

RESOLUÇÃO ATRICON nº 3/2014*

Aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3301/2014, relacionadas à temática “**Composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas do Brasil**”.

A **Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon)**, com base no que dispõem os incisos I, V e VI do artigo 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 compromissos assumidos nas Declarações de Belém/PA, de Campo Grande/MS e de Vitória/ES, voltados ao aprimoramento da qualidade e da agilidade do controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas do Brasil;

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 Planejamento Estratégico 2012-2017 da Atricon de “ser reconhecida como instrumento efetivo de representação e desenvolvimento dos Tribunais de Contas” e fortalecer a instituição Tribunal de Contas como ins-

* Disponível em: <<http://goo.gl/5v81l2>>

trumento indispensável à cidadania, bem como as respectivas metas de assegurar a participação da Atricon em 100% dos debates nacionais sobre temas relacionados ao sistema de controle externo até dezembro de 2017 e 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”;

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, de 12 a 14 de maio de 2014) e no TCE-PI (Teresina/PI, de 4 a 6 de junho de 2014), bem como as emendas apresentadas por representantes dos Tribunais de Contas do Brasil, durante o período de audiência pública eletrônica (de 16 de junho a 18 de julho de 2014) e durante as atividades temáticas do IV Nacional Encontro dos Tribunais de Contas, em Fortaleza/CE (de 4 a 6 de agosto de 2014);

CONSIDERANDO a deliberação plenária no IV Encontro

Nacional dos Tribunais de Contas, em Fortaleza/CE (de 4 a 6 de agosto de 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**”, integrantes do anexo único desta resolução, publicado no endereço eletrônico <<http://goo.gl/XYPbOC>>.

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

.....
Fortaleza, 6 de agosto de 2014.
Conselheiro Valdecir Pascoal
Presidente da Atricon



ANEXO ÚNICO DA RESOLUÇÃO ATRICON nº 3/2014

Diretrizes de Controle Externo 3301/2014/Atricon

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 vinte e cinco anos da sua promulgação, após diagnóstico realizado pela Atricon nos 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 em: <<http://goo.gl/Ymj1A4>>).

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

perante a 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 por inobservância deliberada relativa aos requisitos para a escolha de ministros e conselheiros.

6 O Supremo Tribunal Federal, impende considerar, firmou jurisprudência para 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 do esforço 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 Fixar referencial para que os Tribunais de Contas, de modo uniforme no país, assegurem a observância do modelo constitucional na sua com-

posição, organização e funcionamento, inclusive obedecendo aos requisitos para a escolha de ministros e conselheiros, com vistas a imprimir maior qualidade, agilidade e profissionalismo no exercício do controle externo pelas cortes brasileiras.

9 Responder de maneira rápida e eficaz às críticas e demandas da sociedade 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, pelas 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 a seguir, e em recentes pronunciamentos e notas oficiais do presidente da Atricon.

a) *Planejamento Estratégico 2012/2017 da Atricon:*

► 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 de 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”, a qual instituiu ações como:

► zelar e atuar pelo cumprimento da Constituição Federal quanto à organização, composição e funcionamento

dos corpos deliberativos dos Tribunais de Contas;

► garantir aos conselheiros substitutos 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) *Cartaz de Campo Grande/MS*, aprovada em novembro de 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”, a qual teve, entre suas ações, a seguinte:

► 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 de 2011 durante o XXVI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, que teve como tema “Integração, transparência e cidadania”, a qual instituiu, entre outras, a ação de:

► 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, parágrafo 4º, da CF, também se terá como base a Lei Federal 12.811, de 16 de maio de 2013, em especial seu artigo 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 artigos 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 artigo 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, apoiando iniciativas relacionadas ao alcance da autonomia administrativa plena e à previsão orçamentária própria.

19 Compor-se, no caso do Tribunal de Contas da União, por ministros e ministros substitutos, e nos Tribunais de Contas dos Estados e municípios, por conselheiros e conselheiros substitutos, todos submetidos ao conjunto de garantias, prerrogativas, impedimentos, subsídios e vantagens da magistratura nacional, nos termos da Constituição Federal.

20 Recusar-se a dar posse àquele que for indicado para os cargos de ministro ou conselheiro que não preencha os requisitos constitucionais, especialmente os seguintes:

- a) Os parâmetros definidos no artigo 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) A apresentação, juntamente com o currículo, de certidão dos distribuidores criminais das Justiças Federal, Estadual ou do Distrito Federal e Militar dos lugares em que haja residido nos últimos cinco anos; de folha de antecedentes da Polícia Federal e da Polícia Civil Estadual ou do Distrito Federal, onde haja residido nos últimos cinco anos; e de declaração de que não teve contas julgadas irregulares por Tribunal de Contas do país;

c) Comprovação de mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

21 Implantar, o mais breve possível, a composição formal estabelecida nos incisos do parágrafo 3º do artigo 73 da Constituição Federal, em especial a efetivação das vagas reservadas aos conselheiros substitutos e aos membros do Ministério Público de Contas.

22 Iniciar processo legislativo para que o cargo de auditor, previsto no parágrafo 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 quatro conselheiros substitutos em exercício, o assento no Tribunal

Pleno deverá ser assegurado a no mínimo quatro conselheiros substitutos, pelo critério de rodízio, iniciando-se pelos quatro mais antigos, sem prejuízo da distribuição igualitária a todos. A apuração da antiguidade se dá 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 parágrafo 4º do artigo 73 da Constituição Federal, considerando as seguintes subdivisões:

a) Ordinárias: relatar processos, presidir a instrução processual, emitir decisões monocráticas, interlocutórias ou de mérito, apresentar proposta de decisão nos órgãos colegiados, relativamente aos processos que lhes forem distribuídos automática e igualitariamente, sem distinção de matérias ou de jurisdicionados, entre outras;

b) Eventuais: substituir ministros e conselheiros em suas ausências, a qualquer título, sendo automática a substituição destinada a completar a composição plena do colegiado, prescindindo-se 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 Observar as 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.