

**MINUTAS DE RESOLUÇÃO E DIRETRIZES DE CONTROLE EXTERNO**

**TEMÁTICA 3: COMPOSIÇÃO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ADEQUAÇÃO AO MODELO CONSTITUCIONAL**

<b>Coordenação geral</b>	
<b>Conselheiros e Conselheiros Substitutos</b>	<b>Técnicos</b>
C. Valdecir Pascoal (TCE/PE)	Risodalva Castro (TCE/MT)
C. Valter Albano (TCE/MT)	Willams Brandão de Farias (TCE/PE)
C.S Jaylson Fabianh Lopes Campelo (TCE/PI)	Maria Irivanda Silva (TCE/PE)
C.S. Jaqueline Jacobsen Marques (TCE/MT)	Paula Palma Fontes (TCE/MT)

<b>Comissão Temática 3</b>	
<b>Conselheiros e Conselheiros Substitutos</b>	<b>Técnicos</b>
C. Valdecir Pascoal (TCE/PE)	Laura Helena Figueiró (TCE/MT)
C. Joaquim Kennedy Barros (TCE/PI)	Carmem Hornick (TCE/MT)
C. Ivan Barbosa da Cunha (TCE/PA)	Alcindo Belo (TCE/PE)
M.S. Marcos Bemquerer (TCU)	
C.S. Jaqueline Jacobsen (TCE/MT)	
C.S. Heloísa Helena (TCE/GO)	
C.S. Itacy Todero (TCE/CE)	

### **Minuta de Resolução Atricon nº \_\_/2014**

Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3301/2014 relacionadas à temática “**Composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas do Brasil: adequação ao modelo constitucional**”, integrante do Anexo Único.

A **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon**, com base no que dispõem os incisos I, V e VI do art. 3º do seu Estatuto, e

**CONSIDERANDO** um dos objetivos da Atricon, definido no seu Estatuto, de coordenar a implantação, nos Tribunais de Contas do Brasil, de um sistema integrado de controle da Administração Pública, buscando a uniformização de procedimentos e a garantia do amplo acesso do cidadão às informações respectivas;

**CONSIDERANDO** os princípios aplicáveis à administração pública, em especial os Princípios Republicano e Federativo, da Supremacia Constitucional, da Máxima Efetividade das Normas Constitucionais, da Concordância Prática da Constituição, da Moralidade, da Eficiência e da Impessoalidade;

**CONSIDERANDO** os objetivos estabelecidos no Plano Estratégico Atricon 2012-2017 de “Ser reconhecida como instrumento efetivo de representação e desenvolvimento dos Tribunais de Contas”, bem como a correspondente iniciativa de “Velar pelo absoluto cumprimento das regras constitucionais para a composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas e defender possível aperfeiçoamento do modelo”;

**CONSIDERANDO** os resultados do Diagnóstico da Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo no âmbito dos Tribunais de Contas relativos ao cumprimento do modelo constitucional na sua composição, apurados em 2013 e disponíveis no *site* da Atricon;

**CONSIDERANDO** a necessidade de disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas, de modo uniforme no país, assegurem a observância do modelo constitucional na

sua composição, organização e funcionamento, com vistas a imprimir maior qualidade, agilidade e profissionalização no exercício do controle externo brasileiro;

**CONSIDERANDO** a decisão aprovada em reunião conjunta da Diretoria Executiva e do Conselho Deliberativo da Atricon, em 27 de março de 2014, que determinou a elaboração de resoluções orientativas aos Tribunais de Contas sobre temas relevantes e constituiu, para tanto, comissões temáticas integradas por Conselheiros, Conselheiros Substitutos, Procuradores de Contas e Técnicos dos Tribunais de Contas;

**CONSIDERANDO** as minutas apresentadas pelas comissões temáticas, decorrentes da consolidação das propostas elaboradas nas reuniões realizadas no TCE/MT (Cuiabá-MT, 12 a 14/05/2014) e no TCE-PI (Teresina-PI, 04 a 06/06/2014), bem como das emendas apresentadas por representantes dos Tribunais de Contas do Brasil, durante o período de audiência pública eletrônica (16/06 a 18/07/2014) e durante as atividades temáticas do IV Nacional Encontro dos Tribunais de Contas, em Fortaleza-CE (04 a 06/08/2014);

**CONSIDERANDO** a deliberação plenária no IV Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, em Fortaleza-CE (04 a 06/08/2014), que aprovou diretrizes de controle externo relacionadas às temáticas;

**RESOLVE:**

**Art. 1º.** Aprovar as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3301/2014 relacionadas à temática “**Composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas do Brasil: adequação ao modelo constitucional**”, integrante do Anexo Único desta Resolução.

**Art. 2º.** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Conselheiro **Valdecir Pascoal**  
Presidente da **Atricon**

## **ANEXO ÚNICO**

**DIRETRIZES DE CONTROLE EXTERNO 3301/2014/ATRICON:**

### **COMPOSIÇÃO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL: ADEQUAÇÃO AO MODELO CONSTITUCIONAL**

#### **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
Apresentação.....	5
Justificativa.....	5
Objetivo.....	6
Compromissos firmados.....	7
Princípios e fundamentos legais.....	9
Conceitos.....	9
<b>DIRETRIZES.....</b>	<b>10</b>

## INTRODUÇÃO

### ***Apresentação***

1. A Constituição da República de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas as prerrogativas de autonomia e autogoverno, expressamente tratando de sua composição, organização e funcionamento, bem como enumerando, também de forma explícita, poderes e competências exclusivos.
2. Este novo modelo de composição e de organização dos Tribunais de Contas ocasionou, quando da promulgação da Constituição e até a presente data, intensas controvérsias e acalorados debates. No entanto, reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal estão sempre a confirmar a origem constitucional, a relevância e a obrigatoriedade da observância do modelo. (STF, [ADI 4.418-MC](#), Rel. Min. **Dias Toffoli**, Plenário, *DJE* de 15-6-2011; **ADI 1.994**, Rel. Min. **Eros Grau**, Plenário, *DJ* de 8-9-2006; [MS 32.494-MC](#), Rel. Min. **Celso de Mello**, decisão monocrática, *DJE* de 13-11-2013; **ADI 4.190-MC-REF**, Rel. Min. **Celso de Mello**, Plenário, *DJE* de 11-6-2010; **MS 24.510**, Rel. Min. **Ellen Gracie**, voto do Min. **Celso de Mello**, Plenário, *DJ* de 19-3-2004).

### ***Justificativa***

3. Embora a Constituição Federal de 1988 fixe de forma clara e expressa a composição e a organização dos Tribunais de Contas, passados mais de 25 (vinte e cinco) anos da sua promulgação, após diagnóstico realizado pela Atricon, junto aos Tribunais de Contas do país (Projeto Agilidade e Qualidade do Controle Externo – 2013), detectou-se que o modelo constitucional não foi, ainda, totalmente implantado em grande parte das Cortes (publicação disponível no site [www.atricon.org.br](http://www.atricon.org.br)).
4. Os resultados apontam para a fragilidade do sistema de controle externo, porquanto a não implementação do modelo constitucional revela-se prejudicial à atuação eficiente dos

Tribunais de Contas e à sua imagem junto à sociedade, que exige a observância dos requisitos para a escolha de Ministros e Conselheiros, a realização de concurso público de provas e títulos para os cargos de Conselheiro Substituto (Auditor), Procurador de Contas e serviços auxiliares (auditores de controle externo, analistas e técnicos) e julgamentos eficazes para a coisa pública.

5. Ademais, percebe-se que a inobservância das regras constitucionais pelas próprias Cortes de Contas permite iniciativas destinadas a enfraquecer ou mitigar a atuação dos Tribunais, seja através do questionamento judicial acerca do exercício dos poderes conferidos pela Constituição, seja por meio de omissões legislativas quanto à implementação do modelo fixado, ou mesmo inobservância deliberada relativa aos requisitos para a escolha de Ministros e Conselheiros.
6. O Supremo Tribunal Federal, impende considerar, firmou jurisprudência no sentido da adoção imediata do modelo constitucional, tanto no que respeita à composição das Cortes de Contas, quanto no tocante à organização e ao funcionamento. (**ADI 2.596**, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, julgamento em 19-3-2003, Plenário, *DJ* de 2-5-2003; **ADI 2.209**, Rel. Min. **Maurício Corrêa**, julgamento em 19-3-2003, Plenário, *DJ* de 25-4-2003; **ADI 3.276**, Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 2-6-2005, Plenário, *DJ* de 1º-2-2008; **ADI 4.416-MC**, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, julgamento em 6-10-2010, Plenário, *DJE* de 28-10-2010).
7. Assim, imbuída de fortalecer o sistema de controle externo, em especial, alçar os Tribunais de Contas para a estatura social e republicana originalmente prevista pela Carta Magna, a Atricon estabeleceu como prioridade estratégica a uniformização da composição, da organização e do funcionamento das Cortes, por meio destas diretrizes, objetivando a implantação urgente do modelo constitucional.

### **Objetivos**

8. Disponibilizar referencial para que os Tribunais de Contas, de modo uniforme no país, assegurem a observância do modelo constitucional na sua composição, organização e funcionamento, inclusive aprimorando a regulamentação dos requisitos para a escolha

de Ministros e Conselheiros, com vistas a imprimir maior qualidade, agilidade e profissionalização no exercício do controle externo pelas Cortes brasileiras.

9. Responder rápida e eficazmente às críticas sociais acerca da composição dos Tribunais de Contas, em especial diante dos recentes acontecimentos retratados pela imprensa, cuja reação foi acompanhada pelo Tribunal de Contas da União, associações de classe e pela própria Atricon.

### ***Compromissos firmados***

10. Além do diagnóstico já citado neste trabalho, a defesa da adoção do modelo constitucional para composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas também foi reafirmada nos Congressos Nacionais dos Tribunais de Contas, desde 2011, e no Planejamento Estratégico 2012-2017 da Atricon, conforme indicação abaixo, e em recentes pronunciamentos e notas oficiais do Presidente da Atricon.

- a. *Plano Estratégico 2012/2017 - Atricon:*

Objetivo 2 Ser reconhecida como instrumento efetivo de representação e desenvolvimento dos Tribunais de Contas.

Meta 2.1 Assegurar a participação da Atricon em 100% dos debates nacionais sobre temas relacionados ao Sistema Controle Externo, até dezembro de 2017

Iniciativa 2.1.4 Velar pelo absoluto cumprimento das regras constitucionais para a composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas e defender possível aperfeiçoamento do modelo.

Objetivo 3 Fortalecer a instituição Tribunal de Contas como instrumento indispensável à cidadania.

Meta 3.1 Incentivar a adoção dos padrões de qualidade e agilidade do controle externo instituídos pela Atricon, por 100% dos Tribunais de Contas até dezembro de 2017.

Iniciativa 3.1.10 Elaborar diretrizes de controle externo relativas à composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas e apoiar a sua implantação ou o aprimoramento pelos Tribunais de Contas.

- b. *Declaração de Vitória-ES, aprovada em dezembro/2013 durante o XXVII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, que teve como tema “A importância dos Tribunais de Contas no contexto nacional e a sua atuação enquanto instrumentos de cidadania e de melhoria da qualidade da gestão pública e do desenvolvimento econômico, bem como de redução das desigualdades regionais e sociais”*

*Zelar e atuar pelo cumprimento da Constituição Federal quanto à organização, composição e funcionamento dos corpos deliberativos dos Tribunais de Contas.*

*Garantir aos Conselheiros(as) Substitutos(as) as atribuições de judicatura previstas na Constituição Federal, quanto à distribuição e relatoria originária de processos, assegurando-lhes assento permanente no Plenário e nas Câmaras, bem como estrutura física e de pessoas adequada, tendo como modelo mínimo o Tribunal de Contas da União.*

- c. *Declaração de Campo Grande-MS, aprovada em novembro/2012 durante o III Encontro Nacional dos Tribunais de Contas do Brasil, que teve como tema “Um debate pela efetividade do Controle Externo do Brasil”*

*Zelar pelo cumprimento das normas constitucionais para a composição, organização e funcionamento dos corpos deliberativos dos Tribunais de Contas, com respeito às decisões do Supremo Tribunal Federal relativas à matéria.*

- d. *Declaração de Belém-PA, aprovada em novembro/2011 durante o XXVI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, que teve como tema “Integração, transparência e cidadania”.*

*Velar pelo absoluto cumprimento das regras constitucionais para a composição, organização e funcionamento dos corpos deliberativos dos Tribunais de Contas, com respeito às decisões já prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal relativas à matéria.*



### ***Princípios e fundamentos legais***

11. Os princípios que embasaram a elaboração dessas diretrizes são os seguintes:

- a. Princípio Republicano e Federativo;
- b. Princípio da Supremacia Constitucional;
- c. Princípio da Máxima Efetividade das Normas Constitucionais;
- d. Princípio da Concordância Prática da Constituição;
- e. Princípio da Moralidade;
- f. Princípio da Eficiência;
- g. Princípio da Impessoalidade.

12. A legislação de referência para este trabalho é a **Constituição da República de 1988**, fundamento de validade e de estruturação do sistema de controle externo nacional.

13. Ademais, somente no tocante à uniformização da nomenclatura do cargo de Auditor e à regulamentação das atribuições de judicatura, previstas no artigo 73, §4º, da CF, também se terá como base a Lei federal nº 12.811, de 16 de maio de 2013, em especial seu art. 3º.

### ***Conceitos***

14. O principal conceito a ser adotado como referência para a aplicação dessas diretrizes é o seguinte:

- a. **Modelo Constitucional:** a Constituição Federal fixa, no conjunto de seu texto, a moldura do sistema de controle externo nacional, delineando seus contornos e estruturando os órgãos titulares de seu exercício. A expressão “modelo constitucional”, neste trabalho, refere-se ao padrão heterônimo definido nos arts. 52, inciso III, 71 e 73 da Constituição da República, quanto à composição, organização e funcionamento do Tribunal de Contas da União, a ser observado e reproduzido

obrigatoriamente por todos os demais entes federativos, conforme determinação expressa do art. 75 da Carta Magna.

## **DIRETRIZES**

15. Os Tribunais de Contas do Brasil observarão, em sua composição, organização e funcionamento, o modelo instituído pela Constituição Federal de 1988, implementando, para tanto, as diretrizes estabelecidas nos itens a seguir.
16. Reconhecer, como membros dos Tribunais de Contas os Ministros, Ministros Substitutos, Conselheiros e Conselheiros Substitutos; e do Ministério Público de Contas, os respectivos Procuradores.
17. Disponibilizar aos seus membros e aos do Ministério Público de Contas estrutura de gabinete, física e de pessoal, adequada e suficiente ao exercício das atribuições constitucionais, bem como lhes viabilizar a participação em eventos de natureza acadêmica ou associativa, para um contínuo aperfeiçoamento institucional.
18. Reconhecer o Ministério Público de Contas como organismo integrante da sua estrutura organizacional, com independência funcional e autonomia administrativa, apoiando iniciativas relacionadas à previsão orçamentária própria.
19. Determinar que os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios sejam compostos, respectivamente, pelos Ministros e Ministros Substitutos, pelos Conselheiros e Conselheiros Substitutos, todos submetidos ao conjunto de garantias, prerrogativas, impedimentos, subsídios e vantagens da magistratura nacional, nos termos da Constituição Federal.
20. Iniciar processo legislativo destinado a estabelecer contornos objetivos para a apuração dos requisitos constitucionais para a posse de membros do Tribunal, especialmente os seguintes:

- a. adotar parâmetros definidos no art. 1º da Lei Complementar 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar 135/2010, como condição mínima de reputação ilibada e idoneidade moral;
  - b. exigir, no mínimo, conclusão de curso superior e comprovação de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública.
21. Implantar, o mais breve possível, a composição formal estabelecida nos incisos do § 3º do art. 73, da Constituição Federal, em especial, a efetivação do quinto constitucional reservado aos Conselheiros Substitutos e aos membros do Ministério Público de Contas.
22. Iniciar processo legislativo para que o cargo de Auditor, previsto no §4º do artigo 73 da Constituição Federal, seja denominado Ministro Substituto, no Tribunal de Contas da União, e Conselheiro Substituto, nos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios.
23. Assegurar aos Ministros e Conselheiros Substitutos assento permanente no Tribunal Pleno e nas Câmaras, atribuindo-lhes as prerrogativas constitucionais de discutir e relatar todas as matérias atinentes aos órgãos colegiados, vedada qualquer distinção de distribuição e de tratamento.
- a. Nos Tribunais de Contas em que há mais de 4 (quatro) Conselheiros Substitutos em exercício, o assento no Tribunal Pleno deverá ser assegurado pelo critério de rodízio, iniciando-se pelos 4 (quatro) mais antigos, sem prejuízo da distribuição igualitária a todos. A apuração da antiguidade se dará a partir da posse no respectivo cargo, exclusivamente. Caso haja empate, pela classificação no concurso público.
24. Estabelecer as atribuições dos Ministros e Conselheiros Substitutos, nos termos do §4º do art. 73 da Constituição Federal, considerando as seguintes subdivisões:
- a. ordinárias, referentes a relatar processos, presidir a instrução processual, emitir decisões monocráticas, interlocutórias ou de mérito, e apresentar proposta de decisão nos órgãos colegiados, relativamente aos processos que lhes forem distribuídos automática e igualmente, sem distinção de matérias ou de jurisdicionados;

- b. eventuais, referentes a substituir Ministros e Conselheiros em suas ausências, a qualquer título, sendo automática aquela destinada a completar a composição plena do colegiado, e prescindindo de quaisquer formalidades.
25. Investir o Ministro ou Conselheiro Substituto, concursado, quando em substituição, a qualquer título, de todas as garantias e prerrogativas relacionadas ao exercício pleno da judicatura, ficando apto a votar em todos os processos, sem exceção, devendo ser-lhe concedidas vistas e a correspondente devolução, com voto, ainda que o titular retorne às suas funções.
26. Adotar o critério de rodízio entre todos os Ministros e Conselheiros Substitutos, iniciando pelo mais antigo no cargo, nos casos de substituição de Ministro ou de Conselheiro;
27. Incluir em sua legislação própria vedações relacionadas ao exercício de atividades outras que não as de judicatura pelos Ministros e Conselheiros Substitutos, a exemplo de emissão de parecer, participação na instrução processual, realização de auditoria, chefia de unidades administrativas ou técnicas, coordenação dos demais membros, entre outras, tendo em vista o plexo de atribuições que lhe são destinadas;
- a. A vedação contida no item não se aplica à composição de comissões, ao exercício de cargos diretivos dos Tribunais de Contas ou auxiliares da Presidência, Corregedoria e Ouvidoria, previstos originariamente para preenchimento por Ministros e Conselheiros.