

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA  
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO  
CENTRO DE PESQUISA - CEPES  
PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU* EM CONTROLE EXTERNO E  
GOVERNANÇA PÚBLICA**

**NÍVIA DE OLIVEIRA FILHO**

**OS CRITÉRIOS DE ESCOLHA PARA EFETIVAÇÃO DOS MINISTROS DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E CONSELHEIROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS BRASILEIROS, NOS TERMOS DO ARTIGO 73, PARÁGRAFO  
1º, INCISOS II A IV DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988**

**GOIÂNIA - GO  
2017**

**NÍVIA DE OLIVEIRA FILHO**

**OS CRITÉRIOS DE ESCOLHA PARA EFETIVAÇÃO DOS MINISTROS DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E CONSELHEIROS DOS TRIBUNAIS  
DE CONTAS BRASILEIROS, NOS TERMOS DO ARTIGO 73, PARÁGRAFO  
1º, INCISOS II A IV DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988**

Trabalho de Dissertação apresentado ao  
Curso de Pós-Graduação em Controle  
Externo como requisito parcial para  
obtenção do título de Especialista em  
Direito na área de Controle Externo e  
Governança Pública.

Orientador: Profº Ms. Victor Guedes  
Trigueiro

GOIÂNIA - GO  
2017

NIVIA DE OLIVEIRA FILHO

**OS CRITÉRIOS DE ESCOLHA PARA EFETIVAÇÃO DOS MINISTROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E CONSELHEIROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS, NOS TERMOS DO ARTIGO 73, PARÁGRAFO 1º, INCISOS II A IV DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988**

Trabalho de Dissertação apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Controle Externo como requisito parcial para obtenção título de Especialista em Direito na área de Controle Externo e Governança Pública.

Brasília-DF, em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Profº Ms. Victor Guedes Trigueiro  
Orientador  
Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

---

Professor (a)  
Membro da Banca  
Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP

GOIÂNIA - GO  
2017

## **Dedicatória**

Dedico este trabalho e a minha carreira jurídica primeiramente a Deus e sobretudo a minha família, pelas infindáveis vezes que acreditou que seria possível eu chegar lá, e ao meu amigo, confidente e mestre, Teotônio José França, a quem eu devo cada conquista alcançada.

## **Agradecimentos**

Agradecer é pouco, diante da grandiosidade recebida de Deus.

Sabedoria, discernimento, perseverança, entusiasmo, coragem, todos esses dons advieram do Deus Altíssimo, que esteve comigo desde o primeiro dia da minha vida e me ampara por todos os momentos da minha caminhada: não tenho palavras, somente gratidão, obrigada meu Deus!

E ao Tribunal de Contas do Estado de Goiás pela oportunidade de agregar conhecimento por meio deste curso de Pós-Graduação, que nos será de grande valia para o desempenho de nossas funções nesta Corte de Contas.

## Epígrafe

*Faltava ao governo coroar a sua obra com a mais importante providência, que uma sociedade política bem construída pode exigir de seus representantes. RUI BARBOSA (ao criar o Tribunal de Contas).*

## RESUMO

O objetivo central desta pesquisa foi discutir os critérios de escolha dos integrantes dos Tribunais de Contas, embasado na Constituição da República de 1988, em seu artigo 73, parágrafo 1º, incisos II a IV. Observou-se na problemática os critérios adotados para a escolha dos membros do Tribunal de Contas, levantando-se então, a seguinte indagação: os critérios de escolha para efetivação dos membros dos Tribunais de Contas da União e Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, nos termos do artigo 73, parágrafo 1º, incisos II a IV da Constituição da República de 1988, por simetria, atende a interpretação sistemática dos artigos da Carta Magna? Como metodologia utilizou-se a pesquisa qualitativa e o método dedutivo, utilizando-se para obtenção de dados a consulta em obras literárias e plataformas jurídicas alojadas no ambiente virtual, devidamente referenciadas. Conclusivamente, pode-se constatar que é preciso enfrentar algumas questões que durante muito tempo se constituíram verdadeiros tabus a exemplo de uma composição técnica dos Conselhos dos Tribunais de Contas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tribunal de Contas. Critérios de Escolha. Membros.

## **ABSTRACT**

The main objective of this research was to discuss the criteria for choosing the members of the Audit Courts, based on the Constitution of the Republic of 1988, in its article 73, paragraph 1, subsections II to IV. The criteria adopted for the selection of the members of the Court of Auditors were examined in the questionnaire. The following question was then raised: The criteria for choosing the members of the Audit Courts of the Union and Counselors of the TCES pursuant to Article 73 , Paragraph 1, items II to IV of the Constitution of the Republic of 1988, by symmetry, heed the systematic interpretation of the Articles of the Constitution? As methodology was used the qualitative research and the deductive method, using to obtain data the consultation in literary works and legal platforms housed in the virtual environment, duly referenced. Conclusively, it may be noted that some issues need to be addressed which for a long time have become real taboos such as a technical composition of the Counsel of the Audit Courts.

**KEYWORDS:** Court of Auditors. Selection Criteria. Member States.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- CF - Constituição Federal
- CF/88 - Constituição Federal de 1988
- CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil
- MPTCU – Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União
- STF - Supremo Tribunal Federal
- STJ - Superior Tribunal de Justiça
- TC - Tribunal de Contas
- TCEGO - Tribunal de Contas do Estado de Goiás
- TCE - Tomada de Contas Especial
- TCU - Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>I. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>II. CAPÍTULO I - CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - CRITÉRIOS PARA A ESCOLHA DOS MINISTROS E CONSELHEIROS.....</b>	<b>12</b>
1.1. Constituição da República de 1988 e Tribunal de Contas da União: Origem Histórica.....	12
1.2. Competências Atribuídas ao Tribunal de Contas da União.....	16
1.3. Composição dos Membros do Tribunal de Contas.....	17
1.4. Escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União.....	18
1.5. Prerrogativas e Vedações Impostas aos Ministros do Tribunal de Contas da União.....	19
1.6. Conselheiros do Tribunal de Contas.....	21
<b>III. CAPÍTULO II - UMA NOVA PERSPECTIVA NA ESCOLHA DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....</b>	<b>23</b>
2.1. Reestruturação na Escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União.....	23
2.2. O Critério da Idoneidade Moral e da Reputação Ilibada para Escolha dos Membros dos Tribunais de Contas.....	23
2.3. O Critério dos Notórios Conhecimentos para Escolha dos Membros dos Tribunais de Contas.....	25
<b>IV. CAPÍTULO III - O CRITÉRIO DA PROPORCIONALIDADE DAS VAGAS E DOS IMPEDIMENTOS DE ELEGIBILIDADE PARA ESCOLHA DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS.....</b>	<b>29</b>
3.1. Moralidade e Imparcialidade.....	28
3.2. Da Doutrina.....	30
3.3. Da Jurisprudência.....	33
<b>V. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>39</b>
<b>VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>41</b>

## INTRODUÇÃO

A relevância da temática abordada se dá na medida em que se faz necessário sabermos reconhecer a sistemática da escolha dos membros dos Tribunais de Contas e se esse método adota critérios objetivos ou subjetivos, se revelando, a partir da adoção desta última forma, critério meramente de conveniência política.

Como órgão de extração constitucional, para o auxílio do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas, valendo-se da atividade de controle externo, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, dos Estados, dos Municípios e do Município (onde houver) e das entidades da administração direta e indireta, nas variantes da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, nos termos do art. 70, da Constituição da República.

Na concepção adotada pela Constituição, o Tribunal de Contas exerce uma atividade eminentemente técnica, colocado à disposição do Poder Legislativo, e, claro, também da sociedade, tendo em vista que todo poder emana do povo (CF, art. 1º, Parágrafo único), para equilibrar e compensar o incontestável componente político que caracteriza a sua atuação (do Parlamento), e ao qual deveria se afastar o exercício, do controle externo, notadamente por ser uma fiscalização eminentemente técnica e protetiva do erário público.

Para garantir a independência dos Tribunais de Contas, a Constituição outorgou, primeiro independência e autonomia institucional (CF, art. 73 parte final), e, segundo, aos seus Membros (Ministros e Conselheiros), as mesmas garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos subsídios dos Membros do Poder Judiciário. Essa autonomia, à primeira vista, parece desbancada pelo caráter subjetivo do critério de escolha de seus membros, fazendo com que o caráter objetivo e técnico externado na Constituição deem lugar às indicações de mera conveniência política.

Isso fragiliza, à primeira vista, a segurança que a sociedade tem nas decisões emanadas desses órgãos, pois evidencia a natureza eminentemente política da sua atuação. O tema é amplamente discutido no âmbito judicial tendo em vista o grande número de demandas relacionadas às indicações dos membros dos Tribunais de Contas.

No primeiro capítulo deste trabalho de conclusão de curso, faremos uma análise entre a Constituição da República de 1988 e o processo de escolha dos membros dos Tribunais de Contas da União e Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, dos Municípios e do Município, onde houver, abordando o artigo 73, da CF, bem como um panorama histórico sobre o Tribunal de Contas da União, sua competência e composição de seus membros.

No segundo capítulo, iremos abordar a ótica de uma nova reestruturação dos Tribunais de Contas da União e Tribunais de Contas Estaduais, com fulcro no critério da idoneidade moral e da reputação ilibada dos seus membros, bem como do requisito do notório saber jurídico, contábil, econômico e financeiro.

Finalizando, no terceiro capítulo discorreremos sobre o critério da proporcionalidade das vagas e dos impedimentos de elegibilidade para escolha dos membros dos Tribunais de Contas, visando os princípios da moralidade e imparcialidade, bem como a doutrina e jurisprudência a este respeito.

## **CAPÍTULO I - CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - CRITÉRIOS PARA A ESCOLHA DOS MINISTROS E CONSELHEIROS**

### **1.1 Constituição da República de 1988 e Tribunal de Contas da União: Origem Histórica**

Por meio de seus constituintes, a Constituição Federal de 1988 marcou a ampliação do complexo de atribuições a cargo das Cortes de Contas, introduzindo novos critérios de controle, bem como modificação no que tange aos critérios de indicação de Ministros e Conselheiros, claro, entre outras relevantes mudanças.

Retrata Silva (2000) que em tempos pretéritos, tais Cortes de Contas, vergonhosamente, não solucionavam nenhuma irregularidade quando detectado o desvio de finalidade, de valores ou de bens públicos. Conforme denotado no artigo 73, parágrafo 4º, da Constituição Federal do Brasil de 1967, os Tribunais de Contas apenas reportavam-se às Assembleias Legislativas dos Estados ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, as irregularidades ou ilegalidades verificadas na utilização do bens, valores ou recursos públicos.

A Constituição da República de 1988 tornou-se a chave mestra e ferramenta fiscalizadora da inoperância dos serviços públicos que contribuem com os desperdícios de dinheiros públicos, atuando em parceria com o Ministério Público e entidades de controle interno, predominantemente no combate a corrupção, sendo coautor no controle fiscal da administração direta e indireta, das fundações e das empresas públicas e sociedade de economia mista de responsabilidade do Poder Público, instituindo a responsabilidade na aplicação das devidas sanções previstas em lei, materializando sua iniciativa por meio do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e devidas Comissões Técnicas, e nos Estados por meio das Assembleias Legislativas, com o auxílio dos Tribunais de Contas, por meio das auditorias e inspeções de natureza operacional e orçamentária, elencada no art. 71, da Carta Política, *verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente

da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos 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 Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

As decisões dos Tribunais de Contas passaram a ter maior força judicante e serem eficazes perante aos demais Poderes estruturais do Estado brasileiro, tendo sido atribuído, inclusive, força de sustar atos e determinar à autoridade competente para sustar contratos; como também poder de expedição de provimentos cautelares, entre outros, conforme observado pela Ementa MS 23.550/DF, abaixo descrita:

EMENTA: Tribunal de Contas da União. Poder geral de cautela. Legitimidade. Doutrina dos poderes implícitos. Precedente (STF). Consequente possibilidade de o Tribunal de Contas expedir provimentos cautelares, mesmo sem audiência da parte contrária, desde que mediante decisão fundamentada. Deliberação do TCU, que, ao deferir a medida cautelar, justificou, extensamente, a outorga desse provimento de urgência. Preocupação da corte de contas em atender, com tal conduta, a exigência constitucional pertinente à necessidade de motivação das decisões estatais. Procedimento administrativo em cujo âmbito teriam sido observadas as garantias inerentes à cláusula constitucional do "*due process of law*". Deliberação final do TCU que se limitou a determinar, ao diretor-presidente da Codeba (Sociedade de Economia Mista), a invalidação do procedimento licitatório e do contrato celebrado com a empresa a quem se adjudicou o objeto da licitação. Inteligência da norma inscrita no art. 71, inciso ix, da constituição. Aparente observância, pelo Tribunal de Contas da União, no caso em exame, do precedente que o supremo tribunal federal firmou a respeito do sentido e do alcance desse preceito constitucional (MS 23.550/DF, REL. P/ ACÓRDÃO O MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE, INVIABILIDADE DA CONCESSÃO, NO CASO, DA MEDIDA LIMINAR PRETENDIDA, EIS QUE NÃO ATENDIDOS, CUMULATIVAMENTE, OS PRESSUPOSTOS LEGITIMADORES DE SEU DEFERIMENTO. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. MINISTRO CELSO DE MELLO. RELATOR DECISÃO PUBLICADA NO DJU DE 29.5.2007).

Nesse novo paradigma conferido aos Tribunais de Contas pela Constituição Cidadã, verificamos também a instituição de direitos, vantagens, impedimentos, prerrogativas e vencimentos aos seus integrantes, igualmente àqueles destinados à magistratura nacional, percebendo-se dessa forma, que foi postulada a funcional independência aos Ministros e Conselheiros das Cortes de Contas brasileiras. Se assim não o fosse, poderia, sim, vir a contaminar as decisões entre o fiscalizado, vale dizer, o órgão ou entidade jurisdicionada, e o nomeado, tendo em vista que a escolha feita pelo chefe do Poder Executivo poderia de alguma forma influenciar nos julgamentos.

Uma sinecura, considerando que quem tem o poder de demandar pareceres técnicos ao Tribunal de Contas por motivos políticos pode ter, em consequência, o controle de tal tribunal, através da indicação de seus membros, como bem lembra Martins, (2004).

Vislumbrou-se então um equilíbrio democrático entre as esferas Executiva e Legislativa para a escolha dos membros, conforme demonstrado nos parágrafos 1<sup>a</sup> e 2<sup>o</sup>, do art. 73, da CF/88 e artigo 75, do mesmo instrumento legislativo:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. § 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União 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 - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. § 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II - dois terços pelo Congresso Nacional.

(...)

Art. 75. 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. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

A Constituição da República de 1988, traz em seu bojo, que o Tribunal de Contas da União é **integrado** por 9 (nove) Ministros, em vez de empregar o verbo "compor" como faz em todos os Tribunais Judiciários, a exemplo do Supremo Tribunal Federal, (art. 101), Superior Tribunal de Justiça (art. 104), os Tribunais Regionais Federais (art. 107). Na lição de Bandeira de Mello (2001), como não há palavras inúteis nos textos legais e que sempre se deve ter em conta que o emprego de expressões distintas decorre da intenção do legislador, então há alguma razão para que isso tenha sido escrito e aprovado na forma em que consta do texto constitucional.

Ora, podemos perceber que há diferença entre empregar o verbo **integrar** em relação ao verbo **compor**, já que aqui (compor) exprime a ideia de um todo formado por várias partes. E o fato que corrobora essa tese é a existência de auditores (eventuais substitutos dos Ministros e Conselheiros nos seus impedimentos e afastamentos legais) no âmbito dos Tribunais de Contas. A eles (auditores), a quem foram conferidas as garantias e impedimentos relativos aos magistrados de primeira instância, portanto, são também equiparados aos magistrados, quanto os são os Ministros e Conselheiros, que formam com estes o todo integrado, o Tribunal de Contas, integrados por Ministros/Conselheiros e auditores.

Assim, a única possibilidade de harmonizar as diferenças entre os Tribunais de Contas relativos aos 26 (vinte e seis) Estados e o Distrito Federal é o número de auditores, cujo limite não foi fixado no texto constitucional, ficando, portanto, a critério da Constituição estadual.

A participação dos auditores na composição das Cortes de Contas em pé de igualdade, ou mesmo de superioridade numérica aos Ministros e Conselheiros, conferiria a esses órgãos a proeminência do caráter técnico imanente a suas tarefas de controle e fiscalização em sede de controle externo, em detrimento dos julgamentos eminentemente políticos. É importante também destacar que o número de auditores deve ser compatível com as tarefas a serem desempenhadas por esses magistrados conforme as peculiaridades de cada Unidade Federativa.

## **1.2 Competências Atribuídas ao Tribunal de Contas da União**

As principais competências do Tribunal de Contas da União estão dispostas na Constituição da República de 1988 e são as citadas a seguir. Entretanto, há inúmeras outras atribuições específicas do TCU, definidas na própria CF, por exemplo, a fiscalização do cálculo das quotas referentes aos fundos de participação dos Estados e dos Municípios (CF, art. 161, Parágrafo único) e em vários instrumentos legais, como, por exemplo, a Lei nº 4.320/1964 (Disposições Gerais sobre Direito Financeiro), a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Logo vejamos que amparado pelos citados instrumentos normativos, são atribuídas ao Tribunal de Contas da União as seguintes competências, prescritas no art. 71, da Constituição Federal de 1988.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos 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 federal, e as contas daqueles que derem causa a

perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

### **1.3 Composição dos Membros do Tribunal de Contas**

A Constituição dispõe que o Tribunal de Contas da União é integrado por 9 (nove) Ministros, conforme dispõe o *caput* do art. 73. A Lei Orgânica e o Regimento Interno apenas reproduzem esse dispositivo. O Tribunal de Contas por ser um órgão de estatura constitucional a própria

Constituição Federal de 1988 - CF/88, já define vários critérios para a efetivação e materialização do seu mister constitucional.

Além de estabelecer competências, a Constituição da República traz também disposições acerca da sede e sobre a composição do Tribunal de Contas da União e dos Estados. Para que sejam nomeados, os Ministros e Conselheiros devem obedecer aos seguintes requisitos:

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União 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 - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

Por força do art. 75, da mesma CF/88, esses requisitos se aplicam também aos integrantes das Cortes de Contas estaduais, cuja composição é formada por 7 (sete) Conselheiros.

#### 1.4 Escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União

Abaixo, na tabela a seguir, poderá ser observado como é feita a escolha dos 9 (nove) Ministros que integram o Tribunal de Contas da União:

Tabela - Forma de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas

QUANTIDADE	QUEM ESCOLHE
1	Presidente da República (livre escolha), com aprovação do Senado Federal
1	Presidente da República (dentre os Ministros-Substitutos indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento), com aprovação do Senado Federal

1	Presidente da República (dentre os Membros do MPTCU indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento), com aprovação do Senado Federal
6	Congresso Nacional (livre escolha)

**Fonte:** Brasil, 1993.

Vale destacar que os Ministros são nomeados pelo Presidente da República, independentemente de quem tenha feito sua escolha. Já a posse dos Ministros é dada pelo Presidente do Tribunal de Contas da União.

Em caso de vacância, o próximo Ministro é escolhido da mesma forma da que havia sido o Ministro que se aposentou. Por exemplo, se o Ministro que havia sido escolhido pelo Presidente da República é oriundo da carreira do MPTCU, o próximo Ministro também tem que ser escolhido dessa forma, vale dizer, dentre os membros do MPTCU (Carvalho Filho, 1999). Aliás, é firme a jurisprudência do STF a esse respeito. A ocupação da respectiva vaga passa a ser vinculada, nos termos da ementa a seguir:

EMENTA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPOSIÇÃO. VINCULAÇÃO DE VAGAS. INTELIGÊNCIA E APLICAÇÃO DO ARTIGO 73, § 2º, INCISOS I E II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DEFERIMENTO CAUTELAR.

O Tribunal de Contas da União é composto por 9 Ministros, sendo dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional e um terço pelo Presidente da República (CF, artigo 73, § 2º, incisos I e II).

O preenchimento de suas vagas obedece ao critério de origem de cada um dos Ministros, vinculando-se cada uma delas a respectiva categoria a que pertencem. (ADI 2117-DF, Min. Rel. Maurício Correa, DJ de 07/11/2003)

Os Ministros do Tribunal de Contas da União podem ter a disponibilidade ou a aposentadoria determinada pelo respectivo Tribunal, assegurado o devido processo legal. Para que essa disponibilidade ou aposentadoria “antecipada” aconteça, deve convergir a maioria absoluta dos votos dos Ministros titulares.

## **1.5 Prerrogativas e Vedações Impostas aos Ministros do Tribunal de Contas da União**

A Constituição dispõe ainda que os Ministros do TCU têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, prescritas no § 3º, do art. 73, da Constituição da República de 1988.

Assim, os Ministros gozam das seguintes garantias e prerrogativas: vitaliciedade (não pode perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado); inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, observando-se em sua remuneração o teto estipulado pela Constituição.

Assim como são atribuídas garantias e prerrogativas, também são estabelecidas vedações aos Ministros do TCU. De acordo com a Lei Orgânica do TCU, é vedado aos Ministros: exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério; exercer cargo técnico ou de direção de sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza ou finalidade, salvo de associação de classe, sem remuneração; exercer comissão remunerada ou não, inclusive em órgãos de controle da administração direta ou indireta, ou em concessionárias de serviço público; exercer profissão liberal, emprego particular, comércio, ou participar de sociedade comercial, exceto como acionista ou cotista sem ingerência; celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação, sociedade instituída e mantida pelo poder público ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes para todo e qualquer contratante e dedicar-se à atividade político-partidária.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União define ainda outra vedação: os Ministros do TCU não podem manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento ou emitir juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças de órgãos judiciais. Nessa vedação, ressalva-se a crítica feita por algum Ministro nos autos e em obras técnicas, ou no exercício do magistério.

## 1.6 Conselheiros do Tribunal de Contas

Embora tenha proibido a criação de Tribunais e Conselhos de Contas na esfera municipal, a Constituição Federal de 1988 permitiu a manutenção de 2 (dois) Tribunais de Contas de município existentes, a saber, o do Município da cidade de São Paulo e o do Município do Rio de Janeiro. Atualmente, há 26 (vinte e seis) Tribunais de Contas estaduais, que são assim distribuídos:

Vinte e dois (22) deles examinam as contas de cada um dos respectivos Estados e ainda dos seus Municípios (com a exceção dos Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, como já dito de passagem); quatro (4) Tribunais de Contas estaduais examinam apenas as contas estaduais, pois, nestes Estados (Bahia, Ceará, Goiás e Pará), existem também os Tribunais de Contas dos Municípios, que examinam apenas as contas municipais, inclusive das capitais, mas são instituições mantidas pelos Estados, cuja composição e indicação equipara-se a do Tribunal de Contas do Estado. Há ainda a situação peculiar do Tribunal de Contas do Distrito Federal, entidade da Federação brasileira que, equivalendo a um Estado e, não podendo ser subdividida em Municípios, leva seu Tribunal de Contas a examinar matérias comuns aos Estados e aos Municípios, que, no caso, são todas do Distrito Federal.

Além disso, como já mencionado, há dois Municípios (Rio de Janeiro e São Paulo) que têm seus próprios Tribunais de Contas, como instituições destas cidades (e não dos respectivos Estados), de modo que, nestes, os Tribunais de Contas estaduais examinam as contas do Estado e de todos os outros Municípios, exceto de suas próprias capitais (Lammego Bulos, 2003). Importante observar que a indicação dos membros destas Cortes de Contas municipais é da competência do Prefeito e da Câmara dos Vereadores dos respectivos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Por força do já citado art. 75, da CF/88, estende-se aos demais Tribunais de Contas brasileiros o modelo de organização, composição e fiscalização do TCU. A diferença basicamente reside na totalidade dos integrantes destas Cortes de Contas que, ao invés de 9 (nove) Ministros, são integrados por 7 (sete) Conselheiros.

Vale observar, porém, que são idênticos os requisitos que devem preencher os candidatos ao cargo de Conselheiro. O art. 73, da CF/88, é

daquelas normas de repetição obrigatória nas Constituições Estaduais, por força do art. 75, da mesma CF/88.

Assim, os requisitos da idoneidade moral, reputação ilibada e notório saber devem ser observados para a escolha de Conselheiro, bem como a idade mínima de 35 (trinta e cinco) anos, com também a proporcionalidade de escolha entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo e, por último, a forma de nomeação.

De maneira que a crítica levado a efeito neste trabalho paira também acerca das nomeações para essas Cortes de Contas estaduais, municipais, do Distrito Federal e do Município.

Infelizmente, a nomeação para essas Cortes de Contas, ressalvada as vagas destinadas aos auditores e membros do Ministério Público de Contas, que são concursados, os critérios constitucionais acabam reduzindo ao mais ténue deles, vale dizer, os conhecimentos de administração pública, em virtude da ocupação por mais de 10 (dez) anos de exercício de função pública.

Aqui mesmo no Tribunal de Contas do Estado de Goiás, tivemos Conselheiros, indicados pelo Poder Legislativo, graduados em medicina e odontologia, cujo conhecimento de administração pública adquiriram-se apenas do exercício do mandato eletivo, o que é lamentável.

Portanto, é imperial que o legislador, quiçá, o constituinte reformador, repense a forma para a escolha de Ministros e Conselheiros, notadamente para o preenchimento das vagas de indicação do Poder Executivo e Legislativo. Só assim, haverá um controle mais efetivo e isonômico da execução orçamentária levada a efeito pelos entes federados.

## **CAPÍTULO II - UMA NOVA PERSPECTIVA NA ESCOLHA DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

### **2.1 Reestruturação na Escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União**

A Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil - ANTC redigiu projeto de lei para reestruturação da maneira pela qual os ministros do Tribunal de Contas da União são escolhidos.

Em reportagem de Dyelle Menezes e Gabriela Salcedo, publicada no dia 29 de novembro de 2014, no site [contasabertas.com.br](http://contasabertas.com.br), sobre o projeto de lei que altera os critérios de indicação de ministros do TCU, assim discorreu a opinião de Lucieni Pereira, presidente da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil - ANTC:

(..) Essa é a garantia de que os agentes estratégicos que atuam no processo de contas tenham representação e sejam levados para a composição do alto escalão da Corte. (...) As alterações nos critérios para se tornar ministro de contas devem ser efetivadas para que não haja divergência entre TCU, Poder Executivo e Congresso Nacional. (...) As mudanças devem acontecer o mais rápido possível.

Dessa forma, entidades como o Contas Abertas, poderiam participar da audiência pública de sabatina para escolha dos candidatos, no intuito de aproximar a sociedade civil do Poder Legislativo.

Nesse mesmo sentido, verificamos que tramitam algumas propostas de emenda constitucional (PEC) tendo como objetivo alterar a forma de composição dos membros das Cortes de Contas, como também há proposta no sentido de que esses cargos sejam preenchidos por meio de concurso público, o que seria razoável.

### **2.2 O Critério da Idoneidade Moral e da Reputação Ilibada para Escolha dos Membros dos Tribunais de Contas**

Seja o Presidente da República, seja o Congresso Nacional, Governadores de Estado ou Assembleia Legislativa, se afastarem do valor da

norma constitucional na motivação dos seus atos para provimentos de tais cargos, corre-se o risco de nomearem pessoas com máculas no campo ético e da idoneidade. Isso se dá por conta da utilização pelo constituinte de conceitos imprecisos, abertos ou indeterminados, como idoneidade moral e reputação ilibada.

Para ilustrar a idoneidade moral e reputação ilibada, expõe-se aqui o artigo de autoria de Carlos Wellington Leite de Almeida, Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, no Periódico Direito e Justiça, do Centro de Estudos e Pesquisas de Direito e Justiça (CEP-DJ):

A primeira dificuldade consiste em bem definir o que venha a ser "idoneidade moral e reputação ilibada". Uma busca na doutrina jurídica revela que a prevalência da ideia de "nenhuma mancha na imagem" como não central do conceito.

Já Diniz (2008), em seu Dicionário Jurídico afirma: "Reputação. 1. Na linguagem jurídica em geral, tem o sentido de: a) fama; b) renome; c) opinião d) bom ou mau nome". E, prossegue a doutrinadora: "ILIBADO. Sem mancha ou culpa".

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ex-Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, segue a mesma linha.

Para ele, idoneidade moral diz respeito à aptidão do indivíduo para situar-se no padrão de comportamento consagrado pelos costumes da sociedade. Reputação ilibada, por sua vez, diz respeito à visão que tem a sociedade de ser o indivíduo em análise "sem mancha, puro" (REQUISITOS PARA MINISTRO E CONSELHEIRO DE TRIBUNAL DE CONTAS, REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, N. 126, 1995).

Um Ministro do Tribunal de Contas da União ou um Conselheiro de Tribunal de Contas estadual ou municipal tem a palavra final acerca da boa ou má gestão que o administrador público empreendeu quanto à utilização dos recursos públicos que lhe foram confiados. Logo, deve pautar sua atuação com decoro, conseqüência de sua reputação ilibada e de sua idoneidade moral.

Nesta ótica, o Constituinte determinou que se observassem, motivadamente, alguns critérios jurídicos para a indicação de novos magistrados de contas, a exemplo da reputação ilibada e da idoneidade moral,

conforme demonstra Agravo de Instrumento nº 664.567/RS, Pleno, do Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 6/9/07:

São nulos os atos de indicação e nomeação para o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas que não fornecerem a necessária motivação, consubstanciada pelo cumprimento dos requisitos constitucionais de idoneidade moral e reputação ilibada.

O ponto comum de todos os apelos é a suposta impossibilidade do Poder Judiciário em analisar os requisitos constitucionais para a nomeação ao cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas, dispostos no art. 73, § 1º, da Constituição da República e no art. 28, da Constituição Estadual do Estado de Goiás.

A análise dos requisitos para a indicação e nomeação ao cargo de Conselheiro pelo Poder Judiciário ocasionaria ilegal ofensa ao princípio da separação dos poderes. Neste sentido:

O controle jurisdicional do ato administrativo, para não violar a separação dos poderes, distancia-se do critério político (mérito), cingindo-se à verificação das prescrições legais determinadas (competência e manifestação da vontade do agente, objeto, conteúdo, finalidade e forma). O critério político e as razões técnicas, desde que lícitos, são estranhos à prestação jurisdicional (STJ, EMENTÁRIO STJ N. 9/41, MS N. 3.071-0/DF, REL. MIN. MILTON LUIZ PEREIRA, 1ª SEÇÃO, UNÂNIME, P. 143).

Para delimitar o campo de discricionariedade e resolver essa questão de executor da norma, verifica-se a necessidade da confecção de um instrumento infraconstitucional estabelecendo parâmetros de bom senso e de racionalidade ao ato de escolha, sob pena da necessária intervenção do Poder Judiciário, justamente, para inibir nomeações desarrazoadas e desprovidas do mínimo rigor constitucional.

### **2.3 O Critério dos Notórios Conhecimentos para Escolha dos Membros dos Tribunais de Contas**

O critério dos notórios conhecimentos ainda que tenha um campo de fluidez menor, merece também uma ação normativa complementar, com vistas a afastar excessos por ocasião da escolha do futuro Magistrado de Contas.

Não raro são escolhidos membros cuja formação acadêmica transita por graduações variadas e distantes do que o constituinte impôs, como jornalismo, odontologia, medicina, psicologia, etc., como já referido acima. Não que os profissionais de tais graduações não sejam dignos do exercício da magistratura de contas, em absoluto. O certo é que o legislador constituinte não previu essa possibilidade, mas a deixou para aquelas vagas destinadas a livre escolha do Poder Executivo e do Legislativo.

Mas, a Constituição com intuito de universalizar candidatos tanto do setor público como do privado à postulação da vaga, usou o critério de notórios conhecimentos, conforme estampado na CF/88, art. 73, § 1º, III - "notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública" Como bem lembra Silva (2000, p. 97):

Não se tem levado em consideração a importância do contexto na interpretação constitucional. A Constituição é um texto que, como qualquer texto, tem o seu ser nas palavras, no seu arranjo, nas suas intenções que nem sempre exprimem com clareza sua intencionalidade. E a função do intérprete está aí precisamente tornar algo que é pouco familiar, distante e obscuro em algo real, próximo e inteligível. O intérprete da Constituição tem que partir da ideia de que ela é um texto que tem algo a dizer-nos que ainda ignoramos. É função da interpretação desvendar o sentido do texto constitucional; a interpretação é, assim, uma maneira pela qual o significado mais profundo do texto é revelado, para além mesmo do seu conteúdo material.

Neste ponto, onde se observa a possibilidade de fundamentar e resolver a indicação baseada nos notórios conhecimentos de administração pública, é que os indicados advindos dos altos escalões da administração pública se encaixam.

Ora, a inteligência há de ser no mínimo balizada com os critérios de escolha dos membros oriundos da auditoria e do ministério público de contas. Deles são exigidos para o ingresso a formação jurídica, ciências econômicas, contábeis e administração para o primeiro e ciências jurídicas para o segundo, bem como o ingresso que acontece sempre pela via isonômica do concurso público para ambos os casos.

Logo, a exigência reclamada pela Constituição da República, deve ser cumulativa (notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e

financeiros ou de administração pública), inclusive somando-se a isso os mais de 10 (dez) anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso III, do art. 73.

As normas constitucionais de organização do Tribunal de Contas da União são de observância obrigatória pelos demais Tribunais de Contas brasileiros e, por tal razão, possibilitam que os candidatos com graduação em outras áreas devem ter a possibilidade de participar do processo de seleção aos cargos de auditor, que além de substituírem Ministro ou Conselheiro, poderá, a seu tempo, ocupar uma dessas vagas.

Por se tratar de conceito jurídico indeterminado, o notório saber gera dificuldades na avaliação do sentido e alcance desta regra constitucional. O STF, por exemplo, tem decisão no sentido de que o "notório conhecimento ou saber jurídico" importa em um juízo de discricionariedade de quem for o responsável pela escolha do Ministro ou Conselheiro.

Com efeito, na AO 476, da relatoria do Min. Nelson Jobim (DJ 05/11/1999), decidiu a Suprema Corte que "a qualificação profissional formal não requisito à nomeação de Conselheiro do Tribunal de Contas Estadual. O requisito notório saber é pressuposto subjetivo a ser analisado pelo Governador do Estado, a seu juízo discricionário".

Em decisão anterior, porém, o STF tinha entendimento de que notório saber não se tratava de juízo apenas discricionário, a de ser exigir um mínimo de pertinência entre as qualidades intelectuais do pretendente ao cargo, nos termos da seguinte ementa:

Tribunal de Contas. Nomeação de seus membros em Estado recém-criado. Natureza do ato administrativo. Parâmetros a serem observados. Ação Popular desconstituinte do ato. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Provimentos dos cargos de Conselheiros. A nomeação dos membros do Tribunal de Contas do Estado recém-criado não é ato discricionário, mas vinculado a determinados critérios, não só estabelecidos pelo art. 235, III, das disposições gerais, mas também, naquilo que couber, pelo art. 73, par. 1., da CF. NOTÓRIO SABER - incisos III, art. 235 e III, par. 1º, art. 73, CF. Necessidade de um mínimo de pertinência entre as qualidades intelectuais dos nomeados e o ofício a desempenhar. Precedente histórico: parecer de Barbalho e a decisão do Senado. AÇÃO POPULAR. A não observância dos requisitos que vinculam a nomeação, enseja a qualquer do povo sujeitá-la a correção judicial, com a finalidade de desconstituir o ato lesivo à moralidade administrativa. Recurso Extraordinário conhecido e provido para

julgar procedente a ação (STF, 2ª Turma, RE 167137/TO-TOCANTINS, Min. Paulo Brossard, DJ 25/11/1994).

Portanto, trata-se de um requisito importante e que, lamentavelmente, pelo entendimento atual do STF reside no campo da discricionariedade da autoridade nomeante, o que fragiliza o querer do constituinte, que nos parece, era consentâneo com o primeiro entendimento da Suprema Corte, por último citado.

## **CAPÍTULO III - O CRITÉRIO DA PROPORCIONALIDADE DAS VAGAS E DOS IMPEDIMENTOS DE ELEGIBILIDADE PARA ESCOLHA DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS ESTADOS**

### **3.1 Moralidade e Imparcialidade**

Os critérios para escolha dos membros dos Tribunais de Contas no campo prático repelem os princípios democráticos insculpidos na Constituição da República, em especial o da moralidade, impessoalidade e isonomia, observando tão somente o nefasto nepotismo como impedimento para elegibilidade, conforme abaixo demonstrado:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL. DENEGAÇÃO DE LIMINAR. ATO DECISÓRIO CONTRÁRIO À SÚMULA VINCULANTE 13 DO STF. NEPOTISMO. NOMEAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DO CARGO DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. NATUREZA ADMINISTRATIVA DO CARGO. VÍCIOS NO PROCESSO DE ESCOLHA. VOTAÇÃO ABERTA. APARENTE INCOMPATIBILIDADE COM A SISTEMÁTICA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESENÇA DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. LIMINAR DEFERIDA EM PLENÁRIO. AGRAVO PROVIDO. I - A vedação do nepotismo não exige a edição de lei formal para coibir a prática, uma vez que decorre diretamente dos princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição Federal. II - O cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reveste-se, à primeira vista, de natureza administrativa, uma vez que exerce a função de auxiliar do Legislativo no controle da Administração Pública. III - Aparente ocorrência de vícios que maculam o processo de escolha por parte da Assembleia Legislativa paranaense. IV - A luz do princípio da simetria, o processo de escolha de membros do Tribunal de Contas pela Assembleia Legislativa por votação aberta, ofende, a princípio, o art. 52, III, b, da Constituição. V - Presença, na espécie, dos requisitos indispensáveis para o deferimento do pedido liminarmente pleiteado. VI - Agravo regimental provido (PROCESSO: RECLAMAÇÃO 6702 PR; RELATOR (A): RICARDO LEWANDOWSKI, JULGAMENTO: 04/03/2009, ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO, PUBLICAÇÃO: DJE-079 DIVULG 29-04-2009 PUBLIC 30-04-2009 EMENT VOL02358-02 PP-00333).

Entende-se que não pode sobrar réstia de dúvidas quanto aos impedimentos já alinhavados referente à parentela e a observância do princípio da isonomia na indicação para o cargo de Ministro ou Conselheiro dos Tribunais de Contas.

Como bem lembra Karl (1996, p.208):

É improvável, senão certo, que um candidato estranho ao corpo votante possa ter o mesmo grau de probabilidade de sucesso na disputa, se um membro do corpo votante for também candidato. A disputa nasceria, assim, maculada. Um parlamentar-candidato, não deixa de ser "parte do corpo". Mantém-se membro do corpo eleitor (apenas impedido de votar, isto é: se houver impedimento), e pugna por votos desde colegiado votante. Eis uma contradição lógica. Uma teratologia. Para isso, a Constituição sequer precisa vaticinar explicitamente uma regra de proteção à disputa daquelas vagas. Especialmente impedimento que membros do corpo votante participassem da eleição. Não se trata, então de "lacuna da lei", mas de "silêncio eloquente". Como refere Larenz, a "lacuna" é uma incompletude da lei. Uma ausência de norma jurídica que possa suprir a necessidade de tratamento da questão. Mas no caso em tela normas há. Em abundância.

No tocante a proporcionalidade das vagas, assaz são as críticas dos estudiosos quanto ao tema, como demonstraremos a seguir.

### 3.2 Da Doutrina

A Lei Maior defere na federação brasileira, amparada nos artigos 11 e 25, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os princípios estabelecidos na Constituição da República. Conforme demonstrado pelo Ministro Trigueiro (1980, p. 109) do STF na seguinte forma:

Como é característico do regime federativo, o direito constitucional reconhece aos Estados as prerrogativas da auto-organização política, com a consequência lógica do autogoverno. Em teoria, e desde que respeitem certos princípios fundamentais que o direito federal prevê, os Estados definem a sua própria organização, isto é, instituem os seus órgãos de governo, dispõem sobre o provimento deles e estabelecem os métodos de elaboração de suas normas jurídicas. Por igual, e em decorrência desse poder, são governados sem qualquer subordinação hierárquica ao governo federal. Isso quer dizer que os Estados estão submetidos à Constituição Federal, porém não estão subordinados ao governo da União.

Assim, o Governo Estadual se compõem, necessariamente, dos poderes legislativo, executivo e judiciário, que a Constituição de 1891 definia como órgão de soberania nacional, mas que, no âmbito estadual, somente podem ser qualificados como órgãos da autonomia federativa.

Cretela Júnior (1991), quanto a escolha do Conselheiro do Tribunal de Contas por meio de ato administrativo, se manifesta da seguinte forma: "como

se sabe, ato administrativo complexo é o que depende da manifestação da vontade concomitante ou sucessiva de mais de um órgão do Estado, quer singular, quer coletivo.”

Acerca da prevalência de critérios, Moreira Neto (2000, p. 109) afirma categoricamente:

Em relação a duas vagas, há, portanto, necessidade de adequar as duas etapas para preenchimento das vagas: lista tríplice e antiguidade/merecimento. Dessa forma, o Tribunal de Contas da União elaborará lista indicando, alternadamente, três auditores ou três membros do Ministério Público junto ao Tribunal, seja pelo critério de merecimento, seja pelo critério da antiguidade, para que, posteriormente, o Presidente escolha um deles, submetendo-os à aprovação do Senado Federal.

Cabe ao Tribunal de Contas, quando da escolha que recair sobre Auditor ou Procurador de Contas, encaminhar ou lista tríplice de merecimento ou lista tríplice de antiguidade, alternadamente.

Pelo comentário ao § 2º, do artigo 73, da Constituição da República, Moraes (1999, p. 94) defende a não prevalência de critérios ao asseverar em seu, pronunciamento:

Assim, a Corte de Contas elaborará lista indicando, alternadamente, três auditores ou três membros do Ministério Público junto ao Tribunal, por merecimento OU antiguidade, para, a posteriori, o presidente escolher um deles, submetendo-os à aprovação pela maioria simples do Senado Federal. O STF entendeu que a nomeação deverá respeitar a existência de uma lista tríplice, a qual vincular-se-á ao juízo discricionário do Presidente da República, que escolherá um dos três nomes.

Já o Procurador da República Osório Silva Barbosa Sobrinho (2001), analisando os critérios de existência ou não existência sobre a procedência da escolha dos Conselheiros, assevera a decisão do Ministro Maurício Correa, quanto a seu julgamento (exagerado) da ADInMC 2.209-PI, assim exposto:

As listas tríplices a que se referem as alíneas b e c do referido dispositivo devem obedecer, alternativamente, aos critérios de antiguidade e merecimento, na forma do art. 73, § 2º, I, da CF. Vencido nesse ponto o Min Marco Aurélio, por entender ser incompatível a previsão de lista tríplice para o preenchimento de vaga por antiguidade.

As manifestações doutrinárias transcritas não deixam dúvidas quanto à inexistência de regra de precedência entre os critérios de merecimento e antiguidade, soçobrando argumentos que deem sustentabilidade à argumentação.

### 3.3 Da Jurisprudência

A precedência de critérios e merecimento para definir os Auditores e à ordem de nomeação dos Conselheiros dos Tribunais de Contas, expurga-se na ADI 219-8/PB, julgada em 24/06/1993, tendo como relator o Ministro Sepúlveda Pertence (DJ 23.09.94), conforme observado

EMENTA: I – TRIBUNAL DE CONTAS DOS ESTADOS: ORGANIZAÇÃO SUBMETIDA ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS REGENTES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (CF, ART. 75): INTELIGÊNCIA, QUANTO À ORDEM DE NOMEAÇÃO E À DIVISÃO DAS ESCOLHAS. A ordem dos incisos do art. 73, § 2.º, CF não resolve nem visou a resolver a questão transitória do sistema de provimento das vagas no Tribunal de Contas, subsequentes à promulgação constitucional: logo – não obstante o art. 75 CF – não importa que, ao imitar o modelo federal, haja a Constituição do Estado invertido a sua enunciação. À vista dos textos constitucionais pretéritos, todos os membros dos Tribunais de Contas, sob eles nomeados, haviam sido escolhidos pelo Poder Executivo; ora o princípio a observar, no campo do direito constitucional intertemporal, é o que resolve o problema transitório, sempre que possível, de modo a propiciar a efetivação mais rápida do novo sistema constitucional permanente: portanto, e independentemente da ordem da previsão no texto da competência respectiva, a prioridade no provimento das vagas no Tribunal de Contas, subsequentes à promulgação das novas constituições estaduais, deveria tocar ao Poder Legislativo. (...)

Em pronunciamento da mesma ADI, o Ministro Marco Aurélio, assim preceituou:

Pelo fato de o § 2.º conter a ordenação dos incisos, colocando em primeiro plano, como inciso n.º I, aquelas vagas relativas à nomeação pelo Presidente da República, e, como inciso II, os dois terços relativos à escolha pelo Congresso Nacional, não tenho algo que induza à convicção de que as primeiras três vagas serão preenchidas por escolha do Presidente da República e somente as que se seguirem pelo Congresso Nacional. Assim, a inversão operada quando da promulgação da Carta Estadual da Paraíba não é suficiente a levar à conclusão de que, primeiro, a Assembleia Legislativa procederá ao preenchimento das cinco vagas.

O Ministro Paulo Brossard, observou a irrelevância quanto aos termos interpretados no julgamento da referência constitucional:

(...) esta interpretação topográfica invocada pelo requerente além de levar a um absurdo, contraria o princípio lógico a ser observado no campo do direito constitucional intertemporal: de que o problema transitório deve, sempre que possível, ser resolvido de modo a propiciar a efetivação mais rápida do sistema constitucional permanente.

Na ótica da maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, referindo-se aos vocábulos interpretativos do texto constitucional, assim vislumbraram:

A ordem dos incisos do art. 73, § 2.º, CF, não resolve, nem teve por objetivo resolver a questão transitória do sistema de provimento das vagas no Tribunal de Contas, subsequentes à promulgação constitucional. Ao contrário, a interpretação topográfica, que se quer inculcar, conduziria a um absurdo patente: a partir da Constituição, não apenas a primeira, mas as três primeiras vagas corresponderiam a escolhas presidenciais.

Cabe portando ao Tribunal de Contas definir o critério prevalente para composição da lista, caso não haja esta definição na Constituição Estadual, ou mesmo em legislação infra-constitucional estadual, como se vê do seguinte julgado:

Ora, o art. 73, §2.º, I, da Lei Magna, determina que o Tribunal indique em lista tríplice, o que significa, desde logo, que a Corte compõe a lista tríplice para submeter os nomes à escolha do Presidente da República. Em consequência, quando houver de seguir, para tanto, o critério de antiguidade, o Tribunal comporá a lista tríplice, conforme o caso, com os três auditores ou três membros do MP junto à Corte mais antigos. Nessa hipótese de antiguidade, porque não lhe cabe fazer indicação por merecimento, o Tribunal não escolhe, mas, tão-só, aponta ao Chefe do Poder Executivo os três mais antigos, em lista tríplice, como quer a Constituição, em ordem a que, a partir dessa indicação, o Presidente faça sua escolha. De outra parte, quando, no exercício da competência de indicar ao Presidente da República auditores ou membros do Ministério Público junto à Corte, houver o Tribunal de Contas de elaborar lista tríplice, segundo o critério de merecimento, outro não poderá ser, então, o procedimento senão o de escolher, de acordo com os padrões valorativos, três dentre os auditores ou os membros do Ministério Público aludido, conforme o caso, independentemente da antiguidade na respectiva área de recrutamento. Tanto a lei quanto a Constituição não autorizam a argumentação do impetrante, de que o Tribunal de Contas só poderia indicar um nome ao Governador, por se tratar de vaga a ser provida

por antiguidade. As normas são claras quando exigem lista tríplice, sem distinguir as hipóteses; e nada há de aberrante nisso. A referência a antiguidade e merecimento diz respeito aos critérios a serem observados na confecção da lista: os três mais antigos ou os três considerados merecedores (RECURSO EXTRAORDINÁRIO N.º 179.461-5/DF – RELATOR MINISTRO NÉRI DA SILVEIRA, DIÁRIO DA JUSTIÇA, SEÇÃO I, 22 MAR. 1996).

É indubitável que a composição plural do Colegiado das Cortes de Contas, preconizada pelo Constituinte, deve ser alcançada o mais breve possível, sendo essa uma das bases do Direito Constitucional intertemporal. Nesse sentido, decidiu o STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.013-7/PI – Medida Liminar - Relator Ministro Maurício Corrêa, Diário da Justiça, Seção I, 08 out. 1999, p. 38), na qual se questionava a que classe caberia uma das vagas de Conselheiro: “A regra de transição, obviamente, há de ser aquela que possibilite, o mais rápido possível, chegar-se ao modelo definitivo da parte permanente da Constituição”.

A escolha dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e os respectivos critérios já foram alvo de inúmeras decisões por parte da Corte Suprema, como a seguir demonstraremos pelo seguinte julgado:

Tribunal de Contas: Critério de Precedência. - Julgada medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores – PT contra o § 2º do art. 88 da Constituição do Estado do Piauí (redação dada pela EC 11/2000) o qual, ao estabelecer que três conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão escolhidos pelo Governador do Estado, impõe a observância de um critério de precedência (art. 88, § 2º, I: três pelo Governador, com aprovação da Assembleia Legislativa, obedecidos os critérios e a ordem de precedência a seguir: a) um de livre escolha do Governador; b) um dentre Auditores indicados em lista tríplice; c) um dentre Procuradores do Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice.). O Tribunal, embora considerando que a ordem de precedência estabelecida na norma impugnada não ofende a CF, deferiu, em parte, a liminar para, em face do princípio da razoabilidade, dar interpretação conforme à CF, declarando que, havendo vaga no Tribunal de Contas do Estado, seja ela preenchida segundo a previsão estabelecida nas alíneas b e c do inciso I do § 2º do art. 88 da Constituição do Estado, assegurando-se, em consequência, a primeira escolha para o Auditor, tendo em vista a atual composição de cinco conselheiros nomeados pela Assembleia Legislativa e um pelo Governador — anterior à CF/88. Por maioria, deferiu-se, também, para, dando interpretação conforme à CF, explicitar que as listas tríplices a que se referem as alíneas b e c do referido dispositivo devem obedecer, alternativamente, aos critérios de antiguidade e merecimento, na forma do art. 73, § 2º, I, da CF. Vencido nesse ponto o Min Marco Aurélio, por entender ser incompatível a previsão de lista tríplice para

o preenchimento de vaga por antiguidade (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 2.209/PI– MEDIDA CAUTELAR - RELATOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA, DECISÃO EM 21-6-2000, INFORMATIVO STF, N.º 194).

Corroborando a tese da irrelevância da colocação dos vocábulos, reitera seu entendimento a Suprema Corte no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.054-9/GO, da Relatoria do Ministro Francisco Rezek, decisão em 15/06/1994, ao asseverar:

Com relação à fixação da ordem na escolha de Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais, o Supremo Tribunal Federal já consolidou entendimento no sentido de que o art. 73, § 2º, da Constituição Federal estabelece mera distribuição de competência para indicação e nomeação de membro do Tribunal de Contas, sem que haja qualquer reflexo ou determinação no sentido de que a escolha a ser feita pelo Poder Executivo deva preceder à do Poder Legislativo (ADIN N.º 897-8/DF, RELATOR O EMINENTE MINISTRO ILMAR GALVÃO).

Reiterando o seu entendimento, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.596/PA, do Relator Ministro Sepúlveda Pertence, decisão em 19/03/2003, Informativo STF, n.º 301, fez a seguinte afirmação: “O Tribunal, considerando que, embora não haja uma ordem de precedência compulsória estabelecida pela CF, deve prevalecer a interpretação que viabiliza a implantação mais rápida do modelo constitucional.” Tangendo a Carta Maior, tratando-se da composição dos Tribunais Regionais Federais, assim preconiza:

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.

Parágrafo único. Recebidas as indicações, o tribunal formará lista tríplice, enviando-a ao Poder Executivo, que, nos vinte dias subsequentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação.

(...)

Art. 107. Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e menos de sessenta e cinco anos, sendo:

- I - um quinto dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público Federal com mais de dez anos de carreira;
- II - os demais, mediante promoção de juízes federais com mais de cinco anos de exercício, por antiguidade e merecimento, alternadamente.

Recepcionada pela Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, Lei Complementar n.º 35 de 1979, dispõe em seu artigo 100:

Art. 100 - Na composição de qualquer Tribunal, um quinto dos lugares será preenchido por advogados, em efetivo exercício da profissão, e membros do Ministério Público, todos de notório merecimento e idoneidade moral, com dez anos, pelo menos, de prática forense.

§ 1º - Os lugares reservados a membros do Ministério Público ou advogados serão preenchidos, respectivamente, por membros do Ministério Público ou por advogados, indicados em lista tríplice pelo Tribunal de Justiça ou seu órgão especial.

§ 2º - Nos Tribunais em que for ímpar o número de vagas destinadas ao quinto constitucional, uma delas será, alternada e sucessivamente, preenchida por advogado e por membro do Ministério Público, de tal forma que, também sucessiva e alternadamente, os representantes de uma dessas classes superem os da outra em uma Unidade.

O Supremo Tribunal Federal também enfrentou questionamentos acerca do quinto constitucional, no qual também se discutiu acerca da existência ou não de ordem de precedência entre membros da classe dos advogados e do Ministério Público na composição dos Tribunais. Analogamente à controvérsia da colocação de vocábulos, no que tange aos critérios de merecimento e antiguidade na elaboração das listas tríplexes a que se refere o § 2.º do art. 73, da CF/88. Assim asseveraram os eminentes Ministros do STF no julgamento do Mandado de Segurança n.º 23.972-7/DF, no que toca ao critério de precedência:

O TRF não estava condicionado por norma constitucional ou infraconstitucional, a adotar uma ou outra classe. Já que não havia condicionamento, o que fez o TRF da 5.ª Região? Com base no precedente do antigo Tribunal Federal de Recursos, aplicou a norma específica do inciso I do art. 107, observando a precedência dos advogados. Poderia basear-se na precedência do art. 94, também. Certo é, repito, que o TRF não estava condicionado nem por norma constitucional nem por norma infraconstitucional.

Com clareza solar, o Ministro Sepúlveda Pertence, ainda nos autos do julgamento proferido no Mandado de Segurança n.º 23.972-7/DF, registrou:

Surge, então, o problema. Há um critério para o primeiro provimento da vaga ímpar? Argumentou-se, com o que eu chamaria de um critério tipográfico (sic), que a palavra “advogados”, no texto do art. 107, tenha sido mencionada antes da expressão “membros do Ministério Público”. A mim não me impressiona tal critério, porque procuro sempre uma razão de ser do dispositivo constitucional. Não consigo encontrar nada de racional que explique, de um lado, que o art. 94 mencione Ministério Público antes dos advogados e, de outro, em todas as disposições específicas das Justiças da União, se inverta a ordem (assim, no art. 104, II, com relação ao STJ; no art. 107, I, com relação aos TRF's e no art. 111, I, com relação ao TST). Prefiro dizer que a Constituição Federal não deu solução para o problema, o que não me impressiona. A Constituição não é um código. É um texto necessária e historicamente fragmentário. Cuida de resolver aqueles problemas em relação aos quais pareceu ao constituinte necessário dar tratamento e hierarquia constitucional. Poderia tê-lo feito a lei ordinária, a meu ver, exatamente porque é inútil procurar na Carta Federal, com todas as vênias, qualquer critério. A LOMAN, assim como regulou o problema dos sucessivos provimentos no quinto, quando seja ímpar o seu número, poderia também ter adotado um critério qualquer, ainda que arbitrário, apenas para evitar disputas acerca de qual categoria daria o seu primeiro ocupante. Estou convencido de que não o fez. No mesmo sentido – o da inexistência de um critério constitucional – temos decidido repetidas vezes, a partir da ADIn 219, julgada em 24.6.93, de que fui relator (DJ 23.09.94), a propósito da ordem de nomeação dos conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais. E também ante soluções diversas dadas pelas Constituições estaduais, dando prioridade ou à livre nomeação do Governador de Estado, ou à eleição pela Assembleia Legislativa, ou às vagas vinculadas, aos Auditores e aos Procuradores. O problema que se põe – e a LOMAN poderia tê-lo resolvido, mas não o fez – é quanto ao nosso entendimento, em relação aos Tribunais de Contas, de que é dado estabelecer qualquer ordem, sobretudo nas Constituições estaduais, porque a Carta Federal não o resolveu. Se não o fez, chego à mesma conclusão do eminente Relator, em um segundo momento, de que era necessário que o Tribunal – dados os critérios do art. 94 e similares da Carta Federal -, elegeisse uma das categorias para iniciar o processo do seu primeiro provimento. Poderia ter, sim, escolhido uma ou outra das categorias componentes do ‘quinto’.

Pondo termo à controvérsia, também o elucidativo voto do Ministro Marco Aurélio, ainda nos autos do julgamento proferido no Mandado de Segurança n.º 23.972-7/DF, asseverou:

Não confiro primazia a esta ou àquela categoria, para o efeito de preenchimento das vagas destinadas ao quinto. Entendo que Ministério Público e advocacia estão no mesmo patamar e formam, independentemente da ordem, da dimensão dada às nomenclaturas, o grande todo composto pelo quinto. Essa conclusão decorre até

mesmo do fato de a Constituição Federal referir-se, em certo passo, primeiramente, ao Ministério Público. E na regra básica concernente ao quinto- o artigo 94 -, alude-se aos membros do Ministério Público e, posteriormente, aos advogados, de modo a compor, portanto, ambas as categorias, o quinto. Após essa referência, a revelar que não tem significado maior a ordem de colocação dos vocábulos, constatamos a disciplina quanto ao Superior Tribunal de Justiça, aos tribunais regionais federais e à Justiça do Trabalho, quando, então, menciona-se, primeiramente, a laboriosa classe dos advogados para, depois, aludir-se ao Ministério Público.

Tendo-se em mente que a atuação eficiente do Estado exige atuação imparcial e independente, ressalta Oliveira (2002) que esta imparcialidade na Administração Pública surgiu historicamente da necessidade de, por um lado, salvaguardar o exercício da função administrativa e, conseqüentemente, a proteção do interesse público da influência de interesses alheios ao interesse público, qualquer que fosse a sua natureza e, por outro, afastar a interferência indevida no procedimento administrativo, em especial, na fase decisória, de outros sujeitos ou entidades, exteriores à Administração Pública.

Continua o autor dizendo que: “Imparcialidade é independência: independência perante os interesses privados, individuais ou de grupo; independência perante os interesses partidários; independência, por último, perante os concretos interesses políticos do Governo”.

Destarte, não havendo o texto constitucional federal estabelecido uma regra de precedência entre antiguidade e merecimento, com efeito, a ordem de colocação dos vocábulos é irrelevante. Não havendo regra neste sentido estabelecida na Constituição do Estado, nem em lei estadual, caberá ao Tribunal de Contas decidir sobre qual o critério a ser adotado para a primeira vaga e, a partir daí, estabelecer sua alternância. Entretanto, seguindo a um referencial ético, o estabelecimento do critério há de ser impessoal, sem ter em mente a quem se quer atingir, seja para beneficiar, seja para prejudicar, exercício este nem sempre de todo fácil, vez que imparcialidade e independência pressupõem alto grau de desenvolvimento das instituições democráticas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclusivamente, verifica-se que é preciso enfrentar algumas questões que durante muito tempo se constituíram verdadeiros tabus a exemplo de uma composição técnica dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas. Não se trata de desprezar a participação política, que se revela essencial.

Trata-se de promover um maior equilíbrio entre o critério técnico e o político. Isso porque, na atual sistemática constitucional, ao Poder Legislativo cabe indicar “livremente” 06 (seis) dos Ministros do Tribunal de Contas da União e 04 (quatro) dos Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados. Ou seja, sem as rédeas vinculadas que o Poder Executivo sofre, uma vez que das três nomeações a que tem direito, apenas uma é de livre escolha.

Assim sendo, não nos parece justo e nem correto a proporcionalidade das vagas se o Poder Legislativo tem a palavra final nos pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas. Ora, com a maioria das indicações de forma livre, há mácula nas decisões do órgão diante das aparentes tintas técnicas que essa decisão possa ter.

Na realidade, a sugestão é que seja feita uma nova composição paritária prevalecendo *in casu*, um corpo de magistratura oriundo da área técnica com acúmulo de experiência na função.

Por outro lado, mister que seja pensada também uma forma mais objetiva de se avaliar a vida pregressa dos eventuais candidatos ao cargo de Ministros e Conselheiros, tendo em vista que os critérios hoje estabelecidos são muito vagos e imprecisos, com relação à reputação e à idoneidade e, no que tange, ao notório saber, quase sempre se resolve pelo tempo de função pública exercida, o que enfraquece sobremaneira a norma constitucional.

Esse modelo e forma de composição dessas Cortes de Contas, infelizmente, podem contribuir para a indicação de pessoas desprovidas dos preceitos constitucionais de ingresso, como a reputação ilibada, a idoneidade moral e, sobretudo, do comportamento ético que deve revestir-se os membros dessas instituições.

É justamente pela ausência de observância rigorosa desses preceitos constitucionais que presenciemos notícias como a veiculada por ocasião da conclusão desse trabalho, envolvendo o Tribunal de Contas do Estado do Rio

de Janeiro, onde 5 (cinco) dos 7 (sete) Conselheiros foram presos temporariamente, por ordem do Superior Tribunal de Justiça.

Esse episódio reforça a tese, inclusive já proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, da necessidade de se repensar ou de pelo menos observar fielmente os preceitos constitucionais de ingresso de Ministros e Conselheiros para ocupar essa relevantíssima função de magistrado de contas na preservação e utilização dos recursos públicos.

Como restou demonstrado, o problema reside no absoluto desrespeito aos requisitos constitucionais que disciplinam o provimento dos cargos de Ministros e Conselheiros, permitindo, no caso das indicações políticas, de pessoas com máculas no campo ético e da idoneidade, se não bastasse, desprovidas de nenhum conhecimento jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1967.

BRASIL, **Constituição República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. 3. Ed. Brasília: Senado Federal. Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei Complementar n.º 35 de 1979. **Lei Orgânica da Magistratura Nacional**. 16 ed. São Paulo: Atlas, 1993.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**, 1.a. ed.. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DINIS, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo. Saraiva, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência**. Belo Horizonte: Forum, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

FRIEDE, R. **Lições Objetivas de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1999.

LAMMÊGO BULOS, Uadi. **Constituição Federal Anotada**, 5.a. ed., Ed. Saraiva, São Paulo, 2003.

MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2004

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa**. Emenda Constitucional n.º 19/98. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações no Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MOURÃO de Oliveira, Licurgo Joseph. **A Eficácia da Avaliação da Gestão Tributária e seu Impacto na Busca do EquilíbrioFiscal: Uma Proposta.** In: XXI Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil. 2001, Cuiabá. Anais. Cuiabá. Associação dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon. p. 10.

MOURÃO de Oliveira, Licurgo Joseph. **Direito Financeiro Sob a Égide da Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2001

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Manual de Direito Financeiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PERELMAN, Chaïm. **Ética e Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais** 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 18. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SOBRINHO, Osório Silva Barbosa. **Constituição Federal vista pelo STF,** 3.a. ed.. São Paulo: Juarez de Oliveira,2001.

TRIGUEIRO, Oswaldo. **Direito Constitucional Estadual,** Ed.Forense, Rio de Janeiro, 1980.

KARL,Engisch, in **Introdução ao Pensamento Jurídico.** 7. Ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996, p.208.

Sites:

Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo\\_id=555&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=555&n_link=revista_artigos_leitura)  
Acesso em 20-01-2017

Disponível em: [https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista\\_TCE-PE/article/viewFile/544/494](https://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista_TCE-PE/article/viewFile/544/494) Acesso em 21-01-2017

Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/composicao-e-escolha-dos-membros-dos-tribunais-de-contas-proposta-para-uma-nova-perspectiva/> Acesso em 22-01-2017

Disponível em:  
[https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_71\\_.asp](https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_71_.asp) Acesso em 22-01-2017

Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10631209/artigo-71-da-constituicao-federal-de-1988> Acesso em 23-01-2017

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm) Acesso em 24-01-2017

Disponível em:  
[https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/art\\_73\\_.asp](https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_73_.asp) Acesso em 24-01-2017