municípios, à medida que são especializados na fiscalização e no controle das contas municipais prestam importante orientação às municipalidades, no que diz respeito à boa administração dos recursos públicos.

No Estado do Ceará, por exemplo – e podemos dar aqui o nosso testemunho – o Tribunal de Contas dos Municípios, órgão que remonta a 1954 e que se originou do então Conselho de Assistência Técnica aos Municípios, vem realizando trabalho positivo em favor da correta e eficiente aplicação de recursos públicos na esfera municipal.

De outra parte, somos da opinião de que o Brasil não é um país intrinsecamente corrupto. No entanto é, sim, um país pouco auditado, o que favorece a corrupção. Enquanto há países, como a Dinamarca, que possuem cem auditores para cada cem mil habitantes, o nosso se apresenta com apenas oito auditores para cada cem mil habitantes.

A propósito, registre-se que a Comunidade Européia criou o seu tribunal de contas plurinacional, mas foram mantidos os existentes em cada país componente.

Além disso, cabe anotar que a Lei de Responsabilidade Fiscal vem de impor rígidos limites de despesas para as diversas entidades públicas, inclusive para os tribunais de contas, que estão obrigados a se adequarem às novas regras fiscais vigentes.

Há ainda que se atentar para o óbvio interesse de empresas privadas de auditoria no potencial mer-

cado de fiscalização das contas públicas. Nessa perspectiva, a extinção dos tribunais de contas dos municípios seria um passo no sentido da privatização dessa espécie de auditoria, o que não nos parece atender ao interesse público.

Ressalte-se, por fim, que a proposição de que tratamos aqui é de duvidosa constitucionalidade. Isso porque, consoante já exposto acima, a nossa Federação está erguida sob a regra da autonomia dos estados-membros e, também, dos municípios.

E é de tal importância essa regra que o Estatuto Magno veda expressamente a deliberação de proposta de emenda à Constituição que seja tendente a abolir a forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I).

Nesse contexto, a competência para extinguir (ou criar) tribunal de contas dos municípios é do respectivo estado (art. 25, **caput**). A Constituição apenas vincula a organização, composição e fiscalização dos tribunais de contas dos estados e dos municípios às regras magnas pertinentes à fiscalização dos bens e dinheiros públicos (art. 75).

Por todas essas razões, com o respeito que a proposta ora em discussão merece, somos da opinião de que não deve prosperar.

III – Voto

Como conclusão, em face dos argumentos expendidos e com base no art. 132, § 6º, I, do Regimento Interno do Senado Federal, votamos pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 1999.

Sala da Comissão, 24 de outubro de 2001. – **Bernardo Cabral**, Presidente – **Luiz Pontes**, Relator **ad hoc** – **Maguito Vilela** – **Antonio Carlos Junior** – **Waldeck Ornélas** – **Maria do Carmo Alves** – **Gerson Camata** – **Romero Jucá** – **Luiz Otávio** – **Osmar Dias** – **Sebastião Rocha** – **José Fogaça** (Abstenção) – **Marluce Pinto.**

Voto em separado vencido, do Senador José Fogaça.

I – Relatório

Vem ao exame desta Comissão a Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 1999, cujo primeiro signatário é o Senador Maguito Vilela. Trata-se de proposição legislativa que, no seu art. 1º, com o intuito de promover alterações nos arts. 31 e 75 da Constituição, determina, quanto ao art. 31, que "o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, onde houver", e, quanto ao art. 75, que as normas pertinentes à organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União aplicam-se aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal.

O art. 2º da proposição determina a incorporação dos tribunais e conselhos de contas dos municípios aos tribunais de contas dos respectivos estados.

Dispõe o art. 3º da PEC nº 36 sobre o aproveitamento dos atuais conselheiros dos tribunais e conselhos de contas dos municípios para a composição dos tribunais de contas do respectivo estado, não se aplicando, no caso, o disposto no parágrafo único do art. 75 da Constituição, que limita o número de conselheiros dos tribunais de contas dos estados a sete.

Por seu turno, o art. 4º da proposta veda o preenchimento de vaga de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado enquanto houver sete ou mais conselheiros em atividade em razão da aplicação do disposto no art. 3º.

Quanto aos cargos públicos ora existentes nos tribunais e conselhos de contas dos municípios que forem incorporados, em virtude da emenda, aos tribunais dos estados, determina o art. 5º que tais cargos serão extintos à medida que vagarem.

O prazo para aplicação do disposto na emenda é de sessenta dias, no máximo, conforme estabelece o seu art. 6º. Por fim, a cláusula de vigência, nos moldes tradicionais, é estabelecida pelo art. 7º da proposta sob exame.

Os autores da proposta assinalam, na justificação, que "a Carta de 1988 é reconhecidamente generosa na fixação de direitos, pois, não obstante conceder vantagens a determinados segmentos da sociedade, garantiu, ainda, a permanência de privilégios para outros, sem que se possa evidenciar nessa atitude o interesse público".

E consideram que o constituinte de 1987/88 foi "pouco ousado na reestruturação administrativa do Estado brasileiro", por terem mantido "todos os órgãos e entidades que existiam sob a égide da Constituição revogada ainda que suas atribuições coincidissem com as de outros". E consideram que "os Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios constituem emblema" dessa constatação.

E informam: "...Em que pese a existência dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Estados, cuja atribuição primordial é auxiliar as Assembléias Legislativas no exercício do controle da administração pública do estado e de seus municípios, remanescem, no entanto, em quatro Estados da Federação: Bahia, Ceará, Goiás e Pará, em duplicidade com tais órgãos, Tribunais de Contas dos Municípios, com a mesma natureza daqueles, diferenciando-se destes apenas

quanto ao âmbito da atuação, restrita às administrações municipais".

Assim, dizem os eminentes colegas: "...com o intuito de remover essa superposição de órgãos que têm semelhante finalidade é que apresentamos esta proposta, de modo que as atribuições dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios passem a ser exercidas pelos Tribunais e Conselhos de Contas dos Estados, como já ocorre nas demais vinte e três unidades da Federação".

Assinalam, ainda, que o aproveitamento dos atuais conselheiros dos tribunais de contas dos municípios nos tribunais de contas dos estados deve-se ao fato de que tais servidores gozam "das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos membros dos Tribunais de Justiça", o que implica o reconhecimento "de seu direito constitucional de permanecer em atividade se assim optarem, caso o Tribunal que atualmente integram seja absorvido pelo Tribunal ou Conselho de Contas do Estado, nos termos desta proposta de Emenda à Constituição".

O mesmo não ocorreria, entretanto, com relação aos cargos públicos dos servidores dos órgãos ora incorporados às cortes de contas estaduais: esses são extintos, solução vista como necessária "ao objetivo de reorganização das Cortes de contas estaduais, especialmente quanto à redução de despesas do Poder Público".

II – Análise

Os eminentes colegas autores da proposta de emenda à Constituição, sob exame, informam o quadro fático em que se insere a proposição: o Brasil conta com 27 unidades federativas, 23 das quais organizam o sistema de controle de contas de determinada maneira, contando com apenas uma corte específica. Entretanto, outras quatro unidades da Federação, a saber, Bahia, Ceará, Goiás e Pará, contam também com o chamado Tribunal de Contas dos Municípios, situação que caracteriza superposição de estruturas administrativas com as mesmas atribuições e finalidades.

Mais grave se torna esse quadro quando lembramos que os tribunais de contas são precisamente aqueles cuja razão de existir é promover a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes respectivos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), quanto à legalidade, legitimidade e economicidade do uso dos recursos públicos (CF, art. 70).

Parece-nos evidente, assim, o mérito da proposição: o funcionamento do sistema de controle de contas deve refletir suas finalidades. Cabe ao Congresso Nacional tomar as iniciativas pertinentes, diante de tal situação, ou estará, indiscutivelmente, a merecer a censura da sociedade.

Cabe-nos, neste parecer, apreciar o mérito e a constitucionalidade da proposição. Quanto ao primeiro aspecto, parece-nos inquestionável. Com relação à constitucionalidade, não podemos nos furtar à discussão da matéria, especialmente, em face do princípio federativo, inscrito na Carta Magna.

Estamos atentos às disposições constitucionais pertinentes aos limites materiais à revisão da Carta Magna. Sobretudo, conhecemos o princípio federativo e lhe rendemos as devidas homenagens. Consideramos que, na hipótese, entretanto, há que cotejar os fundamentos desses limites e buscar o equilíbrio necessário entre os diversos princípios inscritos em nosso Documento Político.

Ensina a doutrina, sabiamente, que não há princípio absoluto, e a afirmação de um deve se dar de modo que os outros não sejam eliminados da ordem constitucional. Os princípios da moralidade administrativa, da economicidade e da eficiência da administração pública devem situar-se par a par com o princípio federativo, de modo que a afirmação deste não implique o debilitamento daqueles.

Conforme leciona o consagrado constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho ao discorrer sobre um dos princípios que devem iluminar a interpretação do texto constitucional:

"(...) Reduzido ao seu núcleo essencial, o princípio da concordância prática impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros.

(...) Subjacente a este princípio está a idéia do igual valor dos bens constitucionais (e não uma diferença de hierarquia) que impede, como solução, o sacrifício de uns em relação aos outros e impõe o estabelecimento de limites e condicionamentos recíprocos de forma a conseguir uma harmonização ou concordância prática entre esses bens." (Direito Constitucional, 1993, Almedina, Coimbra, p. 228)

Diante do exposto, não nos parece razoável utilizar o princípio federativo como o único a balizar a análise da constitucionalidade da proposição de que ora tratamos. Os compromissos do Estado com a moralidade administrativa, a economicidade, o respeito aos recursos públicos, igualmente, devem ser leva-

dos em conta na apreciação da proposta de emenda à Constituição sob exame.

Ao mesmo tempo, há que observar que essa proposição exige regulamentação, sem a qual sua efetividade é limitada. Assim, caberá às assembléias legislativas das unidades federativas abrangida por ela examinar, em cada caso, a proposta específica de extinção do tribunal dos municípios, assim como a forma de fazê-lo, dentro dos marcos constitucionais.

III – Voto

Em face do exposto, o nosso voto é pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 36, de 1999.

Sala da Comissão, 24 de outubro de 2001. **José Fogaça,** Relator.

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇAO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

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.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete conselheiros.

Publicado no **Diário do Senado Federal** de 24 - 11 - 2001