

**PARECER N° 03 /2017**

**Sobre a PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA N° 62/2013, que "Altera a forma de escolha dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal, passando a exigir prévia aprovação em concurso público de provas e títulos como condição de provimento" e da PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA N° 68/2014, que "Altera o inciso II do § 2º do artigo 82 da Lei Orgânica do Distrito Federal".**

**Autores: Deputados Robério Negreiros, Roney Nemer, Wellington Luiz e Outros**

**Relator: Deputado Prof. Israel Batista**

**I - RELATÓRIO**

Submete-se à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, as Propostas de Emenda à Lei Orgânica n<sup>os</sup> 62/2013 e 68/2014, que tramitam conjuntamente, nos termos da Portaria-GMD n<sup>o</sup> 293 de 19 de dezembro de 2014 (DCL n<sup>o</sup> 6, de 9 de janeiro de 2015).

Pela Portaria-GMD n<sup>o</sup> 40, de 27 de fevereiro de 2015 foi deferida a retomada tramitação dos PELO n<sup>o</sup> 68/2014, de autoria do Deputado Joe Valle e Outros. Já a tramitação do PL n<sup>o</sup> 62/2013, de autoria do Deputado Robério Negreiros e Outros, foi retomada por força da Portaria-GMD n<sup>o</sup> 58, de 11 de março de 2015.

A PELO n<sup>o</sup> 62/2013, em suma, altera a forma de escolha dos conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal, a fim de que a sua seleção se dê mediante concurso público de provas e títulos.

Em sua justificção, os autores afirmam que:

"Atualmente, tais cargos são preenchidos por indicação, ora do Poder Executivo, ora do Poder Legislativo, conforme os requisitos fixados na própria Lei Orgânica. Esses requisitos, todavia, são em sua maioria de natureza subjetiva, deixando a escolha à mercê da discricionariedade dos titulares do direito de indicação.

(...) o perfil dos indicados nem sempre atende às exigências técnicas necessárias ao bom desempenho do cargo. Normalmente indicações recaem sobre políticos que apoiam quem fará a indicação, mas que

*IB*

nem sempre estão aptos tecnicamente a exercer tarefa tão importante quanto à atribuída aos Tribunais de Contas.

Além disso, a indicação política, nos moldes atuais, faz com que o indicado mantenha a vinculação com aquele grupo político que apoiou sua indicação, em prejuízo da independência necessária para o exercício das funções de controle e fiscalização”.

Por seu turno, a PELO nº 68/2014, conforme seu art. 1º, prevê a alteração do inciso II do §2º do art. 82 da LODF, com a finalidade de alterar a redação conforme abaixo:

Texto atual do inciso II do §2º do art. 82	Texto da PELO 68/2014
<p>Art. 82. O Tribunal de Contas do Distrito Federal, integrado por sete Conselheiros, tem sede na cidade de Brasília, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território do Distrito Federal, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 da Constituição Federal.</p> <p>§ 1º Os Conselheiros do Tribunal serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:</p> <p>I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;</p> <p>II - idoneidade moral e reputação ilibada;</p> <p>III - notáveis conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;</p> <p>IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no item anterior.</p> <p>§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal serão escolhidos:</p> <p>I – três pelo Governador do Distrito Federal, com a aprovação da Câmara Legislativa, sendo um de livre escolha, e dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;</p> <p>II – quatro pela Câmara Legislativa.</p>	<p>Art. 82. O Tribunal de Contas do Distrito Federal, integrado por sete Conselheiros, tem sede na cidade de Brasília, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território do Distrito Federal, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 da Constituição Federal.</p> <p>§ 1º ....</p> <p>....</p> <p>§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal serão escolhidos:</p> <p>....</p> <p>II – quatro pela Câmara Legislativa, <b>sendo um de livre escolha e três mediante inscrição de qualquer cidadão que satisfaça os requisitos do §1º.</b></p>

Na justificação do PELO nº 68/2014, os autores ressaltam que a propositura tem a finalidade de trazer transparência e democratizar a escolha dos conselheiros da Corte de Contas Distrital, colocando a fiscalização das contas públicas ao alcance de qualquer cidadão que poderá lançar seu nome para uma possível candidatura.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

## II) VOTO

Compete à Comissão de Constituição e Justiça, entre outras atribuições, analisar a admissibilidade das proposições em geral, quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme art. 63, I, do RICLDF.

A proposição, para ser admitida nesta Comissão, tem de atender aos requisitos previstos nos arts. 139, I e §§ 1º ao 3º, do Regimento Interno e 70, I e §§ 3º ao 5º, da Lei Orgânica local, que exigem:

- a) assinatura de oito deputados, um terço dos membros da Casa (inciso I dos arts. 139 do RICLDF e 70 da LODF);
- b) que a proposta não fira princípios da Constituição Federal (§ 1º do art. 139 do RICLDF e § 3º do art. 70 da LODF);
- c) que a matéria não tenha sido objeto de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa (§ 2º do art. 139 do RICLDF e § 4º do art. 70 da LODF);
- d) que não haja intervenção federal em andamento, tampouco estado de defesa ou de sítio (§ 3º do art. 139 do RICLDF e § 5º do art. 70 da LODF).

De pronto é possível verificar que ambas proposições atendem aos itens *a*, *c* e *d*. Entretanto no que tange ao alinhamento das propostas aos princípios da Constituição Federal, temos que as proposições apresentam óbices intransponíveis a admissibilidade, em razão da ocorrência de vício de ordem material.

A alteração proposta visa permitir que as indicações realizadas pelos Poderes Executivo e Legislativo se deem unicamente por meio de concurso público (PELO 62/2013) ou, por meio da indicação de qualquer cidadão que satisfaça os requisitos do §1º do art. 82 da LODF, para o preenchimento de três, das quatro vagas que cabem ao Poder Legislativo indicar (PELO 68/2014).

Pois bem, a Constituição Federal de 1988 consagrou a autonomia dos entes federativos através da sua capacidade de auto-organização, sem qualquer subordinação hierárquica ao governo federal, inclusive no que diz respeito a capacidade de legislar no âmbito de sua competência.



O mesmo texto constitucional, no entanto, criou limites claros a autonomia dos entes federativos por meio de disposições expressas, a exemplo do conteúdo do art. 34, inciso VII e alíneas, que veda aos estados federados, ao se organizarem, adotarem mecanismo diverso a forma republicana de governo, do sistema representativo e do regime democrático, dos direitos da pessoa humana, da autonomia municipal e da prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

No campo específico das Cortes de Contas a Constituição Federal estabeleceu que:

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.

Uma análise menos detida da norma constitucional pode levar a crer que somente o número de Conselheiros é estabelecido pela Carta de Outubro, deixando as demais questões a cargo do legislador estadual.

O Supremo Tribunal Federal acabou por enfrentar o tema em diversas oportunidades, vindo a editar o Enunciado da Súmula nº 653:

No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.

A Jurisprudência da Corte Suprema não deixa dúvidas:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 307, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARÁ, ACRESCIDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL 40, DE 19/12/2007. INDICAÇÃO DE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS. DISPOSITIVO QUE AUTORIZA A LIVRE ESCOLHA PELO GOVERNADOR NA HIPÓTESE DE INEXISTÊNCIA DE AUDITORES OU MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL APTOS À NOMEAÇÃO. OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LIMINAR DEFERIDA. **I - O modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do caput art. 75 da Carta da República. Precedentes.** II - Estabelecido no artigo 73, § 2º, da Carta Maior o modelo federal de proporção na escolha dos indicados às vagas para o Tribunal de Contas da União, ao Governador do Estado, em harmonia com o disposto no artigo 75, compete indicar três Conselheiros e à Assembleia Legislativa os outros quatro, uma vez que o parágrafo único do mencionado artigo fixa em sete o número de Conselheiros das Cortes de Contas estaduais. III - Em observância à

simetria prescrita no caput do art. 75 da Carta Maior, entre os três indicados pelo Chefe do Poder Executivo estadual, dois, necessariamente e de forma alternada, devem integrar a carreira de Auditor do Tribunal de Contas ou ser membro do Ministério Público junto ao Tribunal. Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal. IV - Medida cautelar deferida. (ADI 4416/PA)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 78, § 1º, INCISOS I E II, E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. TRIBUNAL DE CONTAS. COMPOSIÇÃO. CONSELHEIRO. ESCOLHA. ENUNCIADO N. 653 DA SÚMULA DESTA CORTE. 1. Nos termos do Enunciado n. 653 da Súmula desta Corte, nos Tribunais de Contas estaduais, compostos por sete Conselheiros, três deles serão escolhidos pelo Governador do Estado, cabendo-lhe indicar um entre auditores e outro entre membros do Ministério Público Especial, o terceiro sendo da sua livre escolha. Os demais são escolhidos pela Assembleia Legislativa. 2. Quanto aos dois primeiros, apenas os auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas podem figurar entre os possíveis Conselheiros. 3. Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade do § 1º, incisos I e II, e do § 3º, do artigo 78 da Constituição do Estado de Minas Gerais. (ADI 3361/MG)

Evidencia-se, pois, que a norma contida no texto constitucional limita a autonomia dos estados federados e do Distrito Federal, devendo ser reproduzida nas constituições das entidades que se encontram no interior da Federação.

Ainda que os precedentes citados pareçam circunscritos as indicações de conselheiros a cargo do Poder Executivo, de pronto o texto da Proposta de Emenda nº 62/2013 é ferido de morte, em razão de usurpar a prerrogativa reservada aos Poderes Executivo e Legislativo de indicar os membros da Corte de Contas Distrital.

No tocante a Proposta de Emenda nº 68/2014, temos que, ainda que se trate de medida circunscrita a uma parcela das indicações do Poder Legislativo, não há como tal proposta prosperar sem afronta a Constituição, visto que estabelece critério diverso daquele previsto nos seus arts. 73, §2º, inciso II<sup>1</sup> e 75.

---

<sup>1</sup> 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. .

§ 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;

Por outro lado, ainda que fosse alegada possível constitucionalidade do texto contido na Proposta de Emenda nº 68/2014, percebe-se que a norma é de todo inócua, posto que a parcela de indicações reservada ao Poder Legislativo **já se destina a qualquer cidadão**, na forma do art. 82 da LODF, atendidos os requisitos contidos no §1º e incisos do referido artigo.

Assim, a participação do cidadão é plenamente garantida na atual conformação do texto da Carta Distrital, e é reforçada pelo que dispõe o §3º do art. 80, senão vejamos:

Art. 80 (...)

**§3º Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas ou à Câmara Legislativa.**

Desta forma, vota-se, nesta CCJ, pela **inadmissibilidade** das PELOS nºs 62/2013 e 68/2014, nos termos do art. 63, inciso I, do RICLDF.

Sala das Comissões,

**Deputado Prof. Reginaldo Veras**  
**Presidente**

  
**Deputado Prof. Israel Batista**  
**Relator**

---

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

**§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:**

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

**II - dois terços pelo Congresso Nacional.**