

Brasília, 12 de dezembro de 2016.

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 06/2016

ASSUNTO: Proposta de Emenda à Constituição do Estado do Ceará. Unificação dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios. Prestação de Contas da Administração Pública: princípio republicano e democrático sensível. Controle externo: atuação coordenada em rede e desenho orgânico recepcionado pela Constituição Federal. Consolidação institucional e eficiência do controle. Vedação ao retrocesso democrático. Proteção à segurança jurídica e à confiança legítima. Inconstitucionalidade da proposta.

A ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON, pessoa jurídica de direito privado, entidade de classe de âmbito nacional, com sede em Brasília-DF, e a ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS – ABRACOM, pessoa jurídica de direito privado, entidade de classe de âmbito nacional, com sede em Brasília-DF, vêm, por meio da presente **Nota Técnica Conjunta**, diante da tramitação da **Proposta de Emenda Constitucional nº 02/2016, junto à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**, com vistas a evitar grave lesão ao sistema de controle e contribuir para o aperfeiçoamento da atividade legislativa, apresentar os seguintes pontos de reflexão e conclusões ao final elencadas:

1. Os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo responsáveis pela fiscalização financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, e, em especial, pela condução de uma gestão fiscal responsável, atuando através de um sistema equilibrador e harmonizador entre os Poderes estatais, que assegura o exercício da função pública em consonância com o interesse social e com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento constitucional.

2. O controle externo da Administração extrai do pacto republicano e da forma democrática de governar o seu fundamento de validade e a legitimidade de sua atuação.
3. Nesse contexto, a prestação de contas consubstancia-se em um princípio constitucional sensível, tão relevante para a República Federativa brasileira que a Constituição fixa que a sua inobservância pode causar intervenção federal nos Estados-membros e DF e estadual nos Municípios (artigos 34, inciso VII, “d”, e 35, inciso II).
4. Prestar contas e controlar (tomar as contas) revelam os dois lados da mesma moeda, o que significa que o controle é obrigação para o controlado e um dever para o controlador.
5. Os Tribunais de Contas, diante disso, há tempos vêm aprimorando o exercício de suas competências constitucionais, alcançando um bom nível de eficiência e de resultados, em especial através da atuação coordenada em rede, que maximiza e otimiza suas estruturas e capacidades institucionais, conforme o desenho atual recepcionado pela Constituição (STF, ADI 445/DF e ADI 687), composto de um Tribunal de Contas da União, vinte e seis Tribunais de Contas Estaduais, um Tribunal de Contas Distrital, quatro Tribunais de Contas dos Municípios e dois Tribunais de Contas do Município (para as capitais de São Paulo e do Rio de Janeiro).
6. A atuação coordenada em rede foi fomentada e aperfeiçoada ao longo dos anos através de programas de caráter nacional, como o Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – PROMOEX, executado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com recursos do BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID, e o Programa de Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas – QATC.
7. Referidos programas **consolidaram o desenho constitucional acima referido**, no qual há Estados-membros em que as atribuições e competências restaram divididas entre dois órgãos: um Tribunal de Contas para controlar a atividade estadual e outro para controlar a atividade dos municípios.

8. O estágio atual de desenvolvimento e eficiência dos Tribunais de Contas não permite alterações no desenho já consolidado, em especial, propostas tendentes a mitigar ou obstaculizar a atuação dos órgãos de controle.
9. Destarte, a sugestão de unificação veiculada na Proposta de Emenda Constitucional nº 02/2016, em trâmite junto à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, se aprovada, impactará direta e negativamente no bom funcionamento do controle externo do Estado e dos municípios cearenses, porquanto ocasionará forte alteração estrutural no Tribunal de Contas do Estado.
10. Atualmente, o Estado do Ceará conta com dois órgãos detentores de expertise para o controle estadual e municipal, desenvolvidos e capacitados, sendo válido destacar que o Tribunal de Contas dos Municípios possui mais de sessenta anos de existência. A unificação, com redução de estrutura e pessoal, portanto, é um retrocesso.
11. A vedação ao retrocesso é uma cláusula do pacto republicano, na qual é tutelada a estabilidade das instituições democráticas, como a fiscalização da atividade pública (controle), os direitos fundamentais, o exercício pleno da cidadania, a manutenção dos direitos sociais, dentre outros (STF, ADI 4543-MC/DF).
12. Nesse sentido, não basta a evolução dos Tribunais de Contas e a aquisição de expertise e capacidade institucional, conquistas da sociedade atual, é preciso a manutenção dessas realizações, através de uma conformação legal segura e resistente.
13. A vedação ao retrocesso possui estreita ligação com a segurança jurídica, princípio próprio do Estado de Direito, uma vez que as conquistas da sociedade devem estar protegidas contra medidas retroativas e retrocessivas.
14. O descumprimento do compromisso firmado pela Constituição Federal (imposição do controle externo pelos Tribunais de Contas e a recepção expressa do desenho consolidado) gera insegurança e desconfiança social na atuação estatal, afrontando relevantes pactos democráticos.

15. Além da proibição de retrocesso, a Proposta de Emenda Constitucional ora em exame também malferirá o Princípio da Proteção da Confiança Legítima, elemento nuclear do Estado de Direito, que impõe ao poder público a boa-fé em suas relações com os cidadãos e o respeito à confiança depositada pelos indivíduos à continuidade da ordem jurídica.
16. Nesse particular, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará encontra-se vinculada à Constituição Federal e ao desenho do controle externo, do qual também faz parte, estando impossibilitada de escolher outro modelo para o Estado do Ceará, que retroceda do atual e aperfeiçoado estágio evolutivo.
17. Não há dúvidas que o atual momento de crise política e econômica enseja ajustes fundamentais para o reequilíbrio das contas públicas, desde que o progresso e as garantias democráticas já conquistadas não sofram ataque.
18. No momento de crise, a sociedade deseja e confia que haverá fortalecimento do controle e maior rigor nos gastos públicos, o que somente é possível mantendo e reforçando a atuação dos Tribunais de Contas.
19. A alteração proposta, qual seja, a unificação dos Tribunais de Contas do Ceará despreza a confiança social voltada ao reforço da fiscalização financeira, ao reduzir a estrutura do controle, sem lastro em fundamentação suficiente.
20. Com efeito, justifica-se a proposta legislativa na economia que a unificação dos Tribunais de Contas geraria aos cofres públicos (determinação dos motivos).
21. Entretanto, a proposta não está acompanhada de estudos e análises técnico-financeiros adequados e aprofundados que embasem referida conclusão.
22. Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios do Ceará, somados, possuem estrutura e orçamento similares a outros tribunais de contas que exercem a dupla função da fiscalização estadual e municipal, em unidades federativas de porte análogo.

23. Demais disso, a solução de composição do colegiado unificado e de aproveitamento dos demais membros vitalícios, lastreada apenas na antiguidade dos ocupantes dos cargos em ambos os Tribunais, também é inconstitucional, por desprezar o acesso e o exercício dos cargos por parte dos titulares, adquiridos de forma legítima e já consolidados.

Por todo o exposto, a ATRICON e a ABRACOM defendem a manutenção do atual desenho orgânico do controle externo no que se refere ao número de Tribunais de Contas, recepcionado pela Constituição Federal, posicionando-se contra a extinção de Tribunais de Contas dos Municípios.

Diante do atual estágio evolutivo dos Tribunais de Contas, qualquer alteração que reduza, impeça ou mitigue a atuação dos órgãos de controle externo consubstancia-se em um retrocesso, vedado pelo pacto republicano e pelos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima.

Assim, a ATRICON e a ABRACOM posicionam-se pela inconstitucionalidade da **Proposta de Emenda Constitucional nº 02/2016, junto à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**, merecendo por parte da Assembleia Legislativa a sua rejeição integral.

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

Conselheiro Valdecir Pascoal

Presidente da ATRICON

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

Conselheiro Thiers Montebello

Presidente da ABRACOM