



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

## **NOTA TÉCNICA**

**Assunto:** Proposta de Emenda à Constituição nº 39/2022 (PEC 02/2027 – numeração no Senado Federal) - Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública.

A propósito da aprovação da PEC 02/2017 no Senado Federal e do seu encaminhamento à Câmara dos Deputados para apreciação, com a numeração PEC nº 39/2022, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil vem proferir a presente **NOTA TÉCNICA**, a fim de contribuir com o debate.

### **Apresentação e tramitação da PEC 39/2022 (antiga PEC 02/2017)**

A PEC 02/2017, de autoria do Senador Eunício Oliveira, estabelece que os tribunais de contas são órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública.

Na justificativa apresentada, o Autor afirma que a proposta teria por objetivo “suprir grave lacuna a respeito do regime jurídico dos Tribunais de Contas brasileiros”. Isso porque existiriam “abusos por parte de governos em tentar fragilizar o regime jurídico, estrutura e funcionamento desses órgãos mediante diversos expedientes, como a extinção de cargos e órgãos respectivos ou fortes cortes orçamentários injustificados”.

Assim, a mudança na Constituição seria necessária para fortalecer “o regime jurídico dos Tribunais de Contas para deixar expresso no texto constitucional que são órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública, em semelhança à natureza jurídica do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos termos do arts.127 e 134 da Constituição Federal”.



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

A PEC 02/2017 foi aprovada no Plenário do Senado Federal, em 06 de dezembro de 2022, e seguiu para análise da Câmara dos Deputados, sendo autuada como PEC 39/2022.

Necessário destacar que foi apresentada emenda ao texto para incluir a proibição de que novos tribunais de contas sejam criados. A justificativa foi a de evitar que a proposta motivasse o surgimento de novos órgãos e aumento de despesas públicas.

Desse modo, o texto a ser apreciado pela Câmara dos Deputados conta com o seguinte teor:

Art. 1º Os arts. 31 e 75 da Constituição Federal passam a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 31.

.....  
§ 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, vedada sua extinção, criação ou instalação.  
.....”

(NR)

“Art. 75. Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo, e 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, vedada sua extinção, criação ou instalação.  
.....”

(NR)

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

### **Os Tribunais de Contas na Constituição Federal de 1988 e a alteração no texto constitucional**

A Constituição Federal estabelece que o sistema externo de controle e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades federadas e de suas respectivas administrações direta e indireta deve ser exercido pelo Poder Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, as Cortes de Contas são órgãos de natureza técnica que têm como objetivo auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo. Embora



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

atuem como órgão auxiliares, são autônomos e independentes, não se subordinando ao Poder Legislativo<sup>1</sup>. Tanto é assim, que o art. 73 da Constituição Federal confere aos tribunais de contas as atribuições próprias do poder judiciário. Dentre as inúmeras funções constitucionais concedidas aos tribunais, destaca-se o seu papel de apreciar as contas do chefe do Poder Executivo e de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

A organização do controle externo da administração pública pela ordem constitucional brasileira é descentralizada e estabelecida de acordo com as diferentes esferas da federação. No âmbito federal, o controle externo é exercido pelo Congresso Nacional com auxílio do Tribunal de Contas da União. Já nos estados, é exercido pelas Assembleias Legislativas com auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais; no Distrito Federal pela Câmara Legislativa com auxílio do Tribunal de Contas do DF e nos Municípios pelas Câmaras Municipais com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas do Município, onde houver.

A criação de Tribunal de Contas estadual é uma imposição indireta da Constituição Federal<sup>2</sup>, uma vez que artigo 75 do texto constitucional determina que as normas sobre o Tribunal de Contas da União se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Além disso, a Constituição determina que as cortes de contas estaduais devem ser integradas por sete conselheiros.

Com relação aos Municípios, é importante ressaltar que, em regra, os Tribunais de Contas dos Estados são os órgãos competentes para fiscalizar os estados e todos os seus municípios. No entanto, é possível que sejam criados Tribunais de Contas dos Municípios, isto é, órgãos estaduais com competência para fiscalizar os municípios dos respectivos estados. Além disso, é possível que alguns municípios tenham os seus próprios Tribunais de Contas. São os casos em que os órgãos foram criados sob a égide da Constituição anterior, com competência para a fiscalização financeira do município que o criou. Atualmente, só existem dois Tribunais de Contas do Município: o do Rio de Janeiro e o de São Paulo.

---

<sup>1</sup> GONÇALVES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. Editora JusPodivm, Salvador, 2017.

<sup>2</sup> SILVA, Jose Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 25ª ed., Malheiros Editores, São Paulo, 2005, p. 757



## *Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Em que pese a existência de Tribunais de Contas do Município, o art. 31, § 4º, da CF/88 veda que a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais. A proibição não alcança a criação de órgãos estaduais, Tribunais de Contas dos Municípios, com competência para fiscalização financeira de todos os municípios circunscritos ao estado (Nesse sentido: ADI 4776, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 445/DF, Rel. Min. Néri da Silveira; ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello).

Como se vê, os tribunais de contas são indispensáveis para o Estado Democrático de Direito, uma vez que tem como missão fiscalizar a arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos. Além de terem papel essencial na aplicação correta e eficiente dos recursos, as cortes de contas têm um papel central no combate a atos de improbidade administrativa e de corrupção.

A despeito do papel fundamental no controle das contas públicas, a Constituição Federal ao disciplinar sobre os Tribunais de Contas dos Municípios, ligados aos estados, não estabelece expressamente a vedação a sua extinção. Conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 5763, é possível a extinção de Tribunal de Contas responsável pela fiscalização dos Municípios mediante promulgação de emenda à Constituição estadual.

Desse modo, a inclusão no texto da Constituição Federal de proposta legislativa que estabeleça o caráter essencial e permanente ao controle externo da administração pública das cortes de contas é medida que promove o fortalecimento da autonomia e imparcialidade desse órgão técnico, pois garante que esses tribunais fiscalizem a correta aplicação de recursos públicos sem que haja qualquer interferência política na sua atuação ou temor de sua extinção.

Além disso, a proibição de criação e extinção dos tribunais de contas estaduais e municipais é medida que se justifica, uma vez que cria estabilidade ao sistema de controle externo e garante maior segurança na atuação das cortes.

Ante o exposto, o CFOAB entende que é necessária a aprovação da PEC 39/2022, para atribuir o caráter essencial e permanente aos tribunais de contas, de forma a evitar a extinção dessas cortes de forma discricionária pelos agentes políticos e para o fortalecimento de sua independência e autonomia institucionais.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**Conclusão**

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil entende que deve ser aprovada a PEC 39/2022, de forma a tornar os tribunais de contas órgãos essenciais e permanentes, como forma de fortalecimento da sua atuação constitucional de assegurar e efetivar a fiscalização dos recursos públicos em benefício da coletividade.

**José Alberto Ribeiro Simonetti Cabral**

Presidente do Conselho Federal da OAB

OAB/AM 3.725

OAB/DF 45.240

**Marcus Vinicius Furtado Coêlho**

Procurador Constitucional do Conselho Federal da OAB

OAB/DF 18.958