ANATRICON

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS
NOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

Brasília, 29 de maio de 2017.

Ao Excelentíssimo Senhor
Eunício Oliveira
Presidente do Senado Federal

Recebemos
Brasília, 01 de 06 de 2017
Vivânia mat. 300862

Assunto: Proposta de Emenda à Constituição nº 77 de 2015.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

1. A Associação Nacional dos Advogados dos Advogados nos Tribunais de Contas no Brasil – ANATRICON, qualificada na forma da lei, conforme documento[1] anexo, vem à presença de Vossa Excelência, exercendo o dever de contribuir para ao aperfeiçoamento do processo legislativo, e tendo em conta a proposta de emenda à Constituição da epígrafe, apresentar texto aditivo que consta em anexo.

2. Os municípios e os estados não podem criar tribunais de contas municipais, conforme art. 31, § 4º da Constituição[2] Federal de 1988.

3. Apesar da vedação, no entanto, o controle externo é exercido pelo legislativo municipal através daqueles órgãos, que acumulam a competência para fiscalizar o estado e os municípios.

---

[1] Anexo 01 – CNPJ e Estatuto.

[2] BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Associação Nacional dos Advogados nos Tribunais de Contas do Brasil - ANATRICON
SHIS QL 12 , Conjunto 04, Casa 20 - Lago Sul | Brasília/DF - 71630-245
61 3366 1206

4. No estado do Ceará, diversamente da maioria dos estados brasileiros, há um tribunal de contas específico para dar parecer sobre as contas municipais, especializando o trabalho.

5. O modelo do estado do Ceará não foi expandido para todos os estados, à época da Constituinte, sob o singelo argumento de que causaria o aumento de despesa.

6. Sob esse argumento, produziu-se um modelo federativo capenga e disforme no território nacional.

7. Apenas a título de ilustração, faz-se juntar parecer[3] de jurista de renome nacional dirigido ao legislativo da Paraíba, no passado, em que demonstra as vantagens de instituir um tribunal especializado em contas municipais.

8. É possível, agora, atento à sensibilidade de Vossa Excelência, aproveitando o ensejo da proposta de emenda à constituição da epígrafe, estender o modelo à toda federação.

9. A oportunidade se mostra adequada porque o limite de gasto foi definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal e não pode mais ser expandido – inteligência dos arts. 19 e 20 da Lei[4] Complementar nº 101/2000. Assim, o que

---

[3] Anexo 02 – parecer.

[4] BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I - União: 50% (cinqüenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento). [...] Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: I - na esfera federal: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União; II - na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; III - na esfera

se gasta hoje com o Tribunal de Contas do Estado seria mantido exatamente com a mesma fração, dividindo-se os recursos para aproveitamento dos Tribunais – o existente e o que vier a ser criado.

10. Os modelos existentes no Rio de Janeiro e São Paulo – onde o Tribunal de Contas cuida apenas de um Município – seriam mantidos, respeitando as tradições histórias. Lá haveria apenas o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e Rio de Janeiro e os atuais Tribunais de Contas do Município seriam transformados em Tribunais de Contas dos Municípios passando a fiscalizar todos os municípios dos respectivos estados.

11. A lei estadual de criação tanto poderia repartir os recursos proporcionalmente à força de trabalho como definir estrutura compartilhada com Plenários de julgamento distintos. Todos os Tribunais teriam sete Conselheiros.

12. Sem aumento de despesas, cumprindo a LRF, a PEC apresentaria evolução e uniformização no modelo federativo.

13. Desse modo, além de impedir a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará seria imposto ao país o modelo lá instituído.

Respeitosamente,

Jaques Fernando Reolon
Presidente da ANATRICON

---

municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinqüenta e quatro por cento) para o Executivo.

ANEXO 01

Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral

Contribuinte,

Confira os dados de Identificação da Pessoa Jurídica e, se houver qualquer divergência, providencie junto à RFB a sua atualização cadastral.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA

NÚMERO DE INSCRIÇÃO	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA
27.738.615/0001-76 **MATRIZ**		**03/02/2017**

NOME EMPRESARIAL
ASSOCIACAO NACIONAL DOS ADVOGADOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ANATRICON

TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA)
ANATRICON

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL
94.12-0-99 - Outras atividades associativas profissionais

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS
ão informada

CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA
399-9 - Associação Privada

LOGRADOURO	NÚMERO	COMPLEMENTO
ST SHIS QL 12 CONJUNTO 4	**20**	**CASA**

CEP	BAIRRO/DISTRITO	MUNICÍPIO	UF
71.630-245	**SETOR DE HABITACOES INDIVIDUAIS SUL**	**BRASILIA**	**DF**

ENDEREÇO ELETRÔNICO	TELEFONE
	(61) 3366-1206

ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR)
*****

SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL
ATIVA	**03/02/2017**

MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL

SITUAÇÃO ESPECIAL	DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL
*******	********

Aprovado pela Instrução Normativa RFB nº 1.634, de 06 de maio de 2016.

Emitido no dia **30/05/2017** às **11:04:02** (data e hora de Brasília). Página: **1/1**

Consulta QSA / Capital Social Voltar

Preparar Página para Impressão

A RFB agradece a sua visita. Para informações sobre política de privacidade e uso, clique aqui.
Atualize sua página

1º Ofício de Brasília-DF
Nº de Protocolo
138160
Registro de Pessoas Jurídicas

Estatuto Social

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ADVOGADOS NOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

– ANATRICON –

CAPÍTULO I

Denominação, sede e finalidade

Art. 1º – A Associação Nacional dos Advogados nos Tribunais de Contas – **ANATRICON** é uma sociedade civil, sem fins lucrativos, com sede e foro em Brasília, Distrito Federal, com duração por tempo indeterminado para a defesa da advocacia de contas e temas correlatos, que se rege pelo presente Estatuto Social e, em caráter suplementar, pelas disposições constantes no Código Civil Brasileiro e legislação aplicável.

Parágrafo único – a advocacia de contas é a atividade técnica, profissional e especializada, consultiva ou contenciosa, de natureza *sui generis*, exercida na defesa de interessado ou responsável perante os tribunais de contas do Brasil, por bacharel em Direito, regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

Art. 2º – Sua finalidade é a defesa dos interesses da advocacia de contas, entre os quais os seguinte:

I. defender, em juízo ou fora dele, os direitos e os interesses dos advogados que atuam nos tribunais de contas do Brasil;

II. estreitar o relacionamento entre os associados para fortalecer e aprimorar o exercício da advocacia nos tribunais de contas;

III. desenvolver o estudo de assuntos pertinentes à advocacia nos tribunais de contas mediante a realização de cursos, debates, conferências, reuniões, palestras, congressos e outros;

IV. colaborar, por todos os meios, com os tribunais de contas, os agentes de controle externo e as entidades respectivas na consecução de seus fins e na defesa de seus interesses;

OAB/DF 14595

V. apresentar projetos de leis, moções e outras iniciativas de natureza similar e promover a interlocução com agentes políticos de órgãos e entidades dos poderes constituídos para defender a advocacia de contas;

VI. defender a ordem jurídica e atuar contra abusos e atos de corrupção praticados por agentes públicos do Controle ou que violem as garantias fundamentais;

VII. promover qualquer outra ação institucional vinculada à sua finalidade, inclusive a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, nos termos da Constituição de 1988;

VIII. promover ações institucionais com – ou contra – órgãos ou entidades nacionais ou estrangeiros, com atuação relacionada aos seus objetivos estatutários;

IX. condecorar, conforme resolução, as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que contribuíram com o aprimoramento da advocacia de contas, com os tribunais de contas ou com as instituições de controle nacionais ou estrangeiras;

X. realizar as demais atividades previstas em Resolução da Diretora .

Parágrafo único – As finalidades estatutárias poderão ser cumpridas por meio de Comissões de associados, regulamentadas por meio de Resolução da Diretoria.

Art. 3º – Para a consecução de seus objetivos, a **ANATRICON** poderá participar de outras entidades nacionais ou estrangeiras.

1º Ofício de Brasília-DF
Nº de Protocolo
138160
Registro de Pessoas Jurídicas

CAPÍTULO II

Dos Associados, seus Direitos e Deveres.

Art. 4º – É constituída por advogados que exerçam a advocacia de contas, nas categorias de fundadores, honorários e de efetivos.

Art. 5º – São requisitos para a admissão de associados nas categorias de honorários e de efetivos:

OAB/DF 14585

1º Ofício de Brasília-DF
Nº de Protocolo
138160
Registro de Pessoas Jurídicas

I. estar inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB;

II. ter patrocinado a defesa de responsável ou interessado em, no mínimo, 20 (vinte) processos por ano em tribunais de contas do Brasil ou organismos de controle internacionais similares, com experiência mínima comprovada de 5 (cinco) anos contínuos;

III. dirigir requerimento de admissão à Presidência da ANATRICON;

IV. pagar a taxa de inscrição admissional;

V. assinar termo de concordância com o pagamento das mensalidades subsequentes para custeio das despesas da entidade;

VI. possuir boa reputação profissional e moral, interpretada sob a perspectiva do princípio constitucional da presunção da inocência

§ 1º – A comprovação do inc. II, que adotará como referência o exercício anterior ao do requerimento de admissão, deve ser realizada por meio de certidão, nos termos do art. 5º, inc. XXXIV, alínea "b", da Constituição Federal, ou outro meio idôneo.

§ 2º – O requerimento para admissão, na condição de associado honorário ou efetivo, será decidido pela Diretoria, a quem incumbe verificar o atendimento dos requisitos, outras causas impeditivas da admissão ou conflitos de interesse, devidamente justificados.

Art. 6º – Associado honorário é o(a) advogado(a) que tiver reconhecida pela Diretoria a relevância de seus serviços para a consecução dos objetivos da Associação.

Art. 7º – Ao associado fundador ou ao associado efetivo, sem prejuízo dos direitos que lhe cabem, poderá ser conferido o título de associado honorário.

Art. 8º – Os associados não respondem pelas obrigações da Associação nem pelos atos praticados pelo Presidente ou qualquer outro membro da Diretoria.

Art. 9º – São direitos do associado:

I. votar e ser votado nas assembleias gerais, ordinárias ou extraordinárias, desde que quite com suas obrigações sociais;

II. participar das atividades associativas;

OAB/DF 14585

1º Ofício de Brasília-DF
Nº de Protocolo
138160
Registro de Pessoas Jurídicas

III. propor a criação ou participar de comissões e grupos de trabalho, quando designados para essas funções;

IV. apresentar propostas e projetos para a Associação;

V. ter acesso às prestações de contas.

Parágrafo único – Os direitos sociais previstos neste artigo são pessoais e intransferíveis, garantido o direito de defesa, com recurso para Assembleia Geral, em caso de negativa destes.

Art. 10 – São deveres do associado:

I. observar o Estatuto, as deliberações da Assembleia Geral e as resoluções da Diretoria;

II. cooperar para o desenvolvimento e maior prestígio da Associação e difundir os seus objetivos e as suas ações;

III. pagar as taxas e as mensalidades no tempo e no modo exigidos em Resolução;

IV. zelar pelo bom nome e pela reputação da **ANATRICON**;

V. manter atualizado seu endereço para receber as comunicações oficiais da **ANATRICON** e as convocações para reuniões e assembleias.

Parágrafo único – os valores e as demais questões relacionadas à taxa de admissão, às mensalidades e às taxas extras serão regulamentados em Resolução.

Art. 11 – Será excluído do quadro social o associado que, dolosamente, no entender da Diretoria, contrariar este Estatuto, estiver em situação conflituosa com as finalidades institucionais ou praticar ato incompatível com a condição de associado.

§ 1º – a exclusão do associado será proposta à Diretoria por qualquer associado, e a penalidade será aplicada pela maioria absoluta de seus membros, após o exercício do direito de defesa, no prazo de cinco dias úteis, a contar do dia seguinte ao dia da notificação;

Art. 12. – A exclusão do associado ocorrerá nos seguintes casos:

OAB 14585 /DF

I. voluntariamente, mediante comunicação formal por escrito à Diretoria;

II. por morte, interdição declarada judicialmente e na hipótese do art. 9º deste Estatuto;

III. se o associado deixar de ser advogado.

CAPÍTULO III

Da Administração Social

1º Ofício de Brasília-DF
Nº de Protocolo
138160
Registro de Pessoas Jurídicas

Art. 13 – São órgãos da Administração:

I. Assembleia Geral;

II. Conselho Fiscal; e

III. Diretoria.

CAPÍTULO IV

Da Assembleia Geral

Art. 14. – A Assembleia Geral é o órgão soberano da Associação.

Art. 15. – Reunir-se-á extraordinariamente quando necessário e ordinariamente 1 (uma) vez por ano, com competência para deliberar sobre os seguintes temas:

I. apreciação e aprovação do Balanço Anual e dos demais relatórios financeiros e contábeis do exercício anterior;

II. eleição e destituição da Diretoria;

III. eleição e destituição dos membros do Conselho Fiscal;

IV. reforma e alteração do Estatuto, exceto sobre matérias relativas aos sócios-fundadores e a Presidência;

V. extinção da Associação e destinação do seu patrimônio social;

VI. casos omissos e não previstos neste Estatuto;

VII. recursos interpostos contra atos da Diretoria.

OAB/DF 14585

1º Ofício de Brasília-DF
Nº de Protocolo
138160
Registro de Pessoas Jurídicas

§ 1º – As deliberações da Assembleia Geral serão tomadas por maioria simples, salvo nos casos dos incisos III, IV, V e VI, que exigirão a presença de 2/3 (dois terços) dos associados.

§ 2º – As reuniões e as deliberações da Assembleia Geral serão presenciais ou eletrônicas.

Art. 16. – A Assembleia Geral será convocada pelo Presidente, por meio formal, escrito ou eletrônico, ou por pelo menos 1/5 (um quinto) dos associados fundadores, honorários e efetivos, para deliberar sobre a reforma do Estatuto, inclusive no tocante à administração.

§ 1º – A deliberação da Assembleia Geral para reformar o Estatuto exige quórum mínimo de 2/3 (dois terços) dos sócios-fundadores.

§ 2º – As Assembleias Gerais serão convocadas com antecedência mínima de 8 (oito) dias, por edital encaminhado para o endereço cadastral dos associados.

CAPÍTULO V

Do Conselho Fiscal

Art. 17 – O Conselho Fiscal fiscalizará a administração contábil e financeira da Associação e será composta de três membros de idoneidade reconhecida.

Art. 18. – Os membros do Conselho Fiscal serão eleitos em Assembleia Geral.

Art. 19. – Compete ao Conselho Fiscal:

I. emitir parecer sobre os relatórios e demonstrações contábil e financeira da Associação, apresentando as ressalvas que julgar necessárias;

II. opinar sobre qualquer matéria que envolva o patrimônio da Associação;

OAB/14585/DF

III. comparecer à Assembleia Geral quando convocado para a apresentação de pareceres;

IV. opinar sobre a dissolução e liquidação da Associação.

§ 1º – Os membros do Conselho Fiscal elegerão, por maioria simples, o seu Presidente, que coordenará os trabalhos do Conselho. Em caso de vacância, a Assembleia Geral Extraordinária elegerá o substituto.

§ 2º – O Conselho Fiscal deliberará por maioria simples, cabendo ao seu Presidente o voto de qualidade.

1º Ofício de Brasília-DF
Nº de Protocolo
138160
Registro de Pessoas Jurídicas

CAPÍTULO VI

Da Diretoria

Art. 20 – A Diretoria da ANATRICON será integrada por quatro membros: Presidente, Vice-Presidente, Diretor-Secretário e Diretor Administrativo-Financeiro e será eleita e empossada pela Assembleia Geral.

Art. 21 – A Associação será dirigida pela Diretoria eleita em Assembleia Geral para um período de 04 (quatro) anos, sendo permitida a reeleição.

§ 1º – O Presidente da ANATRICON somente será eleito dentre os associados fundadores.

§ 2º – Na impossibilidade ou indisponibilidade de associado fundador para concorrer à Presidência, poderão participar do sufrágio os associados honorários e efetivos.

§ 3º – Os associados integrantes da Diretoria, do Conselho Fiscal e das Comissões não terão remuneração; terão reembolso das despesas necessárias para atender aos interesses e ao funcionamento da ANATRICON.

Art. 22 – A administração caberá ao Presidente, que representará a Associação, em juízo ou fora dele, ativa e passivamente, bem como perante terceiros em geral, podendo nomear procuradores, em nome da Associação, com poderes específicos e mandato com prazo determinado, o qual nunca ultrapassará a data

OAB/DF 14585

1º Ofício de Brasília-DF
Nº de Protocolo
138160
Registro de Pessoas Jurídicas

de término do mandato do Presidente outorgante, à exceção de procurações para agir em juízo.

Art. 23 – São atribuições do Presidente:

I. exercer a representação institucional perante órgãos e entidades da administração pública nacional e estrangeira, administrativa e judicialmente;

II. coordenar e dirigir as atividades gerais e específicas da Associação;

III. encaminhar à Assembleia Geral para aprovação relatórios de atividades e demonstrativos contábeis das receitas e despesas e de projetos, se houver, bem como os pareceres do Conselho Fiscal, os balancetes e balanço anual;

IV. contratar, nomear, licenciar, suspender e demitir empregados;

V. propor à Assembleia Geral a reforma ou alteração do Estatuto;

VI. propor à Assembleia Geral fusão, incorporação e dissolução da Associação, observado o Estatuto quanto ao destino de seu patrimônio, cujo remanescente líquido será destinado a instituição de fins idênticos ou semelhantes;

VII. adquirir, alienar ou gravar os bens imóveis da Associação, mediante autorização expressa da Assembleia Geral;

VIII. elaborar resoluções executivas para o funcionamento da Associação;

IX. convocar o Conselho Fiscal sempre que julgar necessário;

X. exercer outras atribuições inerentes ao cargo, e não previstas expressamente neste Estatuto;

XI. convocar e presidir a Assembleia Geral e as reuniões da Diretoria;

XII. celebrar ajustes de qualquer natureza, ou instrumentos similares, com órgãos ou entidades públicas, organismos internacionais ou quaisquer outras pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, no interesse da Associação.

Parágrafo único. O Presidente será substituído em suas ausências ou afastamento pelo Vice-Presidente e poderá delegar a este atividades privativas previstas no Estatuto.

OAB/DF 14585

1º Ofício de Brasília-DF
Nº de Protocolo
138160
Registro de Pessoas Jurídicas

Art. 24 – São atribuições do Diretor-Secretário:

I – secretariar as reuniões da Diretoria e da Assembleia Geral e redigir as atas;

II – publicar todas as notícias das atividades da Associação, preferencialmente em meio eletrônico;

III – organizar os serviços oferecidos para os associados;

IV – organizar todos os eventos promovidos pela Associação;

V – promover a interlocução com os palestrantes e com as instituições patrocinadoras dos eventos realizados pela Associação;

VI – divulgar todas as ações desenvolvidas pela Associação junto à mídia;

VII – promover intercâmbios, parcerias e convênios com instituições públicas e privadas, com o objetivo de fortalecer o exercício da advocacia nos tribunais de contas;

VIII – substituir o Presidente ou o Diretor Administrativo-Financeiro em caso de impedimento ou vacância, assumindo todas as atribuições destes;

Art. 25 – São atribuições do Diretor Administrativo-Financeiro:

I. arrecadar e contabilizar as taxas e contribuições dos associados, rendas, auxílios e donativos, mantendo em dias a escrituração da Associação;

II. adimplir com as obrigações financeiras da Associação, quando autorizadas pelo Presidente ou quando for delegada a competência;

III. apresentar relatórios de receitas e despesas, quando solicitados;

IV. apresentar ao Conselho Fiscal a escrituração da Associação, incluindo os relatórios de desempenho financeiro e contábil e as operações patrimoniais realizadas;

V. conservar, sob sua guarda e responsabilidade, os documentos relativos à tesouraria;

VI. substituir o Diretor-Secretário em caso de impedimento ou vacância, assumindo todas as atribuições deste.

OAB/DF 14585

1º Ofício de Brasília-DF
Nº de Protocolo
138160 10
Registro de Pessoas Jurídicas

Art. 26 – É vedado aos membros da Diretoria, associados e funcionários praticar atos de liberalidade à custa da entidade.

CAPÍTULO VII

Do Patrimônio e da Receita

Art. 27 – O patrimônio da Associação será constituído por bens móveis e imóveis, legados e doações, inclusive direitos, créditos e quaisquer outros valores reconhecidos em lei.

Art. 28 – Constituem receita da Associação:

I. anuidades ou contribuições mensais dos sócios e outras;

II. contribuições voluntárias;

III. subvenções;

IV. contribuições de pessoas não associadas, naturais ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;

V. receitas provindas de cursos, congressos, simpósios e outros;

VI. rendimentos provenientes de aplicações financeiras;

VII. receitas originárias de convênios, doações e legados; e

VIII. demais valores que receber, desde que permitidos por lei.

Art. 29 – O exercício social começa em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro de cada ano.

OAB/DF 14585

1º Ofício de Brasília-DF
Nº de Protocolo
138160
Registro de Pessoas Jurídicas

CAPÍTULO VIII

Das Disposições Gerais

Art. 30 – É proibido usar a denominação social em atos que envolvam a Associação em obrigações relativas a negócios estranhos aos seus objetivos sociais, especialmente a prestação de avais, endossos, fianças e caução de favor.

Art. 31 – É admitido o trabalho voluntário para o exercício de qualquer cargo de Diretor na Associação.

Art. 32 – A prestação de contas da Associação observará as Normas Brasileiras de Contabilidade.

Art. 33 – O presente Estatuto entra em vigor após sua aprovação pela Assembleia Geral e será levado para o competente Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Brasília/DF, 20 de janeiro de 2017.

Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes
OAB/DF nº 51.623

Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes
OAB/DF 41.796

Jaques Fernando Reolon
OAB/DF nº 22.885

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
OAB/DF nº 6.546

OAB/DF 14585

ANEXO 02

PARECER JUJF - FEVEREIRO/2008

Referente: emissão de parecer jurídico para analisar a viabilidade jurídica e econômico-financeira da instalação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba.

SUMÁRIO

I - DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS PARA EXAME 2
II – DAS CONDIÇÕES DO PARECER 2
III – DOS ANTECEDENTES FÁTICOS DO PARECER 2
1. Da Proposta de Emenda Constitucional nº 01/94 2
2. Da dotação orçamentária 3
3. Da previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias 3
4. Da previsão no Plano Plurianual - PPA 4
IV – DO EMBASAMENTO TEÓRICO AO PARECER 5
1. Da história do Controle 5
1.1. Das origens da expressão e da atividade de controle 5
2. Do Sistema Tribunais de Contas do Brasil 8
2.1. Evolução histórica e constitucional do Tribunal de Contas da União 10
2.2. Evolução histórica e constitucional dos Tribunais de Contas municipais e estaduais 15
2.2.1. Da restrição à criação de tribunais de contas municipais 17
2.3. Do princípio da simetria e a estrutura orgânica do controle nacional 19
2.4. Da integração e do custo benefício dos tribunais de contas brasileiros (TCU, TCE, TCM e TCDF) 22
2.5. Do controle como Direito Fundamental 25
2.6. Das vantagens da criação do Tribunal de Contas dos Municípios 27
2.6.1. Da ineficácia do controle face ao tempo decorrido 27
2.6.2. Das vantagens da especialização 29
V – DOS FUNDAMENTOS DO PARECER 30
1. Da desnecessidade de lei para instalação do TCM/PB 30
2. Da composição dos Tribunais de Contas 33
2.1. Do quantitativo de conselheiros 33
2.2. Da escolha dos conselheiros 34
2.3. Da ordem de ocupação das vagas 35
2.4. Dos requisitos para a ocupação dos cargos de conselheiro 39
3. Das questões orçamentárias e financeiras 45
3.1. Dos requisitos necessários às novas despesas 45
3.1.1. Despesas decorrentes da criação ou ampliação da ação estatal 45
3.1.2. Das despesas obrigatórias de caráter continuado 46
3.1.3. Da demonstração da origem dos recursos para custeio do TCM/PB 48
3.1.4. Do cômputo das despesas com pessoal 49
3.1.5. Da repartição dos limites da despesa com pessoal 50
3.1.6. Dos efeitos da assunção das competências do TCE/PB pelo TCM/PB 51
4. Da lei de estruturação do TCM/PB 52
VI – DAS CONCLUSÕES 53

Consulta-nos a ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA sobre a viabilidade ou não da instalação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba.

I - DOS DOCUMENTOS APRESENTADOS PARA EXAME

Os seguintes documentos foram apresentados para exame:

a) cópias de folhas da Proposta de Emenda à Constituição da Paraíba nº 01/94 para criação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba;

b) *cópia de fragmento do Regimento Interno da Assembléia Legislativa em* que constam os requisitos e procedimentos para a nomeação dos candidatos ao cargo de Conselheiro de Tribunal de Contas;

c) cópia de fragmento da Constituição do Estado da Paraíba, contendo os arts. 73 e 74 que se referem à composição do Tribunal de Contas do Estado da *Paraíba*;

d) encarte de origem popular contra a instalação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba (TCM/PB).

II – DAS CONDIÇÕES DO PARECER

Condição imposta à consulente foi a isenção da análise, firmada em bases estritamente técnico-jurídicas, sob o pálio do livre convencimento pessoal do parecerista.

III – DOS ANTECEDENTES FÁTICOS DO PARECER

Os fatos a seguir relatados afetam a elaboração do parecer:

1. Da Proposta de Emenda Constitucional nº 01/94

A Proposta de Emenda Constitucional nº 01/94 da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, da qual se originou a criação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba, fundou-se na necessidade de cumprir os princípios constitucionais da moralidade e da legalidade.

O objetivo precípuo da referida proposta era tornar célere o julgamento das contas municipais, bem como viabilizar o exercício

jurisdicional do Tribunal de Contas do Estado, referente às contas da esfera estadual.

Depreende-se do texto da proposição que há carência de recursos humanos e materiais no órgão de controle estadual, fato que, aliado ao leque de atribuições ampliado pela Constituição de 1988 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, de maio de 2000, tornou quase impossível o controle tempestivo e efetivo pelo órgão estadual, de modo que a futura instalação do Tribunal de Contas dos Municípios ensejaria a divisão de atribuições e possibilitaria o cumprimento, a contento, das atribuições e competências constitucionais.

A retrocitada Emenda foi promulgada em 23 de agosto de 1994, fazendo constar no § 1° do art. 13 da Constituição do Estado da Paraíba a previsão de que: "o controle externo será exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba".

Desse modo, foi criado o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba.

2. Da dotação orçamentária

Segundo informa a consulente, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba – TCM/PB possui dotação orçamentária consignada no Orçamento de 2008. A simples consulta ao ANEXO II, item 06-Despesa por Órgãos Consolidados, comprova a veracidade da informação recebida.[1]

3. Da previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias

Consoante também nos informa a consulente, não há previsão expressa para a instalação do TCM/PB na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

A LDO, contudo, tem a finalidade precípua de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social, bem como sintonizar a Lei Orçamentária Anual - LOA com as diretrizes, objetivos e metas da

[1] Q. cfr. ANEXO 02. Disponível em:< http://www.seplag.pb.gov.br/loaorcamento2008/index.htm>.

administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual – PPA, nos termos do § 2° do art. 165 da Constituição federal.

Na medida em que já existe dotação orçamentária consignada para o TCM/PB para o exercício de 2008 e a sua instalação decorre de previsão no PPA, as duas finalidades precípuas da LDO já estão materialmente supridas, de modo que apenas subsistiria uma possível irregularidade formal de ausência de previsão.

Uma análise mais aprofundada, porém, revela que há previsão implícita, eis que o art. 4° da Lei n° 8.264, de 27 de junho de 2007, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2008, estabelece textualmente que: "as ações prioritárias e metas da Administração Pública Estadual **serão aquelas alocadas no PPA**[2] – 2008/2011 para o exercício financeiro de 2008", sendo forçoso concluir que a LDO – 2011 alberga a instalação do TCM-PB, pois essa é uma das metas traçadas no PPA.[3]

4. Da previsão no Plano Plurianual - PPA

Consoante nos informa a consulente, a instalação do Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Paraíba possui previsão no PPA 2008/2011. De fato, no Anexo 12 do Volume II, há previsão para dispêndio de recursos em 2008 para a Unidade Orçamentária 101 - Tribunal de Contas dos Municípios da Paraíba:[4]

a) Programa 5046 - Apoio Administrativo - Ação: 4216 - Manutenção de Serviços Administrativos e Ação: 4219 - Serviços de Informatização;

b) Programa: 5072 - Fiscalização, Controle e Acompanhamento da Gestão - Ação: 4526 - Instalação do Tribunal de Contas dos Municípios, Ação: 4527 - *Fiscalização, Acompanhamento e Controle Externo nos Municípios* e Ação: 4390 - Aprimoramento do Controle Externo dos Municípios.

---

[2] Grifos não constam do original.
[3] ANEXO 03: Disponível em:<http://www.paraiba.pb.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=81>.
[4] Q. cfr. ANEXO 01. Disponível em:< http://www.seplag.pb.gov.br/loappa2008-2011/index.htm>.

IV – DO EMBASAMENTO TEÓRICO AO PARECER

1. Da história do Controle

O trabalho de um parecerista pode ser cirúrgico, pontual, no que será facilitado pela vantagem de somente responder a quesitos objetivos.

Não se deve, porém, olvidar que o conhecimento externado no parecer foi solidificado ao longo de anos de pesquisa, estudo e dedicação, de modo que é prudente compartilhar um pouco do conhecimento histórico que detém para os consulentes melhor compreenderem a origem dos conceitos emitidos.

Conhecer as raízes históricas de qualquer instituto jurídico estudado, como também de qualquer órgão ou entidade, significa entender o porquê de sua formatação atual, lição importantíssima que permite evitar sejam ressuscitados erros cometidos no passado.

1.1. Das origens da expressão e da atividade de controle

O vocábulo controle possui origem no latim fiscal *rotulum*; em espanhol se diz *contralor* e, curiosamente, em francês *rôle*, designando o rol dos contribuintes pelo qual se verificava a operação do exator. Por esse modo e numa primeira acepção, ainda que havendo idéias controversas, o *contra-rotulum*, ou *contre-rôle*, era, pois, o registro que possibilitava o confronto entre o catálogo dos contribuintes e os tributos que eram recolhidos pelo agente responsável.

O começo da atividade de controle, os seus primórdios na história da cultura contábil humana, remonta aos tempos do Código Indiano de Manu. Na China foi percebida a existência de um órgão fiscalizador da administração financeira, onde o comando era de um censor, tendo sido preparado este para o exame de toda a atividade estatal, não ficando de fora as contas do rei.

O Egito possuía uma quantidade muito grande de funcionários, dos quais era exigido o treinamento específico, tanto de aprendizagem prática como intelectual, visando ao aprendizado de conhecimentos gerais da arte dos escribas.

Foi, porém, a Grécia antiga que trouxe uma forma de controle mais equiparada à atualidade e que, com o seu desenvolvimento econômico, viu a necessidade de o Estado criar um forte aparato burocrático para manter o controle de sua azienda. Wilson Antunes Amorim, assim descreveu o referido aparato:

> Havia nesta época um conselho (Bulé) que era responsável pela política de administração financeira do Estado, que preparava os orçamentos, acompanhava os recebimentos dos impostos e a distribuição dos recursos, além de manter também a supervisão e fiscalizar todo o efetivo integrante da máquina financeira governamental. Subordinados a este conselho, estavam os colegiados especializados. Um deles, o colégio dos Apodéctai, composto por dez membros, tinha por missão gerenciar a Contabilidade do Estado. Eram montadas comissões, também conhecidas como "os 30 contadores" ou simplesmente "os 30", que eram constituídas por indivíduos com formação contábil e se estruturavam em três comissões distintas com dez membros cada uma: Contadores do Conselho, Contadores Administrativos e Contadores Examinadores.[5]

Note-se o controle tem em seus primórdios o toque da especialização.

Essas comissões eram selecionadas por concurso e nomeadas por um corpo de conselheiros, composto de quinhentos cidadãos, escolhidos anualmente em escrutínio público pela sociedade, que tinham a atribuição de deliberar sobre assuntos concernentes à soberania, à cidadania, à economia e à administração do Estado grego.

Em outro estudo sobre o tema, é possível extrair o zelo com a moralidade como motivação para o controle da coisa pública:

> [...] como as preocupações de ordem moral e política eram supervalorizadas em Atenas, os legisladores trataram de elaborar mecanismos de vigilância financeira que acabaram culminando com a institucionalização de duas comissões de auditores – os chamados logistas –, aos quais competia o exame das contas dos magistrados,

---

[5] AMORIM, Wilson Antunes. Breve relato sobre o nascimento e desenvolvimento da contabilidade. Revista Eletrônica da Unesc. Vol. 2, nº 3, 2003. Disponível em: <http://www.unescnet.br/>. Acesso em: 23 fev. 2008.

incumbidos da administração financeira, exame este realizado após o término de seu mandato.[6]

Saindo da Idade Antiga e ingressando na Idade Média, em 1215, ano da Magna Carta, a Inglaterra criou um Tribunal de Justiça Financeiro, o *Exchequer*, que, na idade moderna, cedeu espaço ao *Comptroller General of the Receipt and Issue of his Majesty's*.

Em outros países, como a França, existiam órgãos responsáveis pela fiscalização dos gastos públicos, mas a avaliação das despesas era problemática. Batizada de *Chambre de Comptes*, a instituição francesa foi criada em 1319, mas fiscalizava em favor da Coroa e não do povo.

Objetivava-se, portanto, a punição de pessoas que não recolhiam tributos e não aquelas que administravam de forma irresponsável o dinheiro recolhido. Não é de estranhar, portanto, que o sistema tenha sido extinto logo após a revolução de 1789 e recriado dezoito anos depois por Napoleão Bonaparte. Desenhado nos mesmos moldes em que funciona até hoje, o Órgão ganhou o nome de *Cour de Comptes*.[7]

Em uma fase mais contemporânea, o termo controle evoluiu, a partir de 1611, para uma acepção mais próxima do que se tem hodiernamente, sendo entendido como governo, fiscalização e verificação.

Tendo sido já acolhido por diversos idiomas e portando sentido amplo, em nossos dias, pode ser visto também, como dominação, direção, limitação e também registro. A função de controlar consiste em averiguar se as atividades efetivas estão de acordo com as atividades que foram planejadas.[8] O controle integra o rol principal das chamadas funções universais da administração.

---

[6] MONTEBELLO, Marianna. Os tribunais de contas e o controle das finanças públicas. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais, 1999, nº 2, p. 139–235.

[7] Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - 50 anos de história. Florianópolis: TCSC, 2006, p. 32. Disponível em:<http://www.tce.sc.gov.br/site/publicacoes/livros/50_anos.htm>. Acesso em: 23 fev. 2008.

[8] OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial. 15ª. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 37.

Em Portugal,[9] ainda na época da Coroa, existiam funcionários chamados vistores ou vedores que averiguavam a pureza documental, decidiam dúvidas, apunham notas, autenticações e faziam observações, procedendo ao confronto com os próprios fatos mencionados ou com outros instrumentos.

Data de 17 de outubro de 1515 a aprovação do Regimento dos Vedores da Fazenda, no qual é possível observar a delimitação de uma *espécie de controle, ainda que rudimentar.*

2. Do Sistema Tribunais de Contas do Brasil

Os aspectos históricos do controle no Brasil remontam a épocas em que foram criadas as primeiras instituições que exerciam a *fiscalização dos recursos financeiros da Colônia – período colonial* -, diferentemente dos primórdios da instituição tribunal de contas, de bem mais recente raiz no cenário nacional.

Uma espécie peculiar de controle, também presente na época do Brasil colonial, era o Ouvidor Geral, que tinha por função aplicar a lei da *metrópole, ou seja, exercia não uma representação do cidadão diante do órgão* público, mas o inverso atendia ao titular do poder, reportando o que ocorria na Colônia.

A Casa dos Contos, uma das mais antigas e tradicionais instituições portuguesas, cuja origem remonta a Idade Média, e que tinha a *função de fiscalizar a receita e a despesa do Estado, por intermédio de* registros contábeis geridos por um contador-mor, que a chefiava, auxiliado por outros contadores e escrivães, também chegou ao Brasil.

Após ter sido dividida em Contos de Lisboa, que elaborava a contabilidade dos almoxarifados, e em Contos del-Rei, que realizava o *controle das receitas e das despesas do rei, sua expansão ultramarina* culminou com a chegada ao Brasil, onde foi criada uma para cada capitania,

[9] Tribunal de Contas de Portugal. Casa dos Contos (1389-1761). Lisboa: TCP, 2007. Disponível em: <http://www.tcontas.pt>. Acesso em: 22 fev. 2008.

havendo registro, em documentos históricos, da Casa dos Contos em Porto Seguro, na Bahia, no Século XVI.[10]

Com a criação, em Portugal, em 1761, do Erário Régio, que centralizava o fluxo de ingresso e de saída de recursos e a contabilização de todas as rendas da Coroa, as Casas dos Contos foram sendo progressivamente abolidas e substituídas pelas Juntas da Real Fazenda.

A centralização pretendida foi, sobretudo, uma medida destinada a organizar de forma mais eficaz o sistema tributário português, aumentando a eficiência do recolhimento de impostos e outras rendas públicas.

Novamente, a necessidade de especialização se fez e no final do Século XVIII, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, jurisdicionadas a Portugal e, em 1808, na regência de D. João VI, foi criado o Conselho da Fazenda, com a atribuição de acompanhar a execução da despesa pública.[11]

Após a proclamação da República ocorrida no ano de 1822, o Erário Régio foi extinto e substituído pelo Thesouro Nacional, após o que foram elaborados os primeiros orçamentos e balanços gerais. O art. 170 da Constituição, vigente à época, assim dispunha:

> Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de Thesouro Nacional aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.[12]

---

[10] Disponível em:<http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/administracao/reparticoes/colonia/casadoscontos.asp>. Acessado em: 22 fev. 2007.

[11] Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2007. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 22 fev. 2008.

[12] Art. 170 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1824. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em 22 fev. 2008.

2.1. Evolução histórica e constitucional do Tribunal de Contas da União

A concepção de um modelo fiscalizatório, inerente às Cortes de Contas do Brasil, surge nos idos de 1826, dois anos após a outorga da Carta de Princípios do Império, por iniciativa de Felisberto Caldeira Brant, o Visconde de Barbacena, que submeteu à apreciação do Senado o projeto de lei, no sentido de criar-se uma Corte Especial.

Essa proposição do Visconde de Barbacena decorreu de sua pujante participação na vida política brasileira, à época. Havia sido nomeado, por José Bonifácio, em agosto de 1822, encarregado de conduzir os negócios do Brasil em Londres, mormente para cuidar da independência e depois foi ministro da Fazenda, ministro do Império, deputado geral e senador do Império do Brasil de 1826 a 1842.

A criação da Corte Especial tinha como principais objetivos observar e fiscalizar o regular emprego dos recursos públicos e, conseqüentemente, seguindo os ideais da Revolução Francesa, afastar os maus gestores das finanças estatais, os corruptos e malversadores que, dilapidando o patrimônio, sob sua guarda, enriqueciam ilicitamente, às custas do tesouro nacional.

Pontes de Miranda, ao abordar esse momento histórico, expressou que:

> Por onde se vê que, se, de um lado, combatia a criação proposta, por outro lado se manifestava partidário de um Tribunal de Contas mais eficiente, mais poderoso. Em 1845, Manuel Alves Branco, Ministro do Império, propôs a organização de um Tribunal de Contas que, sobre exercer fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem que prestar. Se bem que a idéia volvesse com Pimenta Bueno (depois, Marques de São Vicente), Silveira Martins, o Visconde de Ouro Preto e João Alfredo, o Império não possuiu o seu Tribunal de Contas.[13]

[13] PONTES DE MIRANDA, Franscisco Cavalcanti - Comentários à Constituição de 1967. Tomo III. Forense, 1987, p. 244-245.

Por razões de conveniência política, a idéia de constituir-se uma corte especial frustrou-se, nada obstante a tentativa do notável estadista Manuel Alves Branco que esposava o mesmo posicionamento do Visconde de Barbacena. Em 1843, já no Segundo Império, enfatizava ele a necessidade de instituir-se um Tribunal de Contas no país.

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas perduraram por quase um século. Duas correntes dominavam a discussão: os que defendiam a necessidade de haver a criação de um órgão independente para fiscalizar as contas públicas e os que defendiam o entendimento de que o controle deveria ser realizado por aqueles que realizassem as despesas.

Com a proclamação da República, em 1889, e com a implantação de novo regime político e constitucional, os ideais daqueles que, durante o Império, propugnavam pela instituição de uma Corte mais atuante e fortalecida, foram revigorados com o incremento da atividade legislativa. Assim é que, em 1890, por obra do então Ministro Rui Barbosa, institui-se o Tribunal de Contas para exame, revisão e julgamento da receita e da despesa da República, por intermédio do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, norteado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

Após sua criação, o Tribunal de Contas da União mereceu a seguinte definição de Rui Barbosa:

> [...] um corpo de magistratura intermediário à Administração e à legislatura, que, colocado em posição soberana, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.[14]

Na primeira constituição republicana, de 1891, foi garantido assento constitucional ao Tribunal de Contas da União, por influência de seu incansável defensor Rui Barbosa:

> Art 89 - É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao

[14] ARAÚJO, Marcos Valério de. O Tribunal de Contas da União e a República: uma análise histórica de causas e efeitos. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, nº 46, 1990, p. 67.

> Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.[15]

Depreende-se do texto constitucional que estava delineado o controle administrativo do Tribunal de Contas, no que concerne ao exame da receita e da despesa, visto o requisito de exatidão dos ingressos públicos, em função dos dispêndios aplicados na consecução dos objetivos financeiros do Estado, bem como no que dizia respeito à verificação da legalidade dos atos típicos da administração pública, em razão de atividade econômico-financeira do Estado, cabendo ao Congresso o poder judicante final.

A efetiva instalação do Tribunal, contudo, somente veio a ocorrer em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa. Todavia, continuou o Tribunal com dificuldades para o pleno desempenho de suas atribuições, haja vista que os seus poderes se limitavam à liquidação das contas da receita e da despesa e à verificação de sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso.

Evento interessante, citado em fonte oficial, foi a retirada de competência do Tribunal para impugnar despesas consideradas ilegais. Essa medida foi adotada como represália ao fato de o Tribunal ter considerado ilegal, logo após sua instalação, a nomeação de um parente do Presidente da República à época, Floriano Peixoto. Na oportunidade, o Ministro Serzedello Corrêa demitiu-se do cargo, com o seguinte discurso:

> Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram-lhe toda a independência e autonomia, deturpam os fins da instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós o sabeis - é preciso antes de tudo legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar a sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração.

---

[15] Art. 89 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1891. Presidência da República, 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: 22 fev. 2008.

> Se, porém, ele é um Tribunal de exação como já o queria Alves Branco e como têm a Itália e a França, precisamos resignarmo-nos a não gastar senão o que for autorizado em lei e gastar sempre bem, pois para os casos urgentes a lei estabelece o recurso.
> Os governos nobilitam-se, Marechal, obedecendo a essa soberania suprema da lei e só dentro dela mantêm-se e são verdadeiramente independentes.
> Pelo que venho de expor, não posso, pois Marechal, concordar e menos referendar os decretos a que acima me refiro e por isso rogo vos digneis de conceder-me a exoneração do cargo de Ministro da Fazenda, indicando-me sucessor.[16]

É desse tempo dois fatores: os empeços à instalação do controle e a dignidade que se exige dos seus membros.

A fim de minorar os problemas, foram editados vários diplomas legislativos como o Decreto nº 15.873, de 8 de novembro de 1922, instituindo o Regulamento Geral de Contabilidade Pública que, apesar dos aspectos revogatórios, constitui fonte preciosa do Direito Público brasileiro, notadamente no que se refere à relevante atuação do Tribunal de Contas no plano institucional.

A Constituição de 1934, de inspiração nitidamente germânica, editada sob a influência da efêmera República de Weimar, em seu art. 99, não só manteve o Tribunal de Contas com atribuições de acompanhamento da execução orçamentária como também outorgou ao Órgão a competência privativo-especial de julgar contas dos responsáveis por dinheiros e valores públicos: "É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos".[17]

Pela mesma norma constitucional, ainda foram previstas outras competências, como o acompanhamento da execução orçamentária, o registro prévio das despesas e dos contratos, o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos e a emissão do parecer prévio sobre as contas do

---

[16] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_84/Artigos/AlceuCicco_rev84.htm>. Acesso em: 22 fev. 2008.

[17] Art. 99 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: 22 fev. 2008.

Presidente da República, posteriormente, submetidas à julgamento na Câmara dos Deputados.

A Carta constitucional de 1937, outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, mesmo dia em que foi implantada a ditadura do Estado Novo, a exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, manteve todas as demais atribuições do Tribunal, portanto, acompanhava a execução orçamentária, julgava as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e a legalidade dos contratos celebrados pela União.[18]

A Constituição de 1946, que restaurou liberdades expressas na Constituição de 1934, suprimidas pela Carta Constitucional de 1937, durante a ditadura Vargas, acrescentou nova competência para o Tribunal de Contas: julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1967, eliminou a competência do Tribunal de Contas da União para julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tendo restado a cargo do Tribunal tão-somente a atribuição de apreciar, para fins de registro, a legalidade das mesmas. Uma atribuição de cunho eminentemente administrativo e não mais uma função jurisdicional especializada.[19]

A Constituição de 1988 alterou profundamente a jurisdição e o rol de competências do Tribunal de Contas da União que, doravante, auxilia o Congresso Nacional, no âmbito federal, a exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Ampliou a abrangência do processo de julgamento das contas, passando a fazê-lo de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores

---

[18] Art. 114 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: 22 fev. 2008.

[19] Art. 72, § 7º, da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/principal.htm>. Acesso em: 22 fev. 2008.

públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

2.2. Evolução histórica e constitucional dos Tribunais de Contas municipais e estaduais

A Constituição de 1946 é que provocou o surgimento dos tribunais estaduais e municipais ao estabelecer, em seu art. 22, que a fiscalização da administração financeira e, especialmente, a execução do orçamento, seria realizada, na esfera federal, com o auxílio do Tribunal de Contas, e, nos estados e municípios, pela forma que fosse estabelecida nas Constituições estaduais.

Historicamente, o Estado do Piauí foi a primeira unidade federativa a criar um órgão de controle estadual no ano de 1892, seguido por Minas Gerais em 1914, Bahia em 1915, Pará em 1915, Rio de Janeiro em 1920 e São Paulo e Ceará em 1921.

Esse fato destaca que quanto mais carente for um Estado federado, melhor deve ser o seu instrumental de controle.

Atualmente, os órgãos de controle estaduais estão distribuídos pelas 27 (vinte e sete) unidades federativas do país e, dependendo do Estado, fiscalizam as contas do governo estadual e de todos os municípios.

Já os tribunais de contas dos municípios, estão presentes em apenas quatro Estados, Bahia, Ceará, Goiás e Pará, com a atribuição precípua de *controlar as contas e a regularidade das despesas de todos os municípios* afetos à sua jurisdição.

Nesses Estados, a estrutura orgânica do controle é bipartida, de tal modo que uma se refere a um órgão de controle estadual, com jurisdição e atribuições próprias e vinculadas a esse ente federativo, e a outra pertine ao órgão de controle dos municípios, também com jurisdição e atribuições próprias e relacionadas a todas às cidades localizadas territorialmente no Estado.

Em síntese, pode-se dizer que no Brasil, atualmente, há:

a) um Tribunal de Contas da União, responsável pelo controle dos bens, dinheiros e valores da esfera federal e sobre territórios federais, se houver;[20]

b) vinte e seis Tribunais de Contas de Estado, sendo um por Estado, mas com jurisdições nem sempre semelhantes, conforme se observa a seguir:

b.1) nos Estados da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará, há um Tribunal de Contas dos Municípios, órgão específico para cuidar das contas de todos os Municípios dos respectivos Estados e também auxiliar as câmaras municipais no controle externo. Nesses Estados, portanto, a atuação do Tribunal de Contas do Estado é restrita ao controle dos órgãos e recursos estaduais;

b.2) nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, há um Tribunal de Contas do Município, nesse caso, grafado no singular, que tem por objetivo fiscalizar as contas do Município do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectivamente. Esses Estados têm a particularidade de as respectivas capitais terem o mesmo nome do Estado e, em ambos, também há o Tribunal de Contas do Estado, agravando a confusão. Desse modo, nos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, o Tribunal de Contas do Estado exerce a jurisdição sobre o Estado e todos os Municípios, excetuando-se o Município da respectiva capital;

b.3) em todos os demais Estados da federação, o Tribunal de Contas do Estado exerce jurisdição sobre o Estado e sobre todos os Municípios, auxiliando a Assembléia Legislativa e as câmaras municipais no controle externo;

b.4) quatro Tribunais de Contas de Municípios, encarregados de fiscalizar as contas de todos os Municípios dos respectivos Estados, nos termos já referidos no subitem b1;

---

[20] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 33. A lei disporá sobre a organização administrativa e judiciária dos Territórios. [...] § 2º As contas do governo do território serão submetidas ao Congresso Nacional, com parecer prévio do Tribunal de Contas da União.

b.5) dois Tribunais de Contas de Município, encarregados de fiscalizar as contas do Município do Rio de Janeiro e de São Paulo, respectiva-mente, nos termos já referidos no subitem b2 supra;

b.6) um Tribunal de Contas do Distrito Federal, com jurisdição sobre todos órgãos do Distrito Federal, o qual, a propósito, não pode dividir-se em Municípios.[21]

2.2.1. Da restrição à criação de tribunais de contas municipais

Sob a égide do regime militar e fundado em razões que, provavelmente, não cotejaram os benefícios da ação do controle, no art. 16 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, foi restrigida a possibilidade da existência de tais órgãos "a municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros novos".[22]

Corolário é que apenas na cidade de São Paulo foi mantido o seu próprio Tribunal de Contas, sendo que os demais órgãos semelhantes que já existiam em outros municípios brasileiros foram extintos.

Situação semelhante à paulista, ocorreu no município do Rio de Janeiro que, dado o enquadramento nos requisitos da Emenda Constitucional de 1969, poderia ser criado o seu órgão de controle de contas, o que veio a ser criado em outubro de 1980.

Passados alguns anos, sob a regência da Constituição cidadã de 1988, o art. 31 assim dispôs:

> A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

---

[21] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 32. O Distrito Federal, vedada a sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[22] Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm.> Acesso em: 22 fev. 2008.

> § 1° - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.
> § 2° - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.
> § 3° - 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.
> § 4° - **É vedada a criação de Tribunais**, Conselhos ou órgãos de Contas **Municipais**.[23]

De modo que a atual Constituição veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

O § 4° deve ser lido com cautela, pois, aos olhos desavisados, poderá parecer que a proibição se dirige à criação de todo e qualquer tribunal de contas municipal.

É importante perceber que a vedação se destina a coibir a criação de tribunais pelos municípios, mas os Estados, esses sim, possuem completa autonomia para criar órgãos de controle externo com jurisdição sobre a totalidade dos municípios situados em seu âmbito territorial. Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

> A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4°), mas permite que os Estados-Membros, mediante autônoma deliberação, instituam órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, Rel. Min. Octavio Gallotti — ADI 445/DF, Rel. Min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1°). Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios — embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1°) — atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores. A prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1°), há de se fazer, por isso mesmo, perante o Tribunal de

[23] Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm> Acesso em: 22 fev. 2008.

> Contas do próprio Estado, e não perante a Assembléia Legislativa do Estado-Membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do Tribunal de Contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c o art. 75).[24]

1ª Conclusão: o § 4° do art. 31 da Constituição somente veda a criação de tribunais de contas pelos municípios, não obsta que os Estados criem suas Cortes de Contas, conforme assentou o Supremo Tribunal Federal na ADI n° 687/PA.

2.3. Do princípio da simetria e a estrutura orgânica do controle nacional

O sistema de tribunais de contas do Brasil, para ser entendido, demanda preliminar incursão nas diretrizes estruturantes do federalismo brasileiro e no conteúdo do princípio da simetria que informa as linhas mestras de todo e qualquer sistema de repartição de competências entre os órgãos dos diversos entes federados.

A Constituição brasileira de 1988 adotou um sistema complexo de repartição de competências baseado na técnica da enumeração dos poderes da União, nos arts. 21 e 22, e, simetricamente, previu poderes remanescentes para os Estados, no art. 25, § 1°, e poderes indicativos para os municípios, no art. 30.

Essa reserva de poderes foi acompanhada da hipótese de sua delegação aos demais entes federados, art. 22, parágrafo único, da previsão de competências concorrentes entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, no art. 23, competências concorrentes entre a União e os estados, no art. 25, restando a competência para estabelecer políticas, diretrizes ou normas gerais à União, enquanto foi deferido aos Estados,[25] ao Distrito Federal[26] e aos Municípios[27] a competência suplementar.

---

[24] Supremo Tribunal Federal. ADI 687/PA. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Diário [da] Justiça de 10 fev. 2006, p. 5 e LEXSTF v. 28, n. 326, 2006, p. 24-72.

[25] BRASIL. Constituição (1988). Art. 25, § 1°: "Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição [...] São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição."

[26] BRASIL. Constituição (1988). Art. 32: "O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição. § 1° - Ao Distrito Federal são atribuídas as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios."

[27] BRASIL. Constituição (1988). Art. 30: "Compete aos Municípios [...] II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber."

A simetria, de tal modo, impõe que os princípios relevantes e os padrões estruturantes da União, segundo a disciplina constitucional, sejam tanto quanto possível, objeto de reprodução nos textos das constituições estaduais.

Assim, tal preceito influencia diretamente as estruturas distritais, estaduais e municipais e, via de conseqüência, os tribunais de contas dessas mesmas esferas em face das características do Tribunal de Contas da União, com o reforço da positivação contida no art. 75 da Constituição.[28]

A União federal é o centro das entidades federativas. Os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal, são as partes que se organizam à sua similaridade. Desse modo, é permitido concluir que "apenas aquilo que não tiver sido tratado pela Lei Maior e não estiver em conflito com a Constituição Federal pode ser objeto da legislação estadual", no tocante aos tribunais de contas.

Em termos do Direito positivado, o art. 75 da Constituição Federal estabeleceu que as normas relativas ao controle externo federal e, especialmente, ao Tribunal de Contas da União sejam aplicáveis, no que couber, *à organização, à composição e à fiscalização dos tribunais de contas* dos estados e do Distrito Federal, bem como dos tribunais de contas dos municípios.

O parágrafo único desse mesmo dispositivo, a par de reforçar a relativa autonomia estadual e distrital, dispôs que a regulamentação de seu *funcionamento seria feita nos moldes da Constituição local, isso porque* os estados brasileiros regem-se por constituições estaduais e os municípios por leis orgânicas que representam constituições em sentido material.

---

[28] BRASIL. Constituição (1988). "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 [...] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...] 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". Grifos não constam do original.

Desse modo, são aplicáveis aos tribunais de contas estaduais, municipais e do Distrito Federal as características próprias do Tribunal de Contas da União, pertinentes à composição, organização e fiscalização, no que couber.

É fácil perceber essa distinção na medida em que o número de membros do Tribunal de Contas da União é distinto do quantitativo dos demais, fato que provoca uma composição diferenciada e, via de conseqüência, induz a uma organização e forma de composição distinta, desde que seguidas às linhas mestras estruturantes, compulsoriamente, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal:

> [...] Tribunal de Contas Estadual – Limitação de seus poderes [...] Divergência com o modelo federal [...] Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa Instituição surgida nos albores da República. [...] O regramento dos Tribunais de contas estaduais, a partir da Constituição de 1988 – inobstante a existência de domínio residual para sua autônoma formulação – é matéria cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela Federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico-institucional com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira submissão dos Estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na Carta da República [...].[29]
>
> A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros.[30]

2ª Conclusão: com espeque na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e no art. 75 da Constituição Federal, em que se positivou o princípio da simetria, as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União, no tocante à organização,

---

[29] Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 215/PB. Relator: Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno. Diário [da] Justiça 03 ago. 1990, p. 07234.

[30] Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 3715/TO. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Diário [da] Justiça de 25 ago. 2006, p. 15.

composição e fiscalização, são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros.

2.4. Da integração e do custo benefício dos tribunais de contas brasileiros (TCU, TCE, TCM e TCDF)

A toda a evidência há co-participação no controle dos recursos públicos no Brasil. Não existe competição por poder, mas atuação *compartilhada em prol do interesse público*.

Encontra-se implícita, na Constituição Federal, a idéia de estruturação sistêmica da atividade de controle, sendo que, para o controle interno, a regra é compulsória.[31] Nessa dimensão, a definição estrutural deveria levar em conta a fisionomia do paradigma estabelecido pela Constituição Federal: o Tribunal de Contas da União.

Não há hierarquia orgânica ou funcional entre os diversos órgãos de controle externo e os recursos públicos que transitam por uma ou outra unidade federativa, muitas das vezes, originam-se de outra, por meio da celebração de convênios ou de transferências constitucionais ou legais, de modo que seria ineficaz vincular a competência exercida à origem dos dinheiros públicos.

O Tribunal de Contas da União constitui o **paradigma federal** de controle, devendo as normas constitucionais pertinentes serem aplicadas, no que couber, aos demais órgãos de controle externo. Duas regras foram compulsoriamente definidas para os Tribunais de Contas das unidades federadas: compete à Constituição Estadual dispor sobre os Tribunais de Contas, os quais, adiantou o constituinte, devem ser integrados necessariamente por sete conselheiros.

Sobre o assunto, em comentário ao art. 75, assere Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que "tem-se aqui uma norma de extensão normativa (ou seja, regra que estende a outro ou outros órgãos normas que presidem a instituição, ou lhe cometem poderes)."[32] Amparado em Rubens Catelli,

---

[31] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 74.

[32] FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. 2. ed. atual. e rev. São Paulo: Saraiva, 1992, 1. v., p. 412.

acrescenta que "a norma dispõe sobre matéria de competência obrigatória pelos Estados-membros, não permitindo, em conseqüência, a estes qualquer *distorção na aplicação das normas que corporificam o sistema de fiscalização* instituído".

Ao final, arremata que os Estados não podem desobedecer à ordenação dada ao Tribunal de Contas da União, sendo que as normas só podem ser postas de lado onde "não couber a sua aplicação".

A lógica abona a interpretação literal, na medida em que se pretende, no art. 74, um sistema de controle interno, o qual certamente deve ter uma interface com o sistema de controle externo. Inexoravelmente, a estruturação sistêmica exige uma similitude orgânica, só permitida com a simetria imposta.

Aliás, com a singeleza e a capacidade de síntese que sempre o destacaram, pontifica Wolgran Junqueira Ferreira que "todos os órgãos estaduais e municipais devem ter simetria com o Tribunal de Contas da União."[33] Nesse sentido, tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal.[34]

Um membro de tribunal de contas, o Ministro Valmir Campelo do Tribunal de Contas da União, com a inteligência que lhe é peculiar, pela primeira vez registrou essa integração sistêmica, em o que a Corte federal de controle é apenas o paradigma:

> [...] 26. Em seu operar institucional, erigido pelo Magno Texto, o grande Sistema Tribunais de Contas do Brasil contempla a magnitude e complexidade da função de controle externo, relativamente à União, aos Estados e ao Distrito Federal, bem como a determinados Municípios, exigindo a transferência da execução dessa vigilância, em suas várias órbitas, ao respectivo Tribunal de Contas, órgão técnico autônomo. Salta à evidência, portanto, que a estatura funcional dessas Cortes não

---

[33] FERREIRA, Wolgran Junqueira. Comentários à Constituição de 1988. Campinas: Julex, 1. ed., 1989, 2. v. p. 634.

[34] O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, cf.: ADIn nº 849-8/MT. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça, Poder Judiciário, Brasília, DF, 23 abr. 1999, Seção I.

> comporta qualquer espécie de hierarquia. Traduz-se, isto sim, num esquema de co-participação inafastável, no exercício do controle que é próprio de cada Poder Legislativo, no interior da respectiva unidade federada. Assim, estão os Tribunais de Contas no mesmo caminho, em tema de fiscalização, mas sob garantia de independência e imposição de harmonia recíproca. 29. Nesse contexto, o TCU é apenas o paradigma necessário para os congêneres das diversas unidades que resultam da nossa forma federativa de Estado, não podendo jamais sobrepor-se às deliberações emanadas dos similares locais, sob pena de violação às normas constitucionais pertinentes.[35]

Essa integração, de certo modo, é um óbice à tacanha visão de que impor limite à criação de tribunais de contas no Brasil é medida saudável às finanças públicas, visto que desconsidera o custo benefício da ação conjunta do controle, cujos resultados são alavancados pelos benefícios da eficiência resultante do trabalho harmônico e colaborativo.

É muito comum observar o envio, pelos Tribunais de Contas municipais e estaduais ao Tribunal de Contas da União, do resultado de seus trabalhos de inspeção e auditoria para auxiliarem o paradigma federal na fiscalização dos recursos públicos federais; no sentido inverso também ocorre.

Com uma estrutura de pessoal mais enxuta, devido à colaboração entre os órgãos, controla-se mais com menos. Isso sem olvidar que um Tribunal de Contas dotado de uma estrutura orgânica básica de recursos materiais e com um corpo funcional treinado, torna positivo o resultado de sua ação, na medida em que atua na prevenção de prejuízos, na recomposição do erário e, principalmente, a sua ação pedagógica surte efeitos de prevenção geral, à similitude da esfera penal.

É interessante lembrar que, ainda em 2002, o Senador Romero Jucá, fez um balanço positivo dos trabalhos do Tribunal de Contas da União, afirmando que, apesar das dificuldades de mensuração dos resultados do sistema de controle externo, a relação custo-benefício das atividades do órgão

---

[35] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC nº 001.064/2003-7. Acórdão 637/2005 – Plenário. Relator Ministro Valmir Campelo. Brasília, 25 maio 2005. Diário Oficial da União, Brasília, 03 jun. 2005. Seção 1. p. 219-220.

revela que **para cada real investido em controle o país obtém potencialmente o retorno de R$ 4,50.**[36]

3ª Conclusão: estima-se que, atualmente, a cada R$ 1,00 (um real) investido em controle no Brasil, obtém-se potencialmente o retorno de R$ 4,50 (quatro reais e cinqüenta centavos), o que pode ser elevado pela integração existente entre os diversos tribunais de contas brasileiros.

2.5. Do controle como Direito Fundamental

No modelo constitucional brasileiro, não está expresso o controle como direito fundamental. A opção do constituinte, em conformidade com as mais modernas concepções,[37] foi elencar direitos fundamentais, estendendo a possibilidade de o intérprete reconhecer a existência de outros. Ingo Sarlet esclarece que:

> [...] devemos ter em mente que a tarefa do Judiciário, no campo da identificação e localização dos direitos fundamentais situados fora do catálogo da Constituição, é, acima de tudo, a de identificar e revelar o que já existe, ainda que de forma implícita, sem prejuízo de uma atividade criadora de cunho suplementar e ampliativo.[38]

Assere, ainda, que a noção de direitos implícitos inclui os direitos decorrentes do *regime* e dos *princípios* consagrados pela nossa Constituição, referindo-se à extensão que faz a mesma, quando, no § 2° do art. 5°, dispõe que: "Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte".

O controle que o cidadão exerce ou pode/deve exercer sobre a Administração Pública está, de modo expresso, consagrado e instrumentalizado, cabendo perfunctoriamente destacar:

---

[36] JUCÁ, Romero. Jornal do Senado, Brasília, DF, ano VIII, nº 1.607, p.8, terça-feira, 26 de novembro de 2002.

[37] Com destaque para Luhmann (Grundrechte als Institution, 1965) é acentuar a "multifuncionalidade" dos direitos fundamentais. Apud *CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional, 4. ed. Coimbra: Almedina, 1986. p. 512.*.

[38] SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 135.

a) o direito de petição aos poderes públicos, que tanto foi estabelecido em favor do peticionário, quanto generalizado para evitar ilegalidade ou abuso de poder;[39]

b) o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse coletivo ou geral;[40]

c) a ação popular para 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, com isenção de custas judiciais e ônus da sucumbência;[41]

d) o direito de denunciar aos Tribunais de Contas, garantido nas leis orgânicas das Cortes de todas as unidades federadas.

A propósito da assimilação do controle como direito fundamental, cabe lembrar que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 15, definiu que "a sociedade tem o direito de *pedir conta a todo agente público de sua administração*".

Demonstrado o controle como direito fundamental e reconhecido que, na moderna estrutura estatal do país, a ação da sociedade se instrumentaliza por meio do Tribunal de Contas, forçoso concluir que esse organismo pode ser o destinatário ou demandado da ação de petição e até mesmo do interesse de conhecer informações de caráter geral que, de outra forma, não possam ser disponibilizadas. Para tanto, basta lembrar que, na concepção atual de ordenação sistêmica, há informações que somente são consolidadas em nível de unidade federada nos Tribunais de Contas.

A proteção constitucional aos direitos fundamentais é expressa e vigorosa: o artigo 60, §4°, inc. IV, prescreve que "não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais".

---

[39] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988. Art. 5°, inc. XXXIV, alínea "a".
[40] *Ibid.*, art. 5°, inc. XXXIII.
[41] *Ibid.*, art. 5°, inc. LXXIII.

4ª Conclusão: é razoável supor que a criação de um tribunal de contas dos municípios vem ao encontro às aspirações hodiernas de proteger os direitos fundamentais, problemática moderna do constitucionalismo nacional, eis que, segundo Bobbio: "o grande problema atual dos direitos fundamentais não é mais o de fundamentá-los, mas, sim, o de protegê-los".[42]

2.6. Das vantagens da criação do Tribunal de Contas dos Municípios

Ao contrário do que o senso comum conduz a perceber, a criação de tribunais de contas não implica em despesa pública desnecessária, melhor aproveitada com investimentos em outras áreas como saúde, educação, segurança pública, etc.

Isso porque os benefícios do controle resultam em termos financeiros mais vantajosos para a população que poderá usufruir de melhorias em todas as funções de governo, porquanto há redução dos prejuízos à conta do erário, há maior eficiência nos gastos públicos e há prevenção de danos.

Também, não se deve olvidar que a relação custo-benefício das atividades do órgão revela que para cada real investido em controle o país obtém potencialmente o retorno de R$ 4,50.[43]

2.6.1. Da ineficácia do controle face ao tempo decorrido

Em consulta ao site do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, conforme informações da consulente, é possível verificar que há processos com mais de sete anos de tramitação, ainda em procedimento de análise.

Esse fato crê-se não revele a letargia do Tribunal, em razão de possíveis procedimentos vetustos ou ineficientes, mas somente a dura realidade do controle externo: cobram-lhe resultados e, de modo concomitante, exige-se-lhe um grau elevado de especialização.

Ocorre que a ação do tempo nos processos de controle fragiliza as possibilidades de defesa do administrado e onera os tribunais de

---

[42] Bobbio, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992, p. 24-25.
[43] Jornal do Senado, Brasília, DF, ano VIII, nº 1.607, p.8, terça-feira, 26 de novembro de 2002.

contas e a Administração Pública, sem olvidar que a Constituição impõe devam os dois últimos se guiar pelo princípio da eficiência e velar pela *razoável duração dos processos.*[44]

O longo decurso de tempo de tramitação processual, que poderá ser resolvido com a criação do TCM/PB, é prejudicial porquanto:

a) prejudica a recomposição do erário, devido a óbices processuais e materiais, mormente a prescrição, a decadência, os prejuízos à ampla defesa e ao contraditório, a produção de provas, a redução dos bens necessários à satisfação dos débitos e etc;

b) o mesmo fator, decurso de tempo, tem trazido prejuízo à defesa dos agentes envolvidos, na medida em que a comprovação de determinados fatos e circunstâncias, dependentes de documentos e testemunhas, vai-se diluindo, tendo reduzido seu valor probante;

c) o fator decurso de tempo também nulifica, por completo, qualquer esforço didático-pedagógico pretendido pelas Cortes de Contas, porque as recomendações acabam por ser dirigidas, até mesmo, a outros agentes substitutos e sucessores e, portanto, distintos daqueles que praticaram as irregularidades;

d) *paradoxalmente, por vezes, ocorre que o atraso na tramitação dos autos se* deve a um cuidado excessivo, pela Corte de Contas, no intuito de assegurar a ampla defesa e o contraditório;

e) pelo mesmo motivo, decurso de tempo, a efetivação das providências de interesse público tem-se quedado muito distante dos fatos e, é consabido, *justiça tardia não é Justiça;*

f) por fim, cabe ainda registrar que a letargia corrói a estrutura das instituições públicas, desmotiva seus agentes, onerando ainda mais a sociedade contribuinte e obstrui toda pretensão de aperfeiçoamento na prestação do Serviço Público.

---

[44] BRASIL. Constituição (1988). Art. 5º: "LXXVIII a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)".

5ª Conclusão: os nefastos prejuízos do decurso de tempo, em processos de controle externo, no caso específico da Paraíba, indicam que o melhor caminho é a efetiva instalação do tribunal de contas dos municípios, como meio de desonerar a Corte atual e tornar mais eficientes e céleres os procedimentos de controle.

2.6.2. Das vantagens da especialização

A instalação do TCM/PB possui a vantagem de especializar a atuação de ambos os órgãos de controle externo estadual, desse modo, um atuará na esfera estadual e outro na dos municípios.

É consabido que a organização administrativa é mais eficiente nos Estados do que nos municípios; são realidades distintas e cada qual com peculiaridades que as distinguem, requerendo especialização dos tribunais para manterem o foco da atividade-fim com vistas à obtenção de resultados expressivos no controle.

Em havendo a segmentação das atribuições, conforme já *decidido soberanamente pelos legítimos representantes e previsto* constitucionalmente na Paraíba, os procedimentos podem ser padronizados e a interação entre os agentes envolvidos será progressiva. A eficiência na atuação, mormente pelo amplo conhecimento dos temas relativos à área afeta a cada espécie de controle, será garantida.

Haverá provável melhoria no processo decisório, com ganhos na uniformização dos julgados e, reflexamente, observância da segurança jurídica devido ao domínio das questões rotineiramente analisadas, além de celeridade no exame dos processos.

A especialização tornará possível a execução das atribuições institucionais, umbilicalmente relacionadas ao Direito Administrativo, por Membros e Integrantes treinados e possuidores do conhecimento doutrinário e jurisprudencial necessário à sua esfera de atuação, estadual ou municipal, resultando em uma atuação mais eficiente e profícua.

6ª Conclusão: a instalação de um tribunal de contas com jurisdição sobre os municípios e a atuação de outro no controle da esfera estadual, propiciará a

especialização de cada órgão, aumentando a eficiência institucional, com foco em melhores resultados.

V – DOS FUNDAMENTOS DO PARECER

Doravante, serão externadas considerações que representam previsões legais ou decorrentes de jurisprudência, necessárias à instalação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba – TCM/PB.

1. Da desnecessidade de lei para instalação do TCM/PB

A instalação do Tribunal de Contas dos Municípios da Paraíba não necessita de lei específica, pois já criado na Constituição estadual, mas apenas seja realizada uma sessão solene, da qual se extrairá uma ata em que constem os registros da cerimônia.

Há vários exemplos nesse sentido:

a) o Tribunal de Contas do Distrito Federal foi criado em 13 de abril de 1960, como órgão auxiliar do Senado Federal, por meio da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, sancionada por Juscelino Kubitschek de Oliveira. À época, Israel Pinheiro, então Prefeito do Distrito Federal, designou a primeira Corte de Contas do Distrito Federal, integrada pelos ministros Cyro Versiani dos Anjos (posse em 15.09.1960), Saulo Diniz (posse em 15.09.1960), Moacyr Gomes e Souza (posse em 15.09.1960), Segismundo de Araújo de Mello (posse em 22.10.1960) e Taciano Gomes de Mello (posse em 10.01.1961), cuja instalação está registrada na ata da **Sessão de Instalação** de 15 de setembro de 1960.[45]

b) o Tribunal de Contas do Estado de Goiás foi criado pela Constituição Estadual de 1947 e instalado no dia 1º de setembro de 1952, por força do Decreto nº 130, de 07 de julho de 1952.[46]

c) o Supremo Tribunal Federal, organizado com fundamento no Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, editado pelo Governo Provisório da

---

[45] TCDF completa 46º aniversário de instalação. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=96&Itemid=0>. Acesso em: 22 fev. 2008.

[46] JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Tribunais de Contas do Brasil. Jurisdição e Competência. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 610.

República, teve sua instituição prevista na Constituição Republicana de 1891, havendo sido **instalado** em 22 de fevereiro de 1891, quando realizou a *sua primeira* **sessão plenária**, *sob a presidência interina do Ministro* Sayão Lobato,[47] que, até então, presidira o Supremo Tribunal de Justiça. Nessa mesma sessão plenária, o Supremo Tribunal Federal elegeu seu primeiro Presidente, que foi o Ministro Freitas Henrique, natural da Bahia. Sua instalação, em Brasília, ocorreu na sessão solene de 2 de abril de 1960.[48]

d) Supremo Tribunal de Justiça do Império, previsto na Carta Imperial de 1824, foi **instalado na sessão** plenária de 9 de janeiro de 1829, em cuja oportunidade elegeu seu primeiro Presidente.[49]

e) o Tribunal de Contas do Estado da Bahia foi criado a partir da Reforma Constitucional de 24 de maio de 1915 e a **sessão de instalação** foi realizada no dia 06 de setembro de 1915 sob a presidência do Conselheiro Carlos Chenaud; e

f) o Tribunal de Contas da União, ao que consta, também foi instalado em sessão solene.

A desnecessidade de lei para instalação pode ser explicada pelo fato de que instalar é tão-somente um ato solene pelo qual se formaliza o *início das atividades do órgão já previsto na Constituição Estadual, visto que* o § 1° do art. 13, relativo à Fiscalização Financeira e Orçamentária dos Municípios da Paraíba, na redação dada pela Emenda Constitucional n° 5, de 24 de novembro de 1994, contempla que: "o controle externo será exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba".

Exigir lei afronta o princípio da efetividade máxima da Constituição, segundo o qual "as normas constitucionais devem ser tomadas como normas atuais e não como preceitos de uma Constituição futura, destituída de eficácia imediata".[50]

---

[47] Visconde de Sabará.
[48] MELLO FILHO, José Celso de. Notas sobre o Supremo Tribunal Federal (Império e República). 2 ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2007, p. 9.
[49] *Ibidem*, p. 9.
[50] BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo, Saraiva, 1994, p. 100.

O ordenamento jurídico brasileiro está assentado na compatibilidade vertical das normas, segundo a qual todas as normas de *hierarquia inferior retiram seu fundamento de validade da Constituição*, de modo que exigir lei para instalar um tribunal que já possui previsão constitucional significa subverter essa condição do ordenamento.

Segundo doutrina de escol,[51] as normas constitucionais de eficácia plena, a exemplo da previsão inserta do art. 13 da Constituição paraibana, são auto-aplicáveis, completas ou auto-executáveis. Prescindem de qualquer outra disciplina legislativa para serem aplicáveis.

Ao contrário das normas constitucionais de eficácia contida em que o constituinte originário ou derivado regulou os interesses relativos a *determinado assunto, mas possibilitou que a competência discricionária do* poder público o restringisse por meio da edição de lei posterior. Exemplo concreto é o § 1° do art. 9° da Constituição que permite à lei estabelecer os serviços essenciais que deverão ser mantidos durante o exercício do direito de greve.

A previsão constitucional paraibana também não se insere no clássico conceito de normas constitucionais de eficácia limitada, visto que não apresenta aplicabilidade indireta e reduzida, porquanto dependente de normatividade posterior que desenvolva a sua aplicabilidade, como é exemplo o inc. VII do art. 37 da Constituição Federal que condiciona o direito de greve aos termos e limites definidos em lei.

De outra vertente, colhe-se do princípio da força normativa da Constituição, formulado por Konrad Hesse, que, na interpretação constitucional, deve se dar primazia às soluções que, levando em conta os limites e pressupostos do texto constitucional, possibilitem a atualização de suas normas, garantindo-lhes eficácia e permanência, o que é coerente com a desnecessidade de lei instaladora do Tribunal.

Haverá sim necessidade de Lei no sentido formal e material para definir o quadro de pessoal, fixar vencimentos e vantagens e organizar a estrutura orgânica. Mas essa norma somente pode ser iniciada por iniciativa

[51] SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 20. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2002.

do próprio Tribunal de Contas; é competência privativa do mesmo iniciar o projeto de lei.

A conclusão lógica que se impõe é que o Tribunal deve ser instalado antes do início do processo legislativo que vai instrumentalizá-lo.

7ª Conclusão: a criação do TCM/PB já se consumou em nível da Constituição estadual; sua instalação prescinde de lei e deve ocorrer necessariamente antes do início do processo legislativo que vai instrumentalizá-lo.

2. Da composição dos Tribunais de Contas

Conforme já assentado, por força do art. 75 da Constituição federal, que vivifica o princípio da simetria, aos tribunais de contas dos estados e dos municípios aplicam-se, no que couber, à sua organização, composição e fiscalização as linhas gerais estruturantes do Tribunal de Contas da União.

2.1. Do quantitativo de conselheiros

Tecnicamente, o Tribunal de Contas da União é composto de nove ministros, segundo a respectiva Lei Orgânica.[52] Todavia, é o colegiado de ministros que define o órgão. Por esse motivo, quando empregado o termo membros do tribunal, há que se adotar, em regra, interpretação restritiva, açambarcando apenas os ministros; quando adotada a expressão integrantes, abrange esta tanto ministros, como os ministros-substitutos, membros do Ministério Público e servidores.

O que foi dito em relação aos ministros do TCU se aplica, *mutatis mutandis*, aos conselheiros dos demais Tribunais de Contas, cabendo destacar que o número de membros foi determinado, desde logo, pela própria Constituição Federal: são sete.[53] Nesse sentido, adverte Flávio Régis de Moura e Castro:

---

[52] BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jul. 1992. Disponível em: www.tcu.gov.br/. Acesso em: 12 nov. 2002. Art. 62.
[53] BRASIL. Constituição (1988). Art. 75, parágrafo único.