

Minuta

PARECER Nº , DE 2026

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 304, de 2025, do Senador Carlos Portinho, que *altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, para prever que a postulação a Tribunais de Contas é atividade privativa de advocacia.*

Relator: Senador **IZALCI LUCAS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos o Projeto de Lei (PL) nº 304, de 2025, do Senador Carlos Portinho, que *altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, para prever que a postulação a Tribunais de Contas é atividade privativa de advocacia.*

O projeto foi autuado em 6 de fevereiro de 2025 e compõe-se de três artigos, descritos a seguir.

Seu **art. 1º** cogita alteração para o **inciso I do art. 1º** da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da Advocacia), de modo a fazer constar do conjunto de atividades reservadas privativamente à advocacia a postulação não mais apenas a órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais, mas, doravante, também a tribunais de contas.

O **art. 2º** pretende acrescentar um § 2º ao **art. 103** da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil – CPC), a fim determinar a nomeação de advogado dativo ou defensor público à parte que não estiver representada por advogado perante os tribunais de contas.

Finalmente, o **art. 3º** carrega cláusula de vigência imediata da lei acaso oriunda da proposição.



Na justificação do Projeto, observa-se que, embora a Lei nº 14.365, de 2 de junho de 2022, tenha trazido mudanças alvissareiras para o exercício da advocacia, “faltou previsão normativa quanto à obrigatoria participação de advogado perante os Tribunais de Contas”.

Salienta-se, ainda, que “a proposta não acarretará ônus adicional para as partes, uma vez que seguirá as normas já previstas na legislação vigente”. Ou seja, de modo semelhante ao que ocorre atualmente nos processos judiciais, a pessoa que optar por não contratar advogado no âmbito dos tribunais de contas será assistida por um defensor nomeado pelo Estado, seja defensor público, seja advogado dativo, assegurando-se a prestação gratuita da assistência jurídica a quem dela necessitar e garantindo-se, por conseguinte, o direito à ampla defesa.

Além de distribuído a esta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) – onde não lhe foram oferecidas emendas no prazo regimental e fomos designado seu relator –, o PL nº 304, de 2025, deve seguir posteriormente para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), onde será apreciado de forma terminativa.

II – ANÁLISE

Como é cediço, a constitucionalidade, a juridicidade e a regimentalidade do PL nº 304, de 2025, serão devidamente examinadas, no momento oportuno, no âmbito da CCJ, à qual, conforme disposto no art. 101, *caput*, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe opinar sobre tais aspectos das matérias que lhe forem submetidas por despacho da Presidência.

De qualquer sorte, em relação à **regimentalidade**, impende-nos ressaltar, desde logo, que, nos termos do art. 99, inciso I, do RISF, compete à CAE opinar acerca de aspectos econômicos e financeiros de qualquer matéria que lhe seja submetida por despacho do Presidente, por deliberação do Plenário ou por consulta de comissão.

Quanto a seu **mérito**, o PL nº 304, de 2025, pode vir a representar uma notável evolução no trato da matéria em tela.

O art. 133 da própria Constituição Federal dispõe que o advogado é indispensável à administração da justiça. Essa cláusula não é um ornamento corporativo, exprimindo, antes, o reconhecimento, pela própria ordem constitucional, de que a defesa técnica especializada protege o

cidadão e melhora a qualidade institucional da decisão estatal. O projeto se move nessa direção, ao transportar, para o espaço dos tribunais de contas, uma exigência de defesa técnica compatível com a gravidade das consequências produzidas nesses processos.

Esse dispositivo constitucional existe não à toa. Afinal, na sociedade contemporânea, autodefesa integral e tecnicamente adequada é exceção, não regra, quando o procedimento envolve rito formal, prova documental complexa, preclusões, recursos, interpretação normativa e riscos sancionatórios. Saliente-se que os tribunais de contas, por via de regra, contam com uma estrutura técnica especializada, com auditores, procuradores e servidores com formação em direito público, contabilidade pública, finanças e auditoria. Portanto, a presença de defesa qualificada para ambas as partes tende a reequilibrar a relação entre cidadão e aparato estatal.

Com efeito, os processos perante cortes de contas podem culminar em imputação de débito, determinação de ressarcimento ao erário, aplicação de multas, declaração de irregularidade de contas e outras sanções com repercussões administrativas, patrimoniais e até eleitorais. Bem se depreende, por conseguinte, que os processos administrativos que tramitem em tribunais de contas não constituem um expediente burocrático menor, mas um processo estatal potencialmente grave para a esfera jurídica da parte interessada.

Note-se que a Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal (STF) afirma que, nos processos perante o Tribunal de Contas da União (TCU), devem ser assegurados contraditório e ampla defesa, quando a decisão puder resultar em anulação ou revogação de ato favorável ao interessado. Em paralelo, o STF registra que os tribunais de contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo. Se essas cortes são permanentes, constitucionais e produtoras de decisões com forte impacto jurídico, então reforçar legislativamente a presença, nelas, de representação técnica é medida de adensamento do contraditório, não de estabelecimento de um privilégio profissional para a classe advocatícia, como podem pretender alegar.

A propósito, convém enfrentar com franqueza essa objeção de que projetos de natureza semelhante à deste seriam apenas fruto de pressão corporativa. De mais a mais, o próprio Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Tema Repetitivo 1.076, em voto do Ministro Og Fernandes, registrou que “a atuação de categorias profissionais em defesa de seus membros junto ao Congresso Nacional faz parte do jogo democrático e

deve ser aceita como parte do funcionamento normal das instituições”. A passagem é especialmente útil aqui porque desloca o debate para o seu devido lugar: o problema não é saber se uma categoria participa do processo legislativo, mas se seus argumentos são constitucional e institucionalmente bons.

No caso do PL nº 304, de 2025, os argumentos são bons. A aprovação do Projeto deve melhorar a qualidade da instrução processual, reduzir o risco de nulidades derivadas de defesa inadequada, ajudar a qualificar a apresentação de argumentos jurídicos e probatórios e fortalecer a legitimidade das decisões das cortes de contas.

Dito de outro modo, aprovar o Projeto não é reservar mercado para os causídicos, mas reconhecer que, quando o Estado pode impor débito, multa, ressarcimento e graves efeitos reputacionais, patrimoniais e eleitorais, a resposta institucional correta é mais qualificação defensiva, não menos.

A despeito de nosso apoio à aprovação do PL nº 304, de 2025, parecem-nos cabíveis algumas sugestões de aprimoramento e observações.

Defendemos que o Projeto passe a prever que a postulação a tribunais de contas será atividade privativa não apenas dos advogados, como também dos contadores diplomados.

Além de guardar relação com a Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020 – que equiparou a natureza técnica e singular dos serviços prestados por contadores à dos serviços advocatícios –, uma emenda com tal finalidade implicará o reconhecimento de que a qualificação defensiva exigida para o acompanhamento de processos perante tribunais de contas tem, por um lado, uma dimensão jurídica, que justifica a atuação da advocacia, e, por outro lado, uma dimensão contábil, que deve fundamentar a habilitação dos contadores diplomados, sobretudo quando a controvérsia gravita em torno de balanços, demonstrações, prestações de contas, auditoria, cálculos de débito ou exames técnico de conformidade.

Em termos de capilaridade e exequibilidade, a emenda também é viável. O Conselho Federal de Contabilidade (CFC) informava, em 2025, a existência de 529.505 profissionais registrados no País e 97.836 organizações contábeis ativas. Isso indica que a ampliação da capacidade postulatória técnica, longe de criar um gargalo, encontrará ampla base profissional para implementação.



fh2026-06480PAR

Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5813242983>

III – VOTO

Ante o exposto, manifestamo-nos, quanto à parcela do mérito que nos compete, pela **aprovação** do PL nº 304, de 2025, nos termos da seguinte emenda substitutiva:

EMENDA Nº - CAE (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 304, DE 2025

Altera a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, e a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, para prever que a postulação a Tribunais de Contas é atividade privativa de advogados e de contadores diplomados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O inciso I do art. 1º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 1º**

I - a postulação a órgão do Poder Judiciário, aos juizados especiais e, sem prejuízo da atuação técnica postulatória dos contadores diplomados, a Tribunais de Contas;

.....” (NR)

Art. 2º O art. 103 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, passa a vigorar com a seguinte redação, convertendo-se o atual parágrafo único como § 1º:

“**Art. 103.** A parte será representada em juízo por advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, salvo os casos previstos em lei.

§ 1º



fh2026-06480PAR

Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5813242983>

§ 2º Perante os Tribunais de Contas, a parte será representada por advogado regularmente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil ou por contador diplomado regularmente registrado no Conselho Regional de Contabilidade, observadas, neste caso, as atribuições legais próprias da profissão contábil.

§ 3º Será nomeado defensor público, advogado dativo ou contador dativo à parte que não estiver representada perante os Tribunais de Contas, quando necessário à preservação da ampla defesa e do contraditório.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



fh2026-06480PAR

Assinado eletronicamente, por Sen. Izalci Lucas

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5813242983>