

PARECER JURÍDICO Nº 005/2020-CECOABPI

Requerente: Conselho Pleno da OAB/PI

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. RESERVA DE VAGA À MEMBRO DA OAB - PI. VIABILIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Conselho Pleno da OAB-Secção Piauí sobre a possibilidade de ampliação e/ou readequação da atual composição dos membros do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, com a indicação de um representante da OAB -PI, bem como a análise dos seus efeitos práticos.

O principal questionamento é saber se há viabilidade jurídica da reserva de vagas no Tribunal de Contas do Estado do Piauí para conselheiros oriundos da classe advocatícia (OAB-PI). Se positivo, qual instrumento legal seria utilizado para essa possibilidade (Emenda à Constituição Estadual, Lei Complementar Estadual, etc.) e quais critérios deveriam ser preenchidos pelos pretensos candidatos.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Tribunal de Constas do Estado do Piauí

Os tribunais de constas (da União e dos Estados) são órgãos que possuem competência híbrida, ora exerce uma **atividade de mero auxílio**, ora uma **atividade tipicamente julgadora ou decisória**¹.

A **atividade de mero auxílio**, é exercida pelo TCU e pelos TCE's, mediante elaboração de parecer prévio, no julgamento das contas prestadas anualmente pelo

¹ CUNHA JR. Dirley. **Curso de direito constitucional**. 11ª ed. rev. ampl. atual. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 973.



Presidente da República e Governadores de estados, respectivamente, pois a competência para julgar as contas das referidas autoridades é do Poder Legislativo (Congresso Nacional e Assembleia Legislativa), portanto, o parecer da Corte de Contas não tem caráter vinculante, sendo meramente opinativo/persuasivo.

Já a **atividade tipicamente julgadora**, é exercida ao julgar as contas prestadas pelos demais administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público.

O Tribunal de Contas do Piauí – TCE-PI – foi instituído através da primeira Constituição Republicana Estadual e regulamentado pela Lei nº 210, de 1º de julho de 1899, assinada pelo então Governador Arthur Vasconcelos.

Ressalte-se que o Tribunal de Contas do Piauí foi o Primeiro Tribunal de Contas estadual a ser implantado no Brasil (1891), precedido apenas pelo Tribunal de Contas da União. Na época sua composição era mínima, sendo constituído por 03 (três) juízes, nomeados pelo Governador e um representante do Ministério Público Estadual.

Após longo período de esquecimento e descrédito, passando, inclusive a ser subordinado à Secretaria da Fazenda (1931), em 24 de maio de 1946, através- do Decreto-Lei nº 1.200, o TCE foi reestruturado, passando a contar com quatro juízes titulares e dois suplentes, todos nomeados pelo Chefe do Executivo estadual.

Foi com a Constituição de 1988 que a Corte de Contas ganhou uma nova roupagem, não obstante, somente com a Emenda à Constituição estadual nº 11 de 03 de maio de 2000, os Auditores e Procuradores junto ao Tribunal de Contas passaram a ter o direito à indicação a vaga de Conselheiros, passando a ter a configuração a seguir destacada.

As atribuições do TCE, no tocante ao controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, estão delineadas no art. 84 da Constituição do Estado do Piauí.

2.2 Composição do Tribunal de Contas do Piauí

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí é **composto por 7 (sete) membros**, denominados de Conselheiros. A Constituição do Estado do Piauí, determina em seu artigo 88

e seguintes, as normas que regem a nomeação e escolha dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Piauí.

Art. 88. O Tribunal de Contas, com sede na Capital do Estado, órgão auxiliar da Assembleia Legislativa do Estado, **compõe-se de sete conselheiros**, tendo quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território estadual, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 123, II, desta Constituição.

§ 1º Os conselheiros do Tribunal de Contas serão nomeados dentre brasileiros que **satisfaçam os seguintes requisitos**:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - saber jurídico, contábil, econômico, financeiro ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função pública relevante ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão escolhidos:

I - **três pelo Governador do Estado**, com a aprovação da Assembleia Legislativa:

a) sendo dois alternadamente entre **auditores** e **membros do Ministério Público ao (junto ao) Tribunal de Contas**, indicados em lista tríplice, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

b) um de livre escolha do Governador;

II - quatro pela Assembleia Legislativa.

Nesse mesmo sentido, é a Lei Orgânica do Tribunal do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Lei nº 5.888/09, a partir do art. 11, no qual repete o disposto na Constituição Estadual já citado.

São requisitos para a investidura no Cargo de Conselheiro do TCE-PI, em Simetria com a Constituição Federal (art. 73, §1º, I a IV): ter o agente mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; que possua idoneidade moral; reputação ilibada; notório saber jurídico; contábil; econômico e financeiro, ou de administração pública; mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija, em ambos os casos, os conhecimentos específicos.

A escolha dos Conselheiros é feita pelo Governador do Estado e pela Assembleia Legislativa do Piauí, sendo 03 (três) pelo Chefe do Executivo estadual e 04 (quatro) a cargo da Assembleia Legislativa.

Dentre os três escolhidos pelo chefe do executivo estadual, dois, alternadamente, são Auditores e Membros do Ministério Público de Contas, indicados em lista tríplice elaborada pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, aprovados pela Assembleia.

A par disso, observa-se que, dentre os 07 (sete) membros da Corte estadual de contas, a composição se dá entre três categorias: ou é Auditor de carreira do Tribunal, ou Membro do Ministério Público de Contas ou indicação política.

Desta feita, pode-se observar que apenas o Chefe do Poder Executivo estadual e a Assembleia Legislativa possui prerrogativa para escolher Conselheiros para atuar na Corte estadual de Contas, sendo esse papel, no âmbito do Tribunal de Contas da União, exercido pelo Presidente da República (1/3) e Congresso Nacional (2/3).

Os critérios (notório saber jurídico, contábil, econômico e financeiro), ficam a cargo da subjetividade do Governador do Estado e da Assembleia Legislativa, sendo, por vezes, escolhidos membros não pelo seu currículo ou experiência, mas por interesses meramente políticos.

No que concerne a quantidade, a própria Carta Política já deixa claro que as Constituições estaduais não deveriam repetir a Constituição, na medida em que estabeleceu que a Corte estadual seria composta por 07 (sete) Conselheiros (art. 75, P. Único, CF/88), enquanto a União seria fiscalizada por 09 (nove) membros (art. 73, CF/88).

Assim, há um problema que afasta a possibilidade de se aplicar o princípio da simetria no caso em questão. Como apontam Paulo e Alexandrino *“não é possível, aritmeticamente adotar, na esfera estadual, o modelo federal da terça parte, pela singela razão de que sete não é divisível por três”*. Por essa razão foi expedida a Súmula 653 pelo STF que dispõe: *“No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do ministério público, e um terceiro a sua livre escolha”*.

Percebe-se, no entanto, que o Poder Executivo estadual, ultrapassa a quota de 1/3 (um terço) estabelecido na Constituição da República para composição do TCU (art. 73,



§2º, I, CF/1988), já que lhe foi autorizado a escolha, no âmbito estadual, de 03(três) Conselheiros, sendo, o terceiro, inclusive, a sua livre escolha.

Não há qualquer previsão para que membros da Sociedade ativa ingressem no Tribunal que fiscaliza a Administração Pública, o que chega a ser um contrassenso.

2.3 O Quinto Constitucional e sua importância na composição dos tribunais

No Brasil o chamado quinto constitucional - que abrange também o Ministério Público - é tradição desde a Constituição de 1934 (art.104, § 6º), e manteve-se praticamente inalterado nos textos constitucionais posteriores, estando presente na Carta Magna de 1988, em seu artigo 94:

Art. 94. Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.

O Quinto Constitucional assume relevante valor nas sociedades complexas, na medida em que **permite a composição plural dos órgãos judiciais/julgadores**. O texto constitucional igualmente valoriza a experiência profissional de advogados e membros do Ministério Público e sua participação na formação plural e, dessa forma, na legitimação das decisões judiciais.

A importante inovação, originária do Texto de 1988, foi a previsão da participação dos órgãos de Classe que, daí em diante, agiriam de forma ativa para a escolha da lista que se nomeou “sêxtupla”. A mudança despertou elogios do consagrado constitucionalista brasileiro José Afonso da Silva²:

O sistema vigente trouxe aperfeiçoamento em relação ao da Constituição revogada. Na vigência desta os tribunais escolhiam, ao seu sabor, os componentes da lista tríptica, que era submetida ao Poder Executivo, para a nomeação. Agora o processo de formação tem origem corporativa. (...) Quer dizer, com isso quebra-se a ideia de cooptação que existia antes, porque o Tribunal fica limitado a selecionar os três nomes num universo menor que lhe foi apresentado na lista sêxtupla para formar a lista tríptica que ele encaminhará ao Poder Executivo[...].

² SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual** - Constituição, (art.94), 2º Ed, 2006, p.513.

O processo de escolha dos integrantes dos órgãos judiciais tem início com a formação da lista sêxtupla, de caráter corporativo. Cabe aos órgãos de representação das respectivas classes, ou seja, os Conselhos Superiores, no caso do Ministério Público, e os Conselhos Federal e Seccionais da Ordem dos Advogados do Brasil, escolher quais de seus membros comporão a lista. A partir das listas sêxtuplas, os Tribunais formam listas tríplexes, que são enviadas ao Presidente da República, ou ao Governador, respectivamente, quando se tratar de vaga em Tribunal de Justiça, os quais escolherão definitivamente um de seus integrantes para a nomeação.

Aliás, sobre a matéria, imprescindível a anotação de parte do voto do e. Ministro Carlos Britto em decisão proferida no MS 25.624, que com a poesia habitual, nos brindou com a seguinte lição:

É evidente que esse pluralismo responde pelo prestígio que a atual Constituição – até mais que as outras – conferiu a classe dos advogados e à classe do Ministério Público, obrigando a observância do quinto constitucional na composição dos nossos tribunais ordinários e também alguns superiores, porque, de fato, há um modo advocatício de ver o direito, de ver a vida, de sentir o mundo, de praticar valores, há um modo ministerial público também. Há uma mundividência, que é própria dos membros do Ministério Público, de cujos quadros mais eminentes veio Vossa Excelência para honrar definitivamente este nosso Tribunal. **Então, essa composição eclética dos tribunais, a partir das três clássicas profissões jurídicas – magistratura, Ministério Público, advocacia –, oxigena os Tribunais, no plano ater de mentalidades, robustece, do ponto de vista técnico, as nossas decisões e legitima democraticamente essas decisões tomadas “tribunaliciamente” – permitam-me esse neologismo.**

Portanto, a existência do quinto constitucional, ou seja, a presença da classe que representa o cidadão é um instrumento que possibilita a pluralidade de visões de mundo em qualquer Tribunal, preservando com isso, o pensamento democrático que deve estar presente em todos os órgãos de justiça do país, não sendo diferente no âmbito dos tribunais que fiscalizam e julga as contas públicas.

3. VIABILIDADE DA RESERVA DE VAGAS PARA ADVOGADOS NO TCE-PI

Conforme disposto no parágrafo único, do artigo 75 da Constituição Federal, as Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros, aplicando-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União.



Assim, infere-se que a Magna Carta já dispôs de modo claro o número de Conselheiros a compor os TCE's dos estados e do DF (07 Conselheiros), não sendo possível a alteração desse número por parte do poder legislativo estadual.

Porém, quanto à composição e requisitos para o preenchimento das vagas, sem deixar de observar a disposto na Constituição Federal, há uma margem de possibilidade para os estados, por meio do Poder Constituinte Derivado, ou seja, suas Constituições Estaduais, legislarem sobre a composição e procedimento de escolha dos Conselheiros das Cortes de Contas estaduais.

A proposta encontra supedâneo nas Constituições Federal e Estadual, pois exigem igualmente como requisito para integrar a Corte de Contas, notável saber jurídico, contábil, econômico, financeiro ou de Administração Pública (art. 73, §1º, III, da Constituição Federal e art. 88, §1º, III, Constituição Estadual). Critérios técnicos que deverão ser comprovados aos possíveis candidatos à vaga de Conselheiro, ainda que advogado regularmente inscrito nos quadros da OAB, afastando, assim, os critérios exclusivamente políticos.

Como já foi dito alhures, os Tribunais e órgãos decisórios da República Federativa do Brasil, conforme interpretação constitucional, devem refletir em seus membros, uma formação plural/eclética, pois, há um modo advocatício de ver o direito, de ver a vida, de sentir o mundo, de praticar valores, há um modo ministerial público também, o que já é contemplado no âmbito dos tribunais de contas, ficando de fora a advocacia.

Vale ressaltar, que a advocacia é função essencial à justiça, sendo de suma importância a participação do advogado em processos administrativos e judiciais, apesar de não há haver a obrigatoriedade de sua presença em processos administrativos, a realidade nos mostra que a participação do advogado continua essencial para a salvaguarda dos direitos do cidadão em qualquer âmbito, inclusive nos processos dos Tribunais de Contas, que por sua especial atividade de caráter técnico, no qual exige conhecimento para além do jurídico, os processos em seu âmbito têm predominantemente a presença dos profissionais da advocacia.

Ademais, a Constituição do Estado do Piauí preconiza que a **sociedade** pode contribuir na fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado, nos termos do art. 84, conforme texto expresso:



Art. 84. À sociedade assiste o pleno direito de acompanhar, através de associações representativas da comunidade, ou diretamente, pelo próprio cidadão, os atos do Governo, no exercício de qualquer dos Poderes do Estado, sujeitando-se estes, em relação aos atos praticados, de natureza administrativa, ao controle público, exercido pelos órgãos competentes e ainda à prestação de informações sobre atos administrativos, fatos e omissões imputáveis aos seus agentes.

O art. 44 da Lei nº 8.906/94 (EOAB) determina que a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), tem por finalidade:

I - defender a Constituição, a ordem jurídica do Estado democrático de direito, os direitos humanos, a justiça social, e **pugnar pela boa aplicação das leis**, pela rápida administração da justiça e pelo aperfeiçoamento da cultura e das instituições jurídicas;

Desse modo, considerando que é essencial para concretização do Estado Democrático de Direito e um avanço civilizatório e a predominância da atuação nos processos de contas do representante da cidadania, ou seja, do advogado, faz-se essencial e necessário que este faça parte dos quadros de Conselheiros das Cortes de Contas dos Estados.

A Constituição de 1988 rompeu a fórmula tradicional de exclusividade da livre indicação dos seus membros pelo chefe do Poder Executivo, reservando vagas aos auditores técnicos e ao Ministério Público de Contas, o que justifica a composição híbrida para acolher uma vaga destinada à classe dos advogados, conforme já decidiu o STF:

“I. Constituição: princípio da efetividade máxima e transição. 1. Na solução dos problemas de transição de um para outro modelo constitucional, deve prevalecer, sempre que possível, a interpretação que viabilize a implementação mais rápida do novo ordenamento. II. Tribunal de Contas dos Estados: implementação do modelo de composição heterogênea da Constituição de 1988. A Constituição de 1988 rompeu com a fórmula tradicional de exclusividade da livre indicação dos seus membros pelo Poder Executivo para, de um lado, impor a predominância do Legislativo e, de outro, vincular a clientela de duas das três vagas reservadas ao Chefe do Governo aos quadros técnicos dos Auditores e do Ministério Público especial. Para implementar, tão rapidamente quanto possível, o novo modelo constitucional nas primeiras vagas ocorridas a partir de sua vigência, a serem providas pelo chefe do Poder Executivo, a preferência deve caber às categorias dos auditores e membros do Ministério Público especial: precedentes do STF.” (ADI nº 2.596/PA, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 2/5/2003).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRITÉRIO DE ESCOLHA DOS CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS PIAUIENSE. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ, ARTIGO 88, § 2º, INCISO I, ALÍNEAS a, b e c). OFENSA AOS ARTIGOS 73, § 2º, E 75, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. EMENDA CONSTITUCIONAL ESTADUAL 11/00 EDITADA PARA ADEQUAR A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL À CARTA DA

REPÚBLICA. INTERPRETAÇÃO CONFORME. PRECEDENTES. 1. Confirmação da medida cautelar. Interpretação conforme a Constituição Federal, sem redução do texto, uma vez que o Tribunal de Contas local tem composição mista, contando com conselheiros nomeados segundo as ordens constitucionais anterior e atual. 2. Aplicação do princípio da razoabilidade para que, no campo do direito intertemporal, a atual composição da Corte de Contas possa adequar-se gradativamente ao parâmetro federal. 3. Havendo vaga no Tribunal de Contas do Estado, a escolha do primeiro conselheiro deverá recair, em relação à previsão contida nas alíneas b e c do inciso I do § 2º do artigo 88 da Constituição do Estado do Piauí, primeiramente sobre a vaga de auditor. 4. Com fundamento no inciso I do parágrafo 2º do artigo 73 da Carta Federal, as listas tríplexes devem obedecer, alternadamente, aos critérios de antigüidade e merecimento. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, em parte.” (ADI nº 2.209/PI, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Peno, DJ de 25/4/2003).

Portanto, não haveria afronta ao texto constitucional, a criação de vaga específica destinadas aos membros da correspondente seccional da Ordem dos Advogados do Brasil, respeitadas as vagas destinadas aos representantes do Ministério Público de Contas e aos auditores, nos termos já decididos pelo Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EC 54 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. MODELO FEDERAL. ARTIGOS 73, § 2º, INCISOS I E II, E 75 DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. VAGA DESTINADA AOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO E AOS AUDITORES. INEXISTÊNCIA DE LEI QUE IMPLEMENTA AS CARREIRAS. INÉRCIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA QUANTO À CRIAÇÃO DE CARGOS E CARREIRAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL E DOS AUDITORES. OMISSÃO INCONSTITUCIONAL. 1. A nomeação livre dos membros do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Contas dos Municípios pelo Governador dar-se-á nos termos do art. 75 da Constituição do Brasil, não devendo alongar-se de maneira a abranger também as vagas que a Constituição destinou aos membros do Ministério Público e aos auditores. Precedentes. 2. O preceito veiculado pelo artigo 73 da Constituição do Brasil aplica-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. Imposição do modelo federal nos termos do artigo 75. 3. A inércia da Assembleia Legislativa cearense relativamente à criação de cargos e carreiras do Ministério Público Especial e de Auditores que devam atuar junto ao Tribunal de Contas estadual consubstancia omissão inconstitucional. 4. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão julgada procedente.” (ADI nº 3.276/CE, Relator o Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2008).

Assim, não haveria óbice à criação de vaga destinada aos advogados, respeitadas as vagas já destinadas aos membros do Ministério Público de Contas e aos Auditores, podendo ser de livres escolha do Governador do Estado ou dentre aquelas de livre



escolha pela Assembleia legislativa, respeitando, portanto os limites impostos no art. 88, I e II da Constituição Estadual.

O instrumento legal adequado para possibilitar essa participação da classe advocatícia nos TCE's, é por meio de Emenda à Constituição Estadual, tendo em vista que cabe a Constituição Estadual legislar sobre a composição do Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

4. CONCLUSÃO

Posto isto, conclui-se pela viabilidade da reserva de vagas aos advogados no Tribunal de Contas do Estado do Piauí, por meio de uma Emenda à Constituição do Estadual, desde que esse profissional preencha os requisitos gerais exigidos para os demais Conselheiros, previstos no art. 88, §1º, da Constituição do Estado do Piauí.

O critério de escolha do membro do Tribunal de Contas, na classe dos advogados, se por iniciativa do Governador ou da Assembleia Legislativa, deverá ser votado e aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, por meio de Emenda Constitucional, observando os critérios de proporcionalidade e aqueles já delineados pelo STF³, para fins de alteração da redação do art. 88, §2º, da Constituição do Estado, bem como tais alterações devem ser realizadas no Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí.

É o parecer, s.m.j.

Teresina, 05 de outubro de 2020.

³ ADI nº 3.688/PE, Relator o Ministro **Joaquim Barbosa**, Tribunal Leno, DJe de 24/8/2007.



Nestor Alcebíades Mendes Ximenes

*Presidente da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

Jhon Kennedy Teixeira Lisbino

*Vice-Presidente da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

Bárbara Dantas de Sousa

*Secretária Geral da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

Thiago Carvalho dos Santos

*Secretário Adjunto da Comissão de
Estudos Constitucionais – OAB/PI*

Olívia Brandão Melo Campelo

*Membro da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

Antonio Silveira Marques

*Membro da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

Lumma Duanny da Silva Mauriz

*Membro da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

Ivonaldo da Silva Mesquita

*Membro da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*

José Miguel Lima Parente

*Membro da Comissão de Estudos
Constitucionais – OAB/PI*