

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VITÓRIA PEDRUZZI SEGATO

COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS:
O SISTEMA DE NOMEAÇÃO DOS MINISTROS E CONSELHEIROS EM XEQUE

CURITIBA

2019

VITÓRIA PEDRUZZI SEGATO

COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS:
O SISTEMA DE NOMEAÇÃO DOS MINISTROS E CONSELHEIROS EM XEQUE

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dra. Angela Cassia Costaldello

CURITIBA

2019

S454c

Segato, Vitória Pedruzzi

Composição dos tribunais de contas brasileiros: o sistema de nomeação dos ministros e conselheiros em xeque / Vitória Pedruzzi Segato; orientadora: Angela Cassia Costaldello. – Curitiba, 2019.

262 p.

Bibliografia: p. 230-262.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2019.

1. Tribunais de contas. 2. Administração pública - Controle. I. Costaldello, Angela Cassia. II. Título.

CDU 347.998

**Catálogo na publicação - Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas
Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior - CRB 9/1626**

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia vinte e nove de março de dois mil e dezenove às 09:00 horas, na sala De Defesas - 317, PPGD, 3º andar- Faculdade de Direito da UFPR, foram instalados os trabalhos de arguição da mestranda **VITÓRIA PEDRUZZI SEGATO** para a Defesa Pública de sua dissertação intitulada **COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS: O SISTEMA DE NOMEAÇÃO DOS MINISTROS E CONSELHEIROS EM XEQUE**. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO (UFPR), LUIZ ALBERTO BLANCHET (PUC/PR), FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI (UFPR), ENEIDA DESIREE SALGADO (UFPR). Dando início à sessão, a presidência passou a palavra a discente, para que a mesma expusesse seu trabalho aos presentes. Em seguida, a presidência passou a palavra a cada um dos Examinadores, para suas respectivas arguições. A aluna respondeu a cada um dos arguidores. A presidência retomou a palavra para suas considerações finais. A Banca Examinadora, então, reuniu-se e, após a discussão de suas avaliações, decidiu-se pela APROVAÇÃO da aluna. A mestranda foi convidada a ingressar novamente na sala, bem como os demais assistentes, após o que a presidência fez a leitura do Parecer da Banca Examinadora. A aprovação no rito de defesa deverá ser homologada pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais do programa. A outorga do título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos membros da Comissão Examinadora.

OBS: A aprovação com distinção e recomendação de publicação -
CURITIBA, 29 de Março de 2019.


ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)



LUIZ ALBERTO BLANCHET

Avaliador Externo (PUC/PR)


FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI

Avaliador Externo (UFPR)


ENEIDA DESIREE SALGADO

Avaliador Interno (UFPR)



TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **VITÓRIA PEDRUZZI SEGATO** intitulada: **COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS: O SISTEMA DE NOMEAÇÃO DOS MINISTROS E CONSELHEIROS EM XEQUE**, após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

OBS: Aprovação com distinção e recomendação de publicação.
CURITIBA, 29 de Março de 2019.



ÂNGELA CASSIA COSTALDELLO

Presidente da Banca Examinadora (UFPR)



LUIZ ALBERTO BLANCHET

Avaliador Externo (PUC/PR)



FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTTI

Avaliador Externo (UFPR)



ENEIDA DESIREE SALGADO

Avaliador Interno (UFPR)



*À nação brasileira.
A meus pais, meu irmão e meus avós.*

AGRADECIMENTOS

Há sete anos subo as escadas do Prédio Histórico da Universidade Federal do Paraná, instituição na qual passei momentos especiais. Nesses dois anos de mestrado, tive a oportunidade de absorver valiosos conhecimentos com mestres dos quais jamais esquecerei.

Nada disso seria possível sem Ele, aquele que nos dá, diariamente, a oportunidade de evoluir e melhorar o coração. Obrigada, Deus.

Mãe e pai, eu só poderia chegar aqui pela dedicação e as renúncias que vocês fizeram. Mesmo com todos os obstáculos, nunca faltou nada; sempre tudo foi mais do que o necessário. Neste momento um ciclo se encerra para vocês também, pois o que fizeram nesses meus 24 anos de vivência já basta para todo o resto. Chegou a hora de aprender a servi-los. Assim, já estarei feliz.

Pedro, meu irmão. Neste período você esteve perto, sempre me apoiando no que fosse necessário. Dizem que na vida precisamos de modelos. Você, sem dúvida, é um para mim.

Também somos o resultado da virtude e dedicação daqueles que nos antecederam. Por isso, meus avós, a vocês também dedico este trabalho. Em especial, vô Adelmo, a partida física nunca é capaz de romper os corações ligados. Senti a sua presença nos longos dias que se deram para conclusão desta etapa. Muito obrigada.

Aos demais familiares e amigos, que são como família, agradeço pelo companheirismo e compreensão nessa fase. Levo-os no meu coração para sempre.

Em tempo, deixo meu agradecimento à professora Angela, não só pelos conhecimentos gentilmente transmitidos, mas pela sua paciência e sabedoria comigo. Nestes anos de convivência talvez o ensinamento mais especial que me proporcionou foi o de que um sorriso pode transformar qualquer situação.

Um último agradecimento à sociedade paranaense, que me permitiu estudar na Graduação e Mestrado em uma instituição pública, gratuita e de qualidade, e também a todos os brasileiros. Somos muito fortes quando nos unimos. Espero ter contribuído para trazer mais justiça social para o nosso país.

*Você, meu brasileiro,
Não acha que já é tempo de aprender
E de atender àquela brava gente
Fugindo à caridade de ocasião
E ao vício de esperar tudo da oração?*

Prece do brasileiro, Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

O objetivo do estudo é problematizar o sistema de nomeação dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas brasileiros, considerando a essencialidade da tarefa de controle externo desempenhada pela instituição. Busca-se investigar o que leva, do ponto de vista jurídico, à permeabilidade do sistema para nomeações que não priorizam o perfil técnico do indicado. Parte-se da premissa de que os Tribunais de Contas são instituições de *accountability* horizontal, cuja independência, autonomia e qualificação dos integrantes são imprescindíveis para o controle técnico. A hipótese é a de que a indeterminação de parte dos requisitos constitucionais de nomeação e a forma de escolha aproximada à esfera política contribuem para a prevalência de interesses político-familiares nas indicações. A metodologia da pesquisa caracteriza-se como do tipo descritiva e investigativa, aplicando-se uma abordagem qualitativa do problema. Com base em estudos, relatórios, doutrina e jurisprudência sobre o assunto, são trazidos elementos a corroborar com a hipótese de que o sistema de nomeação contém lacunas que possibilitam a ascensão de membros sem domínio nas áreas de conhecimento apropriadas ao cargo, processados ou condenados na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas e envolvidos em escândalos de corrupção. O descumprimento deliberado da Constituição, a complacência dos colegiados com ilegalidades cometidas pelo Poder Executivo e a resistência à implantação do modelo constitucional quanto aos auditores e membros do Ministério Público especial são fatores que reforçam o comprometimento do exercício independente das funções da Corte. Ante à necessidade de retomar a credibilidade da instituição, são trazidas medidas para alteração do modo de ingresso na cúpula. O cenário constatado denota que a modificação e o enrijecimento do sistema de nomeação dos Ministros e Conselheiros devem ser efetivamente debatidos na democracia brasileira, já que grande parte dos nomeantes não tem constrangimento em realizar nomeações que afrontam o texto constitucional e os princípios mais caros ao Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Independência. Composição dos colegiados. Sistema de nomeação. Influência política.

ABSTRACT

This work calls into question the nomination system of ministers and councillors of Brazilian courts of audit, having in mind the essentiality of its task of external control. It investigates what generates, from the legal point of view, the permeability of the system to nominations which fail to prioritize nominees' technical profile. It begins with the premise that courts of audit are institutions of horizontal accountability, whose independence, autonomy and members' qualification are crucial for the task of technical control. Our hypothesis is that the indeterminacy of some constitutional requirements of nomination and the politically linked procedure of nomination contribute to the prevalence of political-familial interests therein. The methodology of the research is of a descriptive and investigative kind, approaching the problem through a qualitative method. On the basis of studies, reports, legal scholarship and case law on the matter, we bring elements to corroborate the hypothesis that the nomination system presents gaps which allows for the ascension of nominees who lack appropriate knowledge to perform the job, who are sued or convicted by courts, including courts of audit themselves, or who are otherwise involved in corruption scandals. The deliberate violation of the Brazilian constitution, the complacency of courts with illegalities committed by the Executive branch, and the resistance against the implantation of the constitutional model with regard to auditors and members of the special Prosecutor's office are all factors which reinforce the harm to the independent performance of the courts of audit. Given the necessity to recover the credibility of the institution, we suggest some measures to change the form of entrance into its power structures. The presented scenario indicates that the modification and stiffening of the ministers and councillors' nomination system should be present in the Brazilian democratic dialogue, given that a great part of nominators have no scruple to make nominations directly in violation of the constitutional text and of rule of law's essential principles.

Keywords: Courts of Audit. Independence. Composition of collegiates. Nomination system. Political influence.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGN	<i>Auditoría General de la Nación</i>
AMPCON	Associação Nacional do Ministério Público de Contas
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANTC	Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil
ASF	<i>Auditoría Superior de la Federación</i>
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
AUDICON	Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas
CADIN	Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal
C&AG	Controlador e Auditor Geral
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCOR	Colégio de Corregedores e Ouvidores dos Tribunais de Contas do Brasil
CF	Constituição Federal
CNI	Confederação Nacional da Indústria

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DCE	Diretoria de Controle Estadual
DCM	Diretoria de Controle Municipal
DF	Distrito Federal
E.g.	<i>Exempli gratia</i>
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
ISC	Instituição Superior de Controle
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i>
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MMD-TC	Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas
MP	Ministério Público
MPTC	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
MPTCU	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União

NAO	<i>National Audit Office</i>
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
QATC	Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TC	Tribunal de Contas
TC-DF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCE-AC	Tribunal de Contas do Estado do Acre
TCE-AL	Tribunal de Contas do Estado de Alagoas
TCE-AM	Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
TCE-AP	Tribunal de Contas do Estado do Amapá
TCE-BA	Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TCE-CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará

TCE-ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCE-GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCE-MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
TCE-MG	Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCE-MS	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul
TCE-MT	Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso
TCE-PA	Tribunal de Contas do Estado do Pará
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TCE-PE	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCE-PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCE-RN	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
TCE-RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
TCE-RR	Tribunal de Contas do Estado de Roraima
TCE-RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCE-SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina

TCE-SE	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCE-TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TCM-BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCM-CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará
TCM-GO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
TCM-PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Paraíba
TCM-RJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TCM-SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ-PR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
UFPE	Universidade Federal do Pernambuco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
1.1 Instituições Superiores de Controle como estruturas legislativas de <i>accountability</i> horizontal	21
1.2 Modelos de Instituições Superiores de Controle no cenário internacional.....	28
2. TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS.....	41
2.1 Origem e histórico constitucional	41
2.2 Perfil institucional na Constituição de 1988	47
2.3 Independência e autonomia da instituição e natureza de suas decisões	61
3. SISTEMA DE NOMEAÇÃO DOS COLEGIADOS DE CONTAS BRASILEIROS ..	68
3.1 Dos debates na Constituinte até a configuração atual.....	73
3.2 Os requisitos constitucionais de nomeação.....	87
3.2.1 Requisitos subjetivos: indeterminação dos conceitos e (in) definição doutrinária e jurisprudencial	90
3.2.2 A previsão nas Constituições Estaduais e normativas dos Tribunais de Contas..	107
3.3 A forma de nomeação	117
3.3.1 A permeabilidade a indicações por motivação política	118
3.3.2 O ingresso nas Instituições Superiores de Controle estrangeiras	150
4. DEBILIDADES NA COMPOSIÇÃO DOS COLEGIADOS.....	162
4.1 Um panorama dos colegiados	162
4.2 A resistência ao modelo constitucional e ao pleno exercício das atribuições quanto aos auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas	181
4.3 A necessária mudança: alternativas ao atual sistema de nomeação	199
CONCLUSÃO	224
REFERÊNCIAS.....	230

INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos com *status* constitucional, habilitados a fiscalizar a gestão financeira, incentivar boas práticas na Administração e sancionar a malversação dos recursos públicos. Em última análise, contribuem para a concretização dos direitos fundamentais e para o fortalecimento da democracia. A centralidade das funções desempenhadas coloca-os como protagonistas na tarefa de controle externo, muito embora a Constituição Federal de 1988 atribua o papel de órgão auxiliar ao Poder Legislativo.

Para que possam exercer suas funções adequadamente e promover o bom controle público, precisam estar livres de influências externas que abalem a independência e imparcialidade de seus julgadores, além de contar com recursos financeiros e aparato orgânico-funcional suficiente. Ocorre que, passados 128 anos da criação da primeira Corte no país, a composição de seus colegiados permanece como obstáculo para o controle externo imparcial e eficiente.

Não são raros os escândalos de corrupção envolvendo Ministros e Conselheiros, quando lhes caberia combatê-los. A análise dos colegiados mostra que boa parte dos membros exerceu atividade política pretérita. Há a presença de membros com formação técnica inadequada ao cargo, com ocorrências ou condenações judiciais ou nos próprios Tribunais de Contas e relações de parentesco estreitas com políticos locais – por vezes, estes são os seus próprios nomeantes.

O objetivo do presente estudo é problematizar esse fenômeno, latente na realidade da cúpula das Cortes de Contas brasileiras, mas ausente do debate nacional da forma séria com que precisa ser tratado. A importância dos Tribunais de Contas para a tarefa do controle externo exige que se perquiram o que leva, do ponto de vista jurídico, à permeabilidade do sistema para nomeações que não priorizam o perfil técnico dos indicados.

Efetivamente, a pesquisa aqui apresentada envolve assuntos debatidos na ciência política. Estão presentes na literatura dessa área temas sobre o exercício da *accountability* pelos Tribunais de Contas, a transparência (ou sua falta) no desempenho das atividades, o recrutamento dos membros do colegiado, a composição política de tais Cortes e o impacto destas. Este trabalho, no entanto,

pretende realizar uma análise eminentemente jurídica sobre o sistema de nomeação dos Ministros e Conselheiros, sem descurar de alguns resultados já alcançados nessa outra área.

A hipótese central é a de que indeterminação de parte dos requisitos constitucionais de nomeação e a forma de escolha aproximada à esfera política contribuem para a prevalência de interesses políticos nas indicações. A metodologia utilizada é descritiva e investigativa do problema. Aplica-se o método de pesquisa bibliográfica, com base em estudos, relatórios, matérias jornalísticas, doutrina e jurisprudência sobre o assunto, com uma abordagem qualitativa dos dados obtidos sobre a situação dos colegiados.

São apresentadas noções-chave para a compreensão do tema, como a construção da ideia de controle e sua tipologia básica, o exercício de *accountability* horizontal pelos Tribunais de Contas e os modelos de Instituições Superiores de Controle mundo afora.

Complementando o aporte teórico necessário, faz-se todo o retrospecto da criação do Tribunal de Contas da União do século XIX e a disciplina conferida em cada Constituição do país à instituição. O modelo constitucional vigente é esmiuçado, destacando-se a função de órgão técnico desempenhada pelas Cortes de Contas em contraposição à função política cabível ao Poder Legislativo. São desenvolvidas construções para defender uma visão dos Tribunais de Contas para além da convencional tríade da separação dos poderes e a independência e autonomia da Corte. Apenas para completar o perfil institucional da Constituição de 1988, trata-se da natureza de suas decisões.

Em relação ao problema da pesquisa propriamente, em primeiro momento é realizado breve retrospecto sobre os debates constituintes, identificando-se as expectativas e receios quando da escolha do atual sistema de nomeação. Passando à sustentação da hipótese deste estudo, os critérios de nomeação são abordados sob a perspectiva de que, da forma com que previstos, conferem uma ampla margem de interpretação ao aplicador e permitem nomeações descuradas do alto nível técnico exigido ao cargo.

Uma vez que parte deles são conceitos indeterminados, procura-se perquirir se doutrina e jurisprudência têm estabelecido balizas seguras para sua aplicação. Se o resultado for negativo, trabalha-se com a tese de que a fluidez dos conceitos,

somada à falta de critérios doutrinários e jurisprudenciais mais seguros, na prática permitem ao nomeante uma “livre” nomeação e dificultam o controle, até mesmo social, sobre a nomeação. As Constituições Estaduais e normativas internas dos Tribunais de Contas também são objeto de investigação, com a finalidade de averiguar se firmam especificações aos requisitos já existentes ou os meios de comprová-los.

Traz-se o segundo argumento para sustentar a hipótese principal, problematizando a forma de nomeação dos membros dos colegiados. São utilizados estudos e indicadores sobre as consequências da escolha do Executivo e do Legislativo como nomeantes. É investigado se o compartilhamento entre as duas esferas, a vitaliciedade do cargo e a colegialidade das decisões arrefecem o risco de indicações por critérios eminentemente políticos e em descumprimento deliberado à Constituição. Aborda-se a perspectiva das análises das contas pelos Tribunais de Contas, a percepção social sobre os membros dos colegiados e a possibilidade de que a influência política transpasse à atividade dos servidores da instituição. Coteja-se a realidade brasileira com as diretrizes recomendadas pelos documentos internacionais para uma Instituição Superior de Controle independente e imparcial e apresenta-se o modo de ingresso adotado em alguns países representantes dos modelos no direito estrangeiro.

Por fim, são demonstradas as debilidades existentes nas Cortes de Contas, constituindo o arcabouço fático para o questionamento sobre o modo de ingresso dos Ministros e Conselheiros. Com amparo em levantamentos específicos do assunto, apresenta-se o panorama preocupante dos colegiados, o descumprimento deliberado do texto constitucional quanto às vagas destinadas aos auditores e membros do MP de Contas e mesmo a resistência ao pleno exercício de suas atribuições. Diante de tais lacunas, avalia-se a necessidade de mudança do sistema de nomeação e algumas alternativas aventadas, com ênfase nas propostas legislativas já tramitadas ou em trâmite no Congresso Nacional.

A finalidade do estudo proposto é a de suscitar a reflexão do tema, convidando juristas, estudiosos de outras áreas e também a sociedade brasileira a debater as causas, os possíveis efeitos maléficos ao controle externo e à democracia brasileira e as alternativas para remediar ou, quiçá, interromper o ciclo de desprezo ao caráter técnico da instituição preconizado na Constituição de 1988.

1. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A ideia de controle está relacionada a de que todo aquele que gere patrimônio alheio tem o dever de prestar contas. Há consenso de que a Administração Pública deve ser controlada, sobretudo quanto mais se ampliam suas funções no contexto do Estado Democrático de Direito¹. Segundo o cientista político argentino Guillermo O'Donnell, “a desconfiança do poder, especialmente daquele que pode convocar uma coerção esmagadora em seu apoio, é tão velha quanto a sociedade humana”². Nessa perspectiva, desde as origens da democracia e republicanismo a divisão e equilíbrio são considerados essenciais para o controle dos poderes³.

Na Antiguidade, Aristóteles considerava a necessidade de uma autoridade diversa para verificar as contas daqueles que manejam dinheiro público⁴. Na obra “O Espírito das Leis”, datada de 1747, Montesquieu consolidou a ideia de separação de poderes e mútua limitação pelo sistema de *checks and balances* e preconizava que o Poder Legislativo deveria ter “o direito e [...] a faculdade de examinar de que maneira as leis que criou foram executadas”⁵.

Em 1788, James Madison traduziu essa desconfiança com o poder ao tratar sobre freios e contrapesos na estrutura de governo e alertar para a exigência do controle na esfera pública. Madison assim o fez considerando a má inclinação da natureza dos homens diante do poder, pois “se fossem os anjos a governar os homens não seriam necessários controles externos nem internos sobre o governo”⁶. Assim, defendia que primeiro era preciso “capacitar o governo para controlar os governados; e, em seguida, obrigá-lo a controlar a si mesmo”⁷. Ao prever a necessidade de “precauções auxiliares” no controle do governo, já naquela época

¹ Neste estudo, adota-se uma concepção ampla de Administração Pública, abrangendo tanto a centralizada quanto a descentralizada (MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 16).

² O'DONNELL, Guillermo A. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 142.

³ O'DONNELL, Guillermo A. *Dissonâncias...* p. 142.

⁴ ARISTÓTELES. *A Política*. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_aristoteles_a_politica.pdf. Acesso em 15 out. 2018. p. 93.

⁵ MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 174.

⁶ MADISON, James. The Federalist Papers, 1961, n. 51. *Independent Journal*, 1788. Disponível em: <http://www.viriatosoromenho-marques.com/lmagens/PDFs/fed51.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

⁷ MADISON, James. The Federalist Papers...

defendeu a insuficiência da separação de poderes e a necessidade de que cada poder fosse dotado de jurisdição sobre decisões relevantes dos outros⁸.

Sob influência da Declaração de Independência Americana de 1776 e do pensamento iluminista do século XVIII, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 representou um marco histórico ao firmar que “todos os cidadãos têm direito de verificar, por si mesmos ou pelos seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração”; ainda, estabeleceu que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”⁹. Afirma-se que o movimento revolucionário de então deu origem ao direito administrativo e financeiro enquanto “normatizador de atividade financeira do Estado, tendo por fundamento a igualdade, a liberdade, a democracia e a legalidade”¹⁰.

No século XX, Karl Loewenstein afirmou que o poder tem em si mesmo a semente da sua própria degeneração: quando não é limitado, transforma-se em tirania e despotismo. Segundo o filósofo germânico, “sendo a natureza humana como é, é descabido esperar que o detentor ou os detentores do poder sejam capazes, por autolimitação voluntária, de libertar os destinatários do poder e a si mesmo do trágico abuso do poder”. Por isso a necessidade de controle e de limitação do poder político, núcleo do que na história antiga e moderna surge como constitucionalismo.¹¹

Mais recentemente, na Declaração de Lima sobre Diretrizes para Preceitos de Auditoria¹², de 1977, o controle foi apontado instrumento indispensável para “revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, eficácia e

⁸ É a observação de Guilherme O’Donnell (*Dissonâncias...* p. 142-143).

⁹ Artigos 14 e 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. França, 1789. In UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Biblioteca Virtual de Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 15 set. 2018).

¹⁰ SCLIAR, Wremyr. Controle Externo Brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 46, nº 181, jan./mar. 2009. p. 251.

¹¹ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. 3. reimp. Barcelona: Ariel, 1983. p. 28 e 149.

¹² Documento adotado em 1977 no IX Congresso da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, mais conhecida pela sigla de seu nome em inglês “INTOSAI”, que se refere a *International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI. *Declaração de Lima Sobre Diretrizes Para Preceitos de Auditoria*. Lima, out. 1977. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm>. Acesso em: 15 set. 2018).

economia na gestão financeira com a tempestividade necessária para que medidas corretivas possam ser tomadas em casos individuais [...]”¹³. Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, é “um correlato da responsabilidade”, seja quando recai sobre os próprios “sujeitos orgânicos” (controle primário), seja quando incide sobre os “atos dos órgãos” (controle secundário)¹⁴.

Carlos Ayres Britto considera o controle um desdobramento do princípio republicano, porquanto os gestores da *res publica* devem comprovar a melhor gestão dos recursos prestando contas, sob pena de responsabilidade jurídica pessoal¹⁵. Marianna Montebello Willeman também julga a controlabilidade do poder estatal um dos atributos essenciais do regime republicano – ao lado da eletividade, periodicidade e responsabilidade – e ressalta sua importância, sobretudo, no modelo gerencial de Administração Pública, voltado à eficiência e produtividade¹⁶.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro esclarece que o exercício do controle não recai somente aos órgãos do Poder Executivo, mas à Administração Pública em sentido amplo. Abarca, portanto, a Administração Pública direta e indireta e também o Poder Legislativo e Judiciário quando estes exercem funções tipicamente administrativas. Nessa perspectiva, a finalidade do controle é garantir que a atuação seja pautada pelo ordenamento jurídico, em que se sobressaem para a Administração Pública, na seara principiológica e de modo explícito, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade pública e motivação. Ainda segundo Di Pietro, o controle compreende “a fiscalização e a correção dos atos ilegais e, em certa medida, dos inconvenientes ou inoportunos”.¹⁷

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes caracteriza a atividade como “vetor do processo decisório na busca do redirecionamento das ações programadas”, na

¹³ Artigo 1º, da Declaração de Lima (INTOSAI. *Declaração de Lima...*).

¹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. 14. reimp. Coimbra: Almedina, 2003. p. 545.

¹⁵ BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. *O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 10-11.

¹⁶ A autora observa a evolução dos modelos de Administração Pública. De um modelo patrimonial, em que há nítida confusão do público com o privado típica de regimes como feudalismo e absolutismo, passou-se ao modelo burocrático, o qual volta a sua atenção ao Estado e busca desarticular a prevalência de interesses pessoais no poder. Não obstante, uma vez que tal modelo gerou uma espécie de “conservadorismo na Administração”, surge como alternativa o terceiro modelo de Administração Pública, “gerencial”, com a finalidade de produzir resultados com o menor custo e tempo possíveis, ao mesmo tempo em que com a melhor qualidade para os seus destinatários (WILLEMANN, Marianna Montebello. *O Princípio Republicano e os Tribunais de Contas*. *Revista TCMRJ*, nº 38, maio. 2008. p. 58).

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2017. *E-book*.

medida em que compreende a revisão e anulação de atos, bem como repreensão e sanção aos agentes, com o objetivo de “influenciar o processo decisório, aprimorando-o em prol da sociedade”¹⁸. Ao fim e ao cabo, controle é limitação do poder. Justamente por isso é que também é necessário regular seu exercício, a fim de que a avaliação das condutas não se torne arbitrária.

O controle da Administração Pública pode se dar de várias formas, variando a sua classificação na doutrina. Neste trabalho, a tipologia adotada será a proposta por Odete Medauar, baseada conforme a posição do “agente controlador”, isto é, do “órgão, ente, instituição ou pessoa que exerce a atividade de controle sobre a Administração Pública”. Se este se encontra dentro da estrutura que está sendo controlada, trata-se do exercício de controle interno. É o caso, por exemplo, do controle exercido pela própria autoridade que praticou o ato ou por órgãos especializados (inspetorias, supervisões, ouvidorias, corregedorias), do controle hierárquico (da autoridade superior sobre a inferior) e da tutela administrativa. No entanto, se a atividade de controle advém de órgão, ente ou instituição alheia à estrutura da Administração, tem-se o chamado controle externo, como o desempenhado pelo Poder Legislativo e por cortes técnicas específicas. Para além dessas duas grandes categorias, há ainda o controle social, praticado pelos próprios cidadãos.¹⁹

Em relação ao controle social, o termo é autoexplicativo: é o controle desempenhado pela própria sociedade, na qualidade de titular do poder²⁰. A participação popular é a essência do Estado Democrático de Direito, “cujo centro ético-jurídico gravita em torno da afirmação da autodeterminação do cidadão na construção dos destinos da sociedade”²¹. A Constituição Federal de 1988 mune os cidadãos brasileiros de relevantes instrumentos para monitorar seus representantes, ao conferir, por exemplo, os direitos de petição, de tomar conhecimento de informações de interesse coletivo ou geral, de valer-se da ação popular para anular

¹⁸ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 35-37.

¹⁹ Em livro dedicado especialmente ao tema, Odete Medauar aponta mais de dez tipologias clássicas e contemporâneas, de diversos autores. (*Controle da Administração Pública...* p. 44-45).

²⁰ A Constituição Federal de 1988 assenta, já no seu art. 1º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

²¹ ELIAS, Gustavo Terra. Controle Democrático de Contas Públicas: A Importância da Sinergia entre os Tribunais de Contas e a Sociedade. *Revista Controle RTCE*, Belo Horizonte, ano 9, n.1, jan./jun. 2011.

ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural e, ainda, de denunciar irregularidades ou ilegalidades diretamente aos Tribunais de Contas²².

A legislação infraconstitucional, por igual, assegura outros meios de controle aos cidadãos, como a possibilidade de obter acesso a informações de qualquer interessado à Administração Pública, regulamentada na Lei de Acesso à Informação²³; de consultar e apreciar as contas do chefe do Executivo durante todo o exercício, bem como de ter ciência de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira em meio eletrônico, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)²⁴; de representar aos Tribunais de Contas ou ao sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação da Lei de Licitações, conforme previsto no artigo 113, § 1º do diploma²⁵; e de realizar consultas e participar de audiências públicas, constantes em uma série de leis²⁶, além de outros meios de efetivação.

O controle interno, por sua vez, é praticado por órgãos com a específica função de exercê-lo dentro de determinada estrutura administrativa. Ocorre, portanto, quando o próprio órgão fiscaliza suas atividades e agentes²⁷. Em uma de suas facetas, traduz-se pelo dever-poder²⁸ de a Administração Pública compatibilizar suas ações com a função administrativa, destinada a satisfazer o interesse da

²². Trata-se dos seguintes dispositivos: art. 5º, XXXIV, “a”; art. 5º, XXXVIII; art. 5º, LXXIII; e art. 74, § 2º. A respeito, no discurso de encerramento da Assembleia Nacional Constituinte, o controle social foi destacado por Ulysses Guimarães: “Pela Constituição, os cidadãos são poderosos e vigilantes agentes da fiscalização, através do mandado de segurança coletivo; do direito de receber informações dos órgãos públicos, da prerrogativa de petição aos poderes públicos, em defesa de direitos contra ilegalidade ou abuso de poder, da obtenção de certidões para defesa de direitos; da ação popular, que pode ser proposta por qualquer cidadão, para anular ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico, isento de custas judiciais; da fiscalização das contas dos municípios por parte do contribuinte; podem peticionar, reclamar, representar ou apresentar queixas junto às comissões das Casas do Congresso Nacional; qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato são partes legítimas e poderão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, do Estado ou do Município. A gratuidade facilita a efetividade dessa fiscalização.” (BRASIL. *Ata da 341ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 5 de outubro de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018).

²³ Lei nº 12.527/2011.

²⁴ Lei Complementar nº 101/2000 (art. 48, II e parágrafo único e art. 49).

²⁵ Lei nº 8.666/1993.

²⁶ A saber: Lei nº 9.784/1999; Lei nº 11.079/2004 (art. 31, §2º e Art. 32); Lei nº 8.666/1993 (art. 10, VI e art. 39); e Lei nº 10.257/ 2001 (art. 40, §4º).

²⁷ Em seu art. 74, incisos e parágrafo primeiro, a Constituição Federal de 1988 estabelece aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário quatro funções principais deste tipo de fiscalização.

²⁸ Celso Antônio Bandeira de Mello observa a subordinação do elemento poder em relação ao dever, e por isso ressalta o dever como a melhor maneira de se denominar as prerrogativas da Administração Pública (*Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 73).

coletividade²⁹. Além de funcionar como órgão de apoio às autoridades administrativas, verificando a regularidade das receitas e despesas, a Constituição Federal de 1988 incumbe ao controle interno a relevante função de fornecer os subsídios necessários para que o controle externo possa funcionar. Assim, controle interno e externo não são conflitantes. Na realidade, a atuação cooperativa e eficiente entre as duas formas de controle reduz a abrangência dos trabalhos do controle externo e fornece as informações essenciais para a atuação fiscalizatória deste, além de evitar esforços repetidos de ambas as esferas³⁰.

Por fim, tem-se o controle externo. É aquele desempenhado por estrutura alheia à da Administração Pública sobre o qual recai, em que uma autoridade diversa e paralela é responsável por averiguar a gestão e emprego de recursos públicos. É possível considerar o sistema de freios e contrapesos uma forma de controle externo, uma vez que as esferas de poder se autocontrolam para que suas funções típicas sejam bem desempenhadas³¹. O Judiciário, portanto, é tido como um controlador externo da Administração Pública, pois dele não se afasta qualquer lesão ou ameaça a direito³².

Entretanto, a tarefa de exercer o controle externo do Executivo é conferida, nos países ocidentais, especialmente ao Poder Legislativo, por meio do chamado “controle parlamentar”³³. Frequentemente, são colocadas pela doutrina diferenças na sua intensidade conforme o regime de governo adotado (presidencialismo e parlamentarismo, notadamente) e questionada sua eficácia e operacionalidade diante da frequente “ausência de interesse político na realização concreta e eficaz da vigilância, para não desagradar o detentor do Poder Executivo”³⁴.

Independentemente da problemática sobre sua eficiência, a atribuição aos representantes do povo da função de fiscalização da Administração Pública é compatível com o Estado Democrático de Direito³⁵. No contexto brasileiro, sobretudo

²⁹ O Supremo Tribunal Federal possui dois entendimentos sumulados representativos da questão. A Súmula 346 registra a possibilidade de a Administração Pública declarar a nulidade de seus próprios atos, enquanto a Súmula 473 consagra a ideia de autotutela de maneira mais completa, prevendo a anulação dos atos ilegais e a revogação por motivos de conveniência e oportunidade.

³⁰ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas...* p. 58-59.

³¹ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 141.

³² Art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988.

³³ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3ª ed... p. 104.

³⁴ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3ª ed... p. 104-107.

³⁵ SCLiar, Wremyr. *Controle Externo Brasileiro...* p. 253.

a Constituição em vigor, confere-se ao Legislativo amplos meios de fiscalização da Administração Pública e prevê-se um valioso aliado no desempenho da tarefa de controle externo: o Tribunal de Contas.

Em relação a estes, Rogério Gesta Leal observa que foram impulsionados pela “crescente complexidade do aparelho estatal, a maior complexidade técnica das questões que tocam à Administração, a multiplicação das categorias de interesses e o incremento das exigências éticas por parte da sociedade [...]”, cenário o qual ensejou a criação de uma instituição técnica de controle, especialmente destinada a garantir a aplicação dos recursos públicos em prol do povo, de forma transparente e proba³⁶. Trata-se de instituição de *accountability*, noção a qual está intimamente ligada à necessidade de controle e de limitação do poder a partir da responsabilização estatal.

1.1 Instituições Superiores de Controle como estruturas legislativas de *accountability* horizontal

A ideia contemporânea de *accountability* expressa a relevância dada ao controle e às limitações institucionais do exercício do poder. Com um cenário de descontentamento e crescente desconfiança dos cidadãos em relação aos seus representantes, as democracias contemporâneas não mais se restringem ao modelo eleitoral-representativo, ganhando espaço nas últimas décadas mecanismos para aperfeiçoamento do controle do poder político. É o que Rosanvallón chamou de “contrademocracia”³⁷, isto é, a existência de “contrapoderes democráticos, que atuam em paralelo à democracia representativa-eleitoral”³⁸. Uma das três vertentes dessa “desconfiança democrática” se desdobra nos poderes de vigilância – *watchdog democracy* (“democracia dos cães de guarda”, em tradução livre) –, em que órgãos, instituições e cidadãos compõem um sistema de supervisão organizado

³⁶ LEAL, Rogério Gesta. O controle da Administração Pública no Brasil em face de sua necessária transparência. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan./abr. 2012. p. 31.

³⁷ ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politic in an Age of Distrust*. New York: Cambridge University Press, 2008.

³⁸ WILLEMAN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio/ago.2013. p. 230. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/10649/9643>. Acesso em: 07 out. 2018.

dos representantes³⁹. Dentro desta categoria, estão as “autoridades administrativas independentes e os organismos governamentais de auditoria e avaliação”, por ele chamadas de *neutral watchdogs*⁴⁰.

Da complementaridade entre a democracia eleitoral-representativa com os contrapoderes, Rosanvallon desenvolveu a ideia de dualismo democrático, a qual, no pensamento de Guillermo O’Donnell, resultou na formulação do conceito de *accountability* democrática em duas perspectivas. Este autor promoveu esforços na conceituação do tema, especialmente a partir da realidade latino-americana, e engendrou a divisão entre *accountability* vertical e horizontal. A primeira representa a relação de responsividade entre os cidadãos e os governantes, conforme se depreende do conceito formulado:

Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de “*accountability* vertical”.⁴¹

Apesar da relevância da *accountability* vertical, O’Donnell afirma que não basta para a limitação do poder a fiscalização pela sociedade sobre os governantes por meio de eleições periódicas, pelos grupos organizados ou mesmo pela atuação da mídia. É incerto o grau em que as eleições são meios efetivos para que os eleitores possam punir ou premiar candidatos, pois outros fatores como “sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos e reversões políticas súbitas” acabam reduzindo a eficácia dessa atuação. As ações de grupos sociais ou denúncias da mídia, de igual forma, também dependem da postura do Estado ou de suas agências em relação aos atos ilícitos imputados.⁴²

Nessa conjuntura, surge a necessidade de um reforço complementar à ação exercida pela sociedade sobre o Estado. Trata-se da *accountability* horizontal,

³⁹ As outras vertentes são “formas de obstrução”, ou seja, a “possibilidade de serem dirigidas resistências e opostos vetos a diversas posturas adotadas pelas lideranças políticas [...]” e a “submissão a julgamentos”, consistente na “submissão contínua e perseverante dos responsáveis políticos ao escrutínio público e à avaliação incessante [...]” (WILLEMÁN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada...).

⁴⁰ WILLEMÁN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada...

⁴¹ O’DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias (trad.). Lua Nova, nº 44 – 98. p. 28.

⁴² O’DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal... p. 28-29.

definida como a “institucionalização legal da desconfiança política”⁴³. Segundo O’Donnell, ocorre dentro da própria estrutura governamental e pode ser sintetizada como:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.⁴⁴

Há especial interesse de O’Donnell por esta modalidade, sobretudo porque ausente em países da América Latina que nos idos dos anos 90 tornaram-se democracias políticas ou poliarquias⁴⁵. Embora a presença da categoria vertical nesses países indique que o regime é democrático, “a debilidade da *accountability* horizontal determina que o componente liberal e o republicano de muitas poliarquias novas sejam frágeis”⁴⁶. As democracias em que assim ocorre são por ele denominadas de “democracias delegativas”⁴⁷, nas quais o Executivo busca eliminar ou tornar ineficaz tais instituições⁴⁸.

O’Donnell elenca duas situações em que a *accountability* horizontal pode ser violada: por usurpação (“usurpação ilegal por uma agência estatal da autoridade de outra”) e por corrupção (“vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela”). Embora a primeira seja mais perigosa para a poliarquia, o fenômeno da corrupção acaba sendo o problema mais difuso em países com fraca *accountability* horizontal. Nesse ponto, ressalta alguns

⁴³ O’DONNELL, Guilherme A. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 133.

⁴⁴ O’DONNELL, Guilherme. *Accountability horizontal...* p. 40.

⁴⁵ O autor utiliza-se da formulação de Robert Dahl sobre poliarquias como o campo de análise para verificar o nível da *accountability* vertical e horizontal em diversos países. Além dos atributos essenciais definidores de uma poliarquia propostos por Dahl (eleições livres e justas, sufrágio inclusivo, o direito de se candidatar a cargos eletivos, liberdade de expressão, informação alternativa e liberdade de associação), O’Donnell acrescenta mais três atributos: “autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição”; “autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas”; “deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante” (O’DONNELL, Guilherme A. *Dissonâncias...* p. 99).

⁴⁶ O autor parte dessa concepção a partir da “convicção de que as democracias modernas são a síntese complexa de três correntes históricas ou tradições: democracia, liberalismo e republicanismo”. O’DONNELL, Guilherme A. *Dissonâncias...* p. 103).

⁴⁷ O autor dedica um texto especificamente sobre o tema (O’DONNELL, Guilherme. *Democracia delegativa? Novos estudos CEBRAP*, nº 31, out. 1991, p. 25-40).

⁴⁸ O’DONNELL, Guilherme A. *Dissonâncias...* p. 135.

ideais da democracia que contribuem para a anticorrupção, como os de que os que preenchem cargos públicos devem tomar decisões políticas visando ao bem de todos e de que estas decisões devem ser públicas, ou seja, abertas à participação e com conteúdo disponível à sociedade.⁴⁹

Para a *accountability* horizontal ser efetiva, portanto, é preciso que as agências estejam dispostas a cumprir seu papel. Para tanto, estas devem ser dotadas de autoridade legal para o exercício de suas ações e autonomia suficiente em relação às autoridades sob sua análise. A perspectiva da autonomia é especialmente relevante ao colocar em debate a questão da separação dos poderes e do mútuo controle entre as esferas (*checks and balances*). Para O'Donnell, nas poliarquias contemporâneas os mecanismos de fiscalização não se restringem às "instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário", tendo-se a presença de "agências de supervisão, como os *ombudsman* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas".⁵⁰

Dessa forma, a *accountability* horizontal engloba as fórmulas tradicionais de freios e contrapesos (*balance horizontal accountability*), mas vai além ao agregar instituições como "*ombudsmen*, auditorias, *conseils d'état*, ministérios públicos, controladorias e similares" (*mandated horizontal accountability*). A maior abrangência, para O'Donnell, deve-se a alguns fatores. Um deles é a tendência dos instrumentos tradicionais de atuarem "de maneira reativa e, conseqüentemente, de forma intermitente ante as supostas transgressões de outras instituições estatais". Outro é que as ações destas instituições "tendem a ser muito dramáticas", podendo "criar conflitos altamente visíveis e custos entre as instituições estatais supremas". Ainda, acabam agravando conflitos e dificultando sua solução o fato de que "os atores envolvidos nessas divergências dão quase sempre a impressão de que estão motivados por razões partidárias". Por fim, defende que as instituições de *balance horizontal accountability* constituem "um instrumento de controle muito obtuso para a complexidade crescente das instituições estatais e de suas políticas".⁵¹

Sobre as vantagens de a *accountability* não se esgotar no controle mútuo entre os poderes, O' Donnell afirma:

⁴⁹ O'DONNELL, Guilherme. *Accountability horizontal...* p. 46-47.

⁵⁰ O'DONNELL, Guilherme. *Accountability horizontal...* p. 42-43.

⁵¹ O'DONNELL, Guilherme A. *Dissonâncias...* p. 147-148.

Uma é que podem ser proativas e contínuas em suas atividades; outra é que, por essa razão, podem ser eficazes em prevenir ou dissuadir ações ilegais das instituições e dos funcionários que supervisionam. Outra vantagem é que, para suas ações, elas podem invocar critérios profissionais em vez de partidários ou “políticos”. Finalmente, por seu caráter contínuo e (supostamente) profissionalizado, essas instituições podem desenvolver capacidades que lhes permitam examinar questões complexas de políticas estatais.⁵²

Outra percepção do autor é a de que a *accountability* horizontal não funciona isoladamente. Para atingir uma “resolução legalmente apropriada”, também é preciso “uma rede de instituições estatais – culminando nos tribunais superiores”, voltadas a assegurá-la e, se necessário, que faça frente aos poderes mais altos do Estado⁵³. Reconhece a contribuição para a concepção da *accountability* vertical da dimensão social desenvolvida por Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzoti⁵⁴, pois não deve se limitar a relação entre cidadãos e governantes por meio das eleições: “existem numerosas ações individuais e coletivas que ocorrem na sociedade em qualquer momento entre as eleições”⁵⁵.

Outros autores também trouxeram maior compreensão à noção de *accountability*, reforçando a relevância de sua capacidade sancionatória, justificatória e informacional, introduzindo categorias como *accountability* estendida, diagonal e externa, dentre outras inovações⁵⁶.

Em relevante texto escrito na década de 1990 sobre a *accountability* no contexto brasileiro, Anna Maria Campos perquiriu sobre a possibilidade de tradução do termo para o português. Na visão da autora, na época o país não estava preparado para a incorporação do termo, por conta de uma série de fatores como a fraqueza do tecido institucional e os baixos níveis de organização social, de participação da população e de credibilidade da atuação estatal, além da ineficiência

⁵² O'DONNELL, Guilherme A. *Dissonâncias...* p. 148.

⁵³ O'DONNELL, Guilherme A. *Dissonâncias...* p. 150.

⁵⁴ O autor cita o conceito de Enrique Peruzzoti: “*accountability* social é um mecanismo de controle vertical, não eleitoral, das autoridades políticas, baseado nas ações de um amplo espectro de associações e movimentos cidadãos, assim como também em ações midiáticas. [...]” (apud O'DONNELL, Guilherme A. *Dissonâncias...* p. 151).

⁵⁵ O'DONNELL, Guilherme A. *Dissonâncias...* p. 150-152.

⁵⁶ Ao se debruçar sobre o tema, Marianna Montebello Willeman observa as contribuições de David Stark, Lazlo Brust, Scott Mainwaring, Andreas Schedler, Ricardo Pelizzo, Frederick Stapenhurst, Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzoti (WILLEMAN, Marianna Montebello. *O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil*. 2016. 360 p. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. p. 44-55).

do controle externo e da falta de transparência, do formalismo e da baixa preocupação com resultados na burocracia brasileira.⁵⁷

Em 2009, José Antonio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento reanalisaram a questão outrora levantada por Campos e buscaram verificar se, após esses anos de vigência da Constituição Federal de 1988 e mesmo de reformas da máquina estatal, era possível traduzir o termo para o português, não só quanto ao aspecto linguístico, mas também quanto ao da efetivação⁵⁸. Segundo os autores, não existe uma tradução única da palavra na língua portuguesa: “o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”⁵⁹. Em relação à implementação na realidade brasileira, afirmam que o país está mais perto de incorporá-lo do que quando da realidade verificada por Campos, mas ainda faltam mudanças de caráter estrutural, dificultadas por “forças e culturas conservadoras encasteladas há séculos com capacidade de adequação e de transformação às novas realidades”⁶⁰.

Este panorama tem sua importância pela percepção de que as instituições superiores de controle, das quais os Tribunais de Contas brasileiros fazem parte, realizam a *accountability horizontal*.

Com efeito, o modelo de controle externo extensivamente incorporado nas democracias constitucionais da atualidade geralmente atribui ao Legislativo tanto a competência normativa quanto a de controle do Executivo. No entanto, a partir da percepção da insuficiência da fiscalização política desenvolveram-se três “estruturas extralegislativas de *accountability*”: as agências anticorrupção, os “*ombudsmen offices* (Ouvidorias ou Defensores do Povo)” e as Instituições Superiores de Controle (ISCs ou SAIs – Supreme Audit Institutions).⁶¹

⁵⁷ CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 26 nov. 2018.

⁵⁸ PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343 a 1368, dez. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898/5471>. Acesso em: 02 nov. 2018. p. 1.364.

⁵⁹ A partir das considerações de Schedler, os autores chamam atenção para o fato de que nem na realidade anglo-saxã o conceito é tão bem explorado assim (PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability...* p. 1.364).

⁶⁰ PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. *Accountability...* p. 1.365.

⁶¹ WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 56-59.

As primeiras têm como influência a *Independent Comission Against Corruption* (implantada em Hong Kong no ano de 1952) e podem assumir diversos modelos na tarefa de combate à corrupção⁶². A expressão *ombudsman*, por seu turno, originalmente desenvolvida na Suécia, significa “homem encarregado de missão pública” e refere-se ao agente que recebe denúncias e reclamações contra a Administração⁶³. A última estrutura são as Instituições Superiores de Controle, as quais têm a função precípua de “resguardar a integridade e a confiabilidade da gestão pública financeira”⁶⁴. Na Declaração de Lima, são definidas como as que “prestam serviços de auditoria externa”, verificam a “eficácia da auditoria interna” e “a legalidade e regularidade da gestão financeira e contabilidade”, além de atestar “o desempenho, a economia, a eficiência e a eficácia da administração pública”, por meio de auditorias operacionais⁶⁵.

Ao terem a função central de resgatar a credibilidade da gestão pública financeira, é inegável que os Tribunais de Contas brasileiros se encaixam nessa terceira categoria⁶⁶. É, portanto, instituição de *accountability* horizontal, porquanto parte dessa “interação legalmente baseada e ativada entre instituições estatais tendo em conta ações ou omissões supostamente ilegais (usurpação ou corrupção)”, na definição de O’Donnell⁶⁷.

As Instituições Superiores de Controle foram organizadas de diferentes formas mundo afora, tendo alguns modelos influenciado a estruturação do sistema brasileiro tal como se apresenta hoje. Por esse motivo, é relevante apresentar seu funcionamento em alguns países, preparando o pano de fundo para a análise do perfil institucional dos Tribunais de Contas brasileiros.

⁶² Montebello observa quatro modelos: “(i) o modelo universal, que combina funções investigativas, preventivas e informativas; (ii) o modelo investigativo, caracterizado pela criação de enxutas e centralizadas comissões investigativas; (iii) o modelo multiagência, que descentraliza a função anticorrupção com a criação de órgãos internos nas diversas instâncias estatais [...]; e, por fim, (iv) o modelo parlamentar, que inclui agências anticorrupção que se reportam diretamente ao Legislativo de forma independente dos Poderes Legislativo e Judiciário” (WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 60).

⁶³ Está presente, ainda que com denominações diferentes, em países como Suécia, Inglaterra, França, Portugal, Espanha, Argentina e Peru, restando ausente no Brasil, apesar das tentativas de implementação (MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3ª ed... p. 157-168).

⁶⁴ WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 63.

⁶⁵ INTOSAI. *Declaração de Lima...* Seção 3 e 4.

⁶⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 63.

⁶⁷ O’DONNELL, Guilherme A. *Dissonâncias...* p. 156.

1.2 Modelos de Instituições Superiores de Controle no cenário internacional

No cenário internacional, não há um modelo de Instituição Superior de Controle único. A variabilidade dos arranjos institucionais mundo afora justifica a adoção de uma série de critérios para categorizá-las. Nenhuma classificação, contudo, seria capaz de traduzir o funcionamento concreto das instituições de controle, dada a complexidade das relações institucionais de cada país. Não se perde, por isso, a importância de apresentar tipos básicos e o funcionamento de algumas instituições que a adotam. A influência nos Tribunais de Contas brasileiros por outros modelos pressupõe a abordagem de alguns sistemas estrangeiros.

Uma das tipologias existentes é a proposta por Kenneth M. Dye e Rick Stapenhurst, ao definir as Instituições Superiores de Controle como pilares de integridade de uma nação⁶⁸. Os autores observaram três modelos básicos de modelos de auditoria: o “napoleônico”, o de *Westminster* e o *Board system*. O primeiro é o modelo francês das “Cortes de Contas”, adotado por alguns países da Europa, América do Sul e África. Neste, há uma aproximação dessas Cortes com o modelo judicial, sendo que seus magistrados usufruem da independência própria do Judiciário. O sistema de “Westminster” (auditoria ou controladoria-geral monocrática), presente em sistemas como Reino Unido e Canadá, tem à frente um auditor geral que reporta diretamente ao Parlamento as operações das entidades governamentais. Esta figura central é pessoalmente responsável pelas operações e conta com o auxílio de uma equipe especializada em auditoria. O terceiro modelo - *board system* (colégio de auditores) - prevalece em países da Ásia (e.g. Indonésia, Japão, Coreia) e possui a mesma natureza colegiada do anterior, com a diferença de que junto ao Auditor-Geral há um pequeno comitê.⁶⁹

Como bem observado por Montebello, nessa tipologia o aspecto de distinção entre os modelos é a “posição da ISC no quadro da titularidade do controle externo financeiro”. Os modelos de auditoria e controladoria-geral (monocrático ou colegiado) vinculam-se a um dos poderes do Estado – geralmente o Legislativo – e “não exercem competências decisórias e sancionatórias próprias, atuando

⁶⁸ DYE, Kenneth M.; STAPENHURST, Rick. *Pillars of integrity: the importance of Supreme Audit Institutions in curbing corruption*. Washington: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998, p. 5-6.

⁶⁹ DYE, Kenneth M.; STAPENHURST, Rick. *Pillars of integrity...* p. 5-6.

normalmente por meio de recomendações (*follow ups*) dirigidas ao Parlamento”. Na prática, nesses regimes a ISC acaba sendo uma “agência de apoio à supervisão congressional da atividade do Executivo, destituída de competências julgadoras autônomas”. No modelo francês, há uma maior proximidade com o Legislativo, mas geralmente as Cortes de Contas são consideradas “órgãos autônomos ou independentes em relação aos demais poderes orgânicos do Estado”. Além disso, a instituição “é dotada de competências decisórias próprias e exerce controle de natureza quase-judicial, não se limitando a expedir recomendações ou a atuar apenas com a intermediação do Legislativo”.⁷⁰

Outra diferença entre os modelos é o “padrão de *accountability*” que praticam. As Cortes de Contas tradicionalmente exercem o controle externo sob as perspectivas da legalidade e conformidade, sendo a recente preocupação com auditorias operacionais e de performance uma influência dos modelos de auditorias-gerais. A composição também varia entre os modelos. No de *Westminster* e *audit board*, predomina a investidura para mandato fixo, com a possibilidade excepcional de retirada do cargo por decisão do Parlamento. O quadro de pessoal geralmente é composto por pessoas com formação na área econômica e contábil. Já no formato dos Tribunais de Contas, há um colegiado de magistrados que normalmente gozam de vitaliciedade e estabilidade no cargo, predominando a formação jurídica nos quadros profissionais.⁷¹

Uma proposta de tipologia alternativa das ISCs, dessa vez identificada na doutrina nacional especializada, diferencia os modelos de controle externo conforme o momento em que o controle é efetuado – se prévio, concomitante ou posterior aos gastos públicos. É a proposta de Odete Medauar, Carlos de Barros Júnior e José Cretella Júnior, os quais identificam o sistema italiano, belga e francês, respectivamente, como representantes dessas três modelagens⁷².

A fim de dar um panorama dos principais modelos do mundo, a partir das duas classificações aqui mencionadas, primeiramente serão abordados os modelos

⁷⁰ WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 102-103.

⁷¹ WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 105-107.

⁷² Medauar constata a similaridade de sua proposta com os demais autores (MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 27, n. 108, out./dez.1990. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175815/000451494.pdf?sequence=1>. Acesso em 15.out. 2018. p. 103).

presentes na Itália, França e Bélgica e, posteriormente, outros modelos que se encaixam na classificação de Kenneth M. Dye e Rick Staphenurst.

O Tribunal de Contas italiano (“Corti dei Conti”) foi instituído em 1862 quando da ascensão do Estado Unitário⁷³. Atualmente, encontra-se previsto na Constituição Republicana de 1947, na seção dos “órgãos auxiliares”, visto que presta apoio aos órgãos titulares das funções legislativas, de direção e controle político e de “Administração ativa” do país⁷⁴. A Corte exerce tanto controle preventivo sobre os atos de Governo como controle posterior sobre a gestão do orçamento estatal, cujos resultados devem ser reportados diretamente ao Parlamento italiano, pelo menos anualmente⁷⁵. Se constatada ilegitimidade nos atos de Governo quando da verificação prévia, o Tribunal de Contas italiano pode obstar sua eficácia⁷⁶. Essa competência de controle prévio é a sua função tradicional e tem um papel essencial para a garantia do sistema, pois o controle posterior poderia não ser suficiente para eliminar as consequências prejudiciais de atos ilegítimos praticados⁷⁷.

A Constituição Federal confere-lhe “jurisdição nos assuntos de contabilidade pública e outras especificadas em lei”, cabendo à Corte julgar as contas dos agentes, administradores públicos e executivos, em todas as questões relativas à gestão de recursos públicos, em amplo sentido⁷⁸. Além de exercer fiscalização prévia e posterior, realiza auditorias econômico-financeiras, reportadas ao Parlamento, e promove a responsabilização de administradores e funcionários públicos, por meio da imposição de compensação por danos causados⁷⁹.

A Constituição italiana garante a independência da instituição e de seus membros perante o Governo, assim como ao Conselho de Estado, órgão de consultoria jurídico-administrativa e de tutela da justiça da Administração⁸⁰. Leis

⁷³ ITALIA. CORTE DEI CONTI. *La Corte*. Disponível em: http://www.corteconti.it/istituto/la_corte/. Acesso em 15 out. 2018.

⁷⁴ ITALIA. CORTE DEI CONTI. Corte dei conti: *la storia l'organizzazione e le funzioni*. Disponível em: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/brochure_storia_funzioni_cdc.pdf. Acesso em 15 out. 2018. p. 11, tradução livre.

⁷⁵ Parágrafo segundo do art. 100, da Constituição da República Italiana (ITÁLIA [Constituição (1947)]. Constituição da República Italiana. Versão traduzida em Língua Portuguesa. Disponível em: https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/COST_PORTOGHESE.pdf. Acesso em: 15 out. 2018).

⁷⁶ ITALIA. CORTE DEI CONTI. Corte dei conti: *la storia...*

⁷⁷ ITALIA. CORTE DEI CONTI. Corte dei conti: *la storia...*

⁷⁸ Art. 103, da Constituição italiana (ITÁLIA [Constituição (1947)]. Constituição...).

⁷⁹ ITALIA. CORTE DEI CONTI. Corte dei conti: *la storia...*

⁸⁰ Terceiro parágrafo do art. 100, da Constituição italiana (ITÁLIA [Constituição (1947)]. Constituição...).

ordinárias estabelecem outras competências à Corte, baseadas no princípio do bom desempenho dos recursos públicos, no equilíbrio orçamentário e na coordenação das finanças públicas, todos constantes na Constituição Federal⁸¹.

Na França, a “Cour des Comptes” é a mais alta instituição de fiscalização dos fundos públicos⁸². Alguns anos antes de sua criação, em 1807, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 assentara o direito de fiscalização das contribuições públicas e de exigir prestação de contas dos agentes públicos⁸³. A passos largos na história, a Constituição Francesa de 1958 previu à Corte a função de auxílio ao Parlamento no controle da ação do Governo (“auxilia o Parlamento e o Governo no controle da execução das leis de finanças e da aplicação das leis de financiamento da previdência social, bem como na avaliação das políticas públicas”)⁸⁴.

A peculiaridade da fiscalização francesa, em contraposição à italiana, é a de ser exercida posteriormente à execução da despesa: “o órgão fiscal se limita a tomar providências de caráter repressivo, comunicando o ato ilegal ao Parlamento para posterior apuração de responsabilidades”⁸⁵.

Na linha do disposto na Constituição do país, são quatro as missões declaradas da Corte: julgar, controlar, certificar e avaliar. Quanto à primeira, tem jurisdição para julgar as contas relativas aos contadores públicos e aos “contadores de fato” (aqueles que administram recursos públicos sem ter o direito de fazê-lo), os quais podem ser responsabilizados de forma pessoal e pecuniária. As contas das autoridades locais são julgadas pelas Câmaras regionais e territoriais, cujas decisões podem ser impugnadas perante o Tribunal. Já as decisões desse ficam sujeitas à revisão pelo Conselho de Estado. A Corte, no entanto, não tem jurisdição

⁸¹ Artigos 97, 81 e 119, da Constituição italiana (ITÁLIA [Constituição (1947)]. Constituição...).

⁸² FRANCE. COUR DES COMPTES. *Cour des comptes*. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes>. Acesso em: 15 set. 2018.

⁸³ Artigos 14 e 15 da Declaração (FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem...).

⁸⁴ Art. 47º-2, da Constituição Francesa (FRANÇA [Constituição (1958)]. *Constituição da República Francesa*. Versão traduzida em Língua Portuguesa. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 15 out. 2018).

⁸⁵ MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. p. 5. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:1999;1000554738>. Acesso em: 20 set. 2018.

para julgar as contas do ordenador de despesa, as quais ficam a cargo da Corte de Disciplina Orçamentária.⁸⁶

Na missão de controle, a Corte francesa audita o uso correto, eficiente e efetivo dos fundos públicos e suas observações são comunicadas às instituições e aos organismos auditados, bem como às autoridades que os supervisionam. Anualmente, também certifica as contas do Estado e do regime geral de seguridade nacional, buscando garantir à população francesa informação sobre as finanças públicas, de forma clara e transparente. Por fim, tem a competência de auxiliar o Parlamento e o Governo na avaliação das políticas públicas, verificando a compatibilidade entre os objetivos e os resultados, bem como a eficácia na aplicação dos recursos a elas destinados; assim, avalia os impactos das escolhas feitas e faz recomendações.⁸⁷

Apesar de estar disciplinada no título constitucional sobre as “Relações entre o Parlamento e o Governo”, a instituição declara-se independente de ambos e baseada nos valores da independência, do “juízo justo” e da responsabilidade coletiva⁸⁸. Em relação à independência, por meio de recente mudança a Corte francesa afirmou-se autônoma em relação ao Ministério da Fazenda, uma vez que passou a ser encarregada da análise das contas do Estado, produzidas por este ministério⁸⁹. Um dos conceitos incorporados em sua atividade é a responsabilidade coletiva, isto é, a noção de que as auditorias são individuais, mas as decisões são colegiadas, conferindo legitimidade e credibilidade à Corte e arrefecendo preferências pessoais⁹⁰.

O Tribunal de Contas belga é considerado um “tipo clássico de atuação” do controle externo e um meio-termo entre o sistema francês e italiano⁹¹. Criado em 1830, é a instituição pública mais antiga da Bélgica, país que adota como sistema político a monarquia constitucional federal⁹². A Constituição belga de 1831 previu a competência da Corte para análise e validação das contas da Administração Pública e dos contabilistas responsáveis pelos recursos públicos, bem como para supervisão

⁸⁶ FRANCE. COUR DES COMPTES. *Cour...*

⁸⁷ FRANCE. COUR DES COMPTES. *Cour...*

⁸⁸ FRANCE. COUR DES COMPTES. *Cour...*

⁸⁹ FRANCE. COUR DES COMPTES. *Cour...*

⁹⁰ FRANCE. COUR DES COMPTES. *Cour...*

⁹¹ MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas...

⁹² BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Historical survey*. Disponível em: <https://www.ccrek.be/EN/Presentation/HistoricalSurvey.html>. Acesso em: 15 set. 2018.

das operações de arrecadação e cobrança de receitas do Estado, inclusive impostos⁹³. As contas do Estado são apresentadas pela Corte à Câmara dos Representantes, com as respectivas observações⁹⁴.

O Tribunal belga também realiza auditorias financeiras, de legalidade e regularidade e do bom uso dos recursos públicos, além de atuar como “consultor orçamental”, tecendo comentários sobre as peças orçamentárias antes de serem levadas à votação⁹⁵. Desempenha uma “tarefa jurisdicional” quando há um *déficit* nas contas dos contabilistas públicos, apenas podendo deixar de processá-los se justificarem por força maior ou se o déficit não superar o montante de 1.250 euros⁹⁶.

Nesse caso, a decisão tomada pode ser revista pela “Corte Suprema” (ou “Corte de Cassação”) e, se revogada, o caso é encaminhado para uma comissão “ad hoc” de membros da Assembleia Legislativa⁹⁷. A peculiaridade do modelo belga é a de exercer controle prévio, tal como a Corte de Contas italiana, mas não possibilitar o veto absoluto. O Poder Executivo pode insistir na despesa executada, responsabilizando-se exclusivamente o executor do orçamento⁹⁸.

Na classificação proposta por Kenneth M. Dye e Rick Stapenhurst, Bélgica, França e Itália encaixam-se na categoria das Cortes de Contas, assim como Portugal e Espanha.⁹⁹

Em Portugal, o Tribunal de Contas faz parte dos “órgãos de soberania” do país, os quais devem observar a separação e a interdependência mútua¹⁰⁰. Segundo a Constituição portuguesa, é “órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar-lhe submeter-lhe”¹⁰¹. Fiscaliza a execução do orçamento, conjuntamente à Assembleia da República, a qual dá a palavra final sobre a Conta Geral do Estado e das regiões

⁹³ BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Belgian Constitution*. Disponível em: <https://www.ccrek.be/EN/Presentation/ReferenceTexts/ReferenceTextArt180.html>. Acesso em: 15 set. 2018.

⁹⁴ BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Belgian...*

⁹⁵ BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Competences*. Disponível em: <https://www.ccrek.be/EN/Presentation/Competences.html>. Acesso em: 15 set.

⁹⁶ BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Competences...*

⁹⁷ BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Competences...*

⁹⁸ MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle...

⁹⁹ WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p.108 e 130.

¹⁰⁰ Art. 111, da Constituição Portuguesa (PORTUGAL [Constituição (1976)]. *Constituição da República Portuguesa*. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 15 out. 2018).

¹⁰¹ Art. 214, da Constituição Portuguesa (PORTUGAL [Constituição (1976)]. *Constituição...*).

autônomas após o parecer técnico da Corte¹⁰². Ao Presidente da República cabe nomear e exonerar o Presidente da Corte, “sob proposta do Governo”¹⁰³.

A Lei de Organização e Processo (LOPTC), extenso diploma legal que organiza todo o funcionamento da Corte, estabelece a tarefa de “fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamentário dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades”¹⁰⁴. Neste controle prévio, incidente apenas em algumas hipóteses¹⁰⁵, a Corte fiscaliza os atos, contratos ou quaisquer outros instrumentos geradores de despesa, podendo recusar-lhes visto àqueles que impliquem “nulidade; encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras; ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro”¹⁰⁶. Essa recusa do visto resulta em ineficácia jurídica após a data da notificação da decisão; mas os atos, contratos e demais instrumentos acima de 950.000 euros “não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade”¹⁰⁷.

Também na península ibérica, o Tribunal de Contas da Espanha “é o supremo órgão fiscalizador das contas e da gestão econômica de Estado, assim como do setor público”¹⁰⁸. Depende diretamente das Cortes Gerais (Congresso dos Deputados e Senado¹⁰⁹) e exerce suas atribuições por delegação destas no exame e comprovação da Conta Geral do Estado¹¹⁰. Essa relação permanente se dá por meio de uma “Comissão Mista Congresso-Senado para as relações com o Tribunal

¹⁰² Art. 107, da Constituição Portuguesa (PORTUGAL [Constituição (1976)]. *Constituição...*).

¹⁰³ Art. 133, *m*, da Constituição Portuguesa (PORTUGAL [Constituição (1976)]. *Constituição...*).

¹⁰⁴ Art. 5º, nº 1, alínea “c”, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – LOPTC (PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS. Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/LOPTC.pdf>. Acesso em 15 out. 2018).

¹⁰⁵ Art. 46, da LOPTC (PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS. Lei de Organização...).

¹⁰⁶ Art. 44, da LOPTC (PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS. Lei de Organização...).

¹⁰⁷ Art. 45, da LOPTC (PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS. Lei de Organização...). Essa ineficácia jurídica absoluta tem como exceção os “contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei.”

¹⁰⁸ Art. 136, 1 da Constituição Espanhola (ESPAÑA [Constituição (1978)]. *Constituição Espanhola*. Versão traduzida para Língua Portuguesa. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018).

¹⁰⁹ Art. 66, 1 da Constituição Espanhola (ESPAÑA [Constituição (1978)]. *Constituição...*).

¹¹⁰ Art. 136, 1 da Constituição Espanhola (ESPAÑA [Constituição (1978)]. *Constituição...*).

de Contas”, a qual pode solicitar à Corte a realização de fiscalizações concretas¹¹¹. Apesar da dependência frente ao Parlamento, seus membros gozam de independência e inamovibilidade e estão submetidos às mesmas incompatibilidades que os Juízes¹¹².

Entre as suas funções estão a fiscalização externa e permanente da atividade econômico-financeira do setor público e a responsabilização contábil daqueles responsáveis pela gestão dos fundos públicos, a qual é “improrrogável, exclusiva e plena”¹¹³. Ademais, realiza o controle econômico e orçamentário dos órgãos das Comunidades Autônomas¹¹⁴. Em reconhecimento à sua relevância constitucional, no ano de 2014 foi estabelecida a necessidade de prévia consulta à Corte para a aprovação de qualquer disposição que interfira em seu regime jurídico ou no exercício de suas funções; o relatório emitido, por outro lado, não vincula as Cortes Gerais¹¹⁵.

Já em países como o Reino Unido e México, adota-se o modelo de Auditoria-Geral (*Westminster*)¹¹⁶.

No primeiro, o *National Audit Office* (NAO) é o órgão encarregado de examinar os gastos públicos, auxiliando o Parlamento a fiscalizar o governo e a melhorar os serviços públicos, nacional e localmente. Sua atuação recai sobre todos os departamentos centrais do governo, agências ou outros órgãos públicos, emitindo recomendações e relatórios. Também realiza auditorias locais, investigações e atividades internacionais, além de dar suporte ao Parlamento.¹¹⁷

Os poderes do Controlador e Auditor Geral (C&AG) foram estatutariamente previstos no *National Audit Act of 1983*, o qual assegura o poder estatutário de examinar as contas do governo e reportar ao Parlamento se os recursos públicos

¹¹¹ ESPAÑA. TRIBUNAL DE CUENTAS. *Relaciones con las Cortes Generales*. Disponível em: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/regimen-juridico-y-economico/relaciones-cortes-generales/>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹¹² Art. 136, 3, da Constituição Espanhola (ESPANHA [Constituição (1978)]. *Constituição...*).

¹¹³ ESPAÑA. TRIBUNAL DE CUENTAS. *Funciones de Fiscalización y Enjuiciamiento*. Disponível em: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/regimen-juridico-y-economico/funciones/>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹¹⁴ Art. 153, d, da Constituição Espanhola (ESPANHA [Constituição (1978)]. *Constituição...*).

¹¹⁵ ESPAÑA. TRIBUNAL DE CUENTAS. *Funciones...*

¹¹⁶ Montebello exemplifica também como países representantes desse sistema Canadá, Estados Unidos, Chile e Colômbia (WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p.108).

¹¹⁷ UNITED KINGDOM. NATIONAL AUDIT OFFICE. *About us*. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/about-us/>. Acesso em: 15 out. 2018.

foram usados de forma eficiente, eficaz e econômica¹¹⁸. Veda-se, por outro lado, o questionamento do órgão sobre o mérito de políticas públicas¹¹⁹. O órgão é supervisionado por uma Comissão de Contas Públicas, um comitê parlamentar que aprova o orçamento da instituição, examina custos e desempenho, nomeia os auditores externos e solicita as avaliações de custo-benefício dos recursos públicos aplicados pelo governo¹²⁰.

Já no México, o controle externo é exercido pela *Auditoría Superior de la Federación* (ASF), órgão técnico especializado da Câmara dos Deputados, com autonomia técnica e de gestão, ao qual incumbe fiscalizar “qualquer entidade, pessoa física ou ‘moral’, pública ou privada que tenha captado, arrecadado, administrado, manejado ou empregado recursos públicos federais”, conforme os princípios da legalidade, definitividade, imparcialidade e confiabilidade¹²¹. A partir dos relatórios elaborados, pode a ASF emitir diretamente, de forma preventiva, recomendações e solicitações de esclarecimentos ou, de forma corretiva, responsabilizar pelos danos e prejuízos apurados. Perante outras instâncias, o órgão atua de forma corretiva, informando e denunciando as irregularidades detectadas¹²².

A Constituição mexicana estabelece a competência exclusiva da Câmara de Deputados de “coordenar e avaliar, sem prejuízo de sua autonomia técnica e de gestão” a atuação da ASF¹²³, tarefa esta que se dá, segundo a *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de La Federación* (Lei de Fiscalização e Prestação de Contas da Federação, em tradução livre), por meio de uma Comissão

¹¹⁸ Diz o documento: “*The Comptroller and Auditor General may carry out examinations into the economy, efficiency and effectiveness with which any department authority or other body to which this section applies has used its resources in discharging its functions*”. (UNITED KINGDOM. *National Audit Act 1983*. Part II, section 6. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/44/contents>. Acesso em: 15 out. 2018).

¹¹⁹ UNITED KINGDOM. *National Audit...*

¹²⁰ UNITED KINGDOM. NATIONAL AUDIT OFFICE. *About us...*

¹²¹ MÉXICO. CÂMARA DE DIPUTADOS. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Universo sujeto a fiscalización*. Disponível em: https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos. Acesso em: 15 out. 2018, tradução livre.

¹²² MÉXICO. CÂMARA DE DIPUTADOS. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Acciones derivadas del proceso de fiscalización*. Disponível em: https://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion. Acesso em: 15 out. 2018.

¹²³ Art. 74 (MÉXICO [Constituição (1917)]. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponível em: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>. Acesso em: 15 out. 2018).

especializada¹²⁴. À frente da instituição está um titular, o “Auditor Superior de la Federación”, auxiliado em suas funções por “auditores especiais”¹²⁵.

Desse modo, a ASF exerce a função de fiscalização tanto de forma preventiva como corretiva, por meio de auditorias especiais e internas e unidades técnicas, sob a coordenação de um auditor superior¹²⁶. Nos últimos anos, a Corte tem exercido papel relevante no combate à corrupção no país, avaliado em 135º lugar de 180 países no nível de percepção da corrupção no setor público em 2017 pela Transparência Internacional¹²⁷.

Por fim, Alemanha e Argentina são exemplos de dois países que adotam o modelo *Board Audit*, a partir da classificação de Kenneth M. Dye e Rick Staphenurst.

Na experiência alemã, o *Bundesrechnungshof* fiscaliza a gestão financeira federal, incluindo as instituições de seguridade social e as atividades em empresas privadas das quais o Estado é acionista. Essencialmente, sua função consiste em emitir recomendações e prestar assessoria aos órgãos auditados, ao Parlamento e ao Governo. Para tanto, envia aos auditados “*management letters*” com o resultado de suas constatações, além de apresentar um relatório anual às duas Casas do Parlamento alemão (*Bundestag* e *Bundesrat*) e também ao Governo Federal. Este relatório é utilizado como base para o Parlamento se posicionar sobre as contas do Governo Federal. Além de prestar assessoria ao Executivo e Legislativo, a Corte alemã também opina, por escrito ou mesmo oralmente, sobre questões relativas às contas de governo, projetos de lei ou sobre o processo orçamentário anual.¹²⁸

¹²⁴ Art. 80 e seguintes da Lei de Fiscalização (MÉXICO. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de La Federación*, 18 de julio de 2016. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018).

¹²⁵ Art. 90 da Lei de Fiscalização (MÉXICO. *Ley de Fiscalización...*).

¹²⁶ MÉXICO. CÂMARA DE DIPUTADOS. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Organigrama de la ASF*. Disponível em: https://www.asf.gob.mx/Section/104_Organigrama. Acesso em: 15 out. 2018.

¹²⁷ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de percepção da corrupção 2017*. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5a86d82132601ecb510239c2/t/5a8dc5b89140b72fa5081773/1519240719239/IPC+2017+-+RELATO%CC%81RIO+GLOBAL.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018. Em 2016, foi promulgado no país um pacote de sete leis para viabilizar a reforma que instituiu o Sistema Nacional Anticorrupção (SNA), uma “instância de coordenação entre as autoridades de todas as ordens governamentais” voltada à “prevenção, detecção e sanção de responsabilidades administrativas e atos de corrupção”, assim como à “fiscalização e controle de recursos públicos”, organizado por um Comitê Coordenador do qual os titulares da ASF fazem parte (MÉXICO. CÂMARA DE DIPUTADOS. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Sistema Nacional de Fiscalización*. Disponível em: https://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion. Acesso em: 15 out. 2018).

¹²⁸ DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. Auditing and Advisory Functions. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation->

A instituição denomina-se uma “autoridade federal suprema”, totalmente independente do governo e sujeita apenas à lei. Nenhum órgão público pode determinar que realize uma auditoria em específico. Apesar de o Tribunal Federal de Contas alemão não ter competências sancionatórias, devendo convencer a Administração pela força de seus argumentos, frequentemente suas observações e propostas têm sido acatadas ante a atuação conjunta com o Parlamento¹²⁹. Não obstante, está impossibilitado de julgar o mérito das decisões políticas, isto é, de julgar decisões políticas adotadas em conformidade com a legislação do país¹³⁰.

Atualmente, a organização da Corte é dividida em nove divisões de auditoria e 51 unidades de auditoria, as quais possuem um cronograma anual de atividades. As decisões são tomadas por “painéis de membros”, os quais podem ter dois membros (diretor sênior de auditoria e diretor auditoria), ou três membros (esses e o Presidente ou Vice-Presidente do Tribunal), de forma obrigatoriamente unânime. A “diretoria” do Tribunal é o órgão encarregado de resolver questões que envolvam mais de uma divisão de auditoria ou assuntos relevantes, como o relatório anual. Essa espécie de Conselho é formada pelo Presidente, Vice-Presidente, os chefes das nove divisões de auditoria e vários chefes das unidades de auditoria, e suas decisões, por outro lado, são tomadas por maioria de votos.¹³¹

Já a *Auditoría General de la Nación* (AGN) argentina foi criada em 1992, por meio da Lei nº 24.156, como entidade de controle externo do setor público nacional,

auditing-and-advisory-functions/aufgaben. Acesso em: 15 out. 2018. A constituição alemã estabelece, em seu art. 114, parágrafo segundo, o seguinte: “The Bundesrechnungshof whose Members shall enjoy judicial independence shall audit the accounts and examine the performance, regularity and compliance of the Federal Government’s financial management. To perform audit work as provided by sentence 1 of this article, the Bundesrechnungshof may also collect audit evidence at bodies outside the federal administration. Such audit access also extends to cases where federal funds are allocated to the federal states for specified purposes. The Bundesrechnungshof shall report annually to both Houses of Parliament and to the Federal Government. In all other respects, its powers shall be determined by federal legislation” (DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. Basic Law for the Federal Republic of Germany: *Art. 114*. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/basic-law>. Acesso em: 15 out. 2018).

¹²⁹ DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. *No Powers of Enforcement*. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/pruefungsverfahren/der-bundesrechnungshof-hat-keine-exekutivgewalt>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹³⁰ DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. *No Audit of Policy Decisions*. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation-auditing-and-advisory-functions/pruefungsverfahren/der-bundesrechnungshof-hat-politische-entscheidungen-zu-respektieren>. Acesso em: 15 out. 2018. Tradução livre.

¹³¹ DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. *Organization*. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation-auditing-and-advisory-functions/organisation>. Acesso em: 15 out. 2018.

dependente do Congresso, mas com independência financeira e funcional¹³². Esse novo modelo foi implantado em substituição ao *Tribunal de Contas de la Nación*, implantado no país em 1956 e que seguia o modelo francês. A mudança ocorreu, pelo olhar de Montebello, não somente “pela agenda e por protocolos impostos por influentes instituições financeiras internacionais”, mas também em decorrência de “pressões advindas do próprio Poder Executivo argentino e seus esforços tendentes a neutralizar as instituições de controle no país”¹³³.

Em 1994, o modelo em vigor foi alçado ao patamar constitucional no país, passando a assistir tecnicamente o Congresso do país no exercício do controle externo do setor público nacional¹³⁴. Segundo a Constituição argentina, a Corte deve exercer o “controle de legalidade, gestão e auditoria de toda a atividade da Administração Pública centralizada e descentralizada” e necessariamente intervir no trâmite de aprovação e rejeição de contas e investimento dos fundos públicos¹³⁵. Por meio da realização de auditorias e estudos especiais, tem como missão institucional promover a utilização eficiente, econômica e eficaz dos recursos públicos e aprimorar a atuação estatal em prol da sociedade¹³⁶.

O novo perfil institucional foi inspirado no *Government Accountability Office* (GAO) estadunidense¹³⁷, com a diferença da natureza colegiada (a conformá-lo dentro da categoria *audit board system*) e da forma de indicação diferenciada dos auditores do órgão argentino¹³⁸. Segundo a legislação do país, a AGN está a cargo

¹³² Art. 116, da Ley n° 24.156 (ARGENTINA. *Ley 24.156, Octubre 26 de 1992*. Disposiciones generales. Sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control interno. Disposiciones varias. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>. Acesso em: 15 out. 2018).

¹³³ Segundo Montebello, duas razões levaram à extinção do Tribunal em específico: “o fato de que o Tribunal gozava de competência para exercer controle prévio de legalidade de certos atos de gestão, atuando, nesta hipótese, como um autêntico veto player; e [...] a circunstância de titularizar prerrogativas sancionatórias próprias” (WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p.118-119).

¹³⁴ Art. 85, da Constituição da Argentina (ARGENTINA [Constituição (1995)]. *Constitución de la Nación Argentina*. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em: 15 out. 2018).

¹³⁵ Art. 85, da Constituição da Argentina (ARGENTINA [Constituição (1995)]. *Constitución...* tradução livre).

¹³⁶ ARGENTINA. AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *El control externo del Sector Público Nacional*. Disponível em: <https://www.agn.gov.ar/mision>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹³⁷ O *Government Accountability Office* segue o modelo de *Westminster*, com a marca de atuar por delegação do Congresso Nacional; “é órgão cuja instância decisória é monocrática, exercida pelo Controlador-Geral dos Estados Unidos”. Possui como diferenças ao modelo napoleônico “a ausência de poderes quase-jurisdicionais” e “a absoluta prevalência das práticas de auditoria de performance em detrimento das verificações de conformidade ou de mera regularidade formal [...]”. (WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 117).

¹³⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 119.

de sete auditores gerais, para um mandato de oito anos, admitida reeleição. Três são nomeados pela Câmara de Senadores e três nomeados pela Câmara de Deputados¹³⁹. O Presidente do órgão, sétimo auditor, é nomeado por proposta do partido político de oposição com maior número de legisladores no Congresso¹⁴⁰. O novo modelo, entretanto, sofre constantes questionamentos quanto à impossibilidade de exercício de controle prévio e de imposição de sanções às instituições auditadas (ou mesmo de utilizar mecanismos de *enforcement* às suas auditorias), além das restrições à publicização dos resultados de auditoria¹⁴¹.

O panorama sobre alguns modelos estrangeiros de Instituições Superiores de Controle, conforme as duas tipologias mencionadas, prepara o cenário para a análise do modelo adotado no Brasil e suas influências, em que os Tribunais de Contas desempenham, ao lado do Poder Legislativo, o controle externo da Administração Pública. A apresentação das ISCs aqui realizada, mais adiante, será complementada com o modo de ingresso de seu corpo decisório, possibilitando um olhar mais acurado ao sistema de nomeação brasileiro.

¹³⁹ Conforme se verifica nos artigos 121 e 122, da Ley n° 24.156 (ARGENTINA. *Ley 24.156...*).

¹⁴⁰ Art. 85, da Constituição da Argentina (ARGENTINA [Constituição (1995)]. *Constitución...*).

¹⁴¹ Montebello analisa detalhadamente as “debilidades” do modelo argentino e aponta uma série de fatores que “faz com que o controle externo naquele país seja praticamente uma ficção”. WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p.118-121.

2. TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

Como visto no primeiro capítulo, a necessidade de controle do poder remonta aos primórdios da civilização e se consolidou ao longo da história. Notadamente em relação à Administração Pública, a crescente ampliação de suas funções e a complexidade das relações sociais na contemporaneidade fez surgir o consenso sobre a necessidade de estruturas externas a fim de fiscalizar sua atuação. Nesse sentido, o controle externo ganha destaque na medida em que suas instituições exercem *accountability* horizontal, essencial para incrementar o controle exercido pela própria sociedade (*accountability* vertical) e pelo sistema de controle mútuo entre os poderes (*checks and balances*).

Apesar de ser possível identificar basicamente três estruturas extralegislativas de *accountability*, as Instituições Superiores de Controle são o destaque deste trabalho e, conforme já verificado, assumem diferentes formas no cenário internacional. No Brasil, desde sua criação os Tribunais de Contas enquadraram-se no modelo francês, a partir da perspectiva proposta por Dye e Stapenhurst. Variou-se, no entanto, a escolha do momento em que o controle seria efetuado, conforme a inspiração paradigmática francesa, belga e italiana.

Oportuno, então, expor as raízes do seu surgimento e o tratamento nas sucessivas Constituições brasileiras, para, em seguida, analisar o desenho institucional adotado na atual ordem constitucional.

2.1 Origem e histórico constitucional

O Tribunal de Contas surgiu no Brasil após a proclamação da República. No período colonial, tem-se notícia da criação de um Erário Régio, e, durante o Império, uma tentativa fracassada de criá-lo¹⁴², esbarrada em uma conjuntura de “desorganização financeira do país e dos saques da nobreza lusitana ao erário”¹⁴³.

¹⁴² ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de. Nomeação e composição das Cortes de Contas no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas do Pernambuco*, Recife, v.16, n.16, 2005. Disponível em: <http://goo.gl/N3K97D>. Acesso em: 02 out. 2018. p.132.

¹⁴³ MILESKI, Helio Saul. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 9, n. 45, set./out. 2007.

Apenas no período republicano foi criado o Tribunal de Contas da União (TCU), com base no Decreto 966-A, de iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa – tido até hoje como patrono da Corte¹⁴⁴. Datado de 07 de novembro de 1890 e assinado pelo Marechal Manoel Deodoro da Fonseca, tal decreto previa a criação de “um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República”¹⁴⁵.

Na exposição de motivos encontra-se o verdadeiro ideal que inspirou Rui Barbosa ao defender a criação da Corte no país. Para o jurista, a execução fiel da lei orçamentária era condição indispensável para a reconstrução da pátria naquele momento, pois a realidade era um “sistema de contabilidade defeituoso em seu mecanismo e fraco em sua execução”. Manifestou, assim, apoio à criação de um Tribunal de Contas com função de controle prévio dos atos de governo (inspirado no modelo italiano e belga). Em sua concepção, a Corte era “uma das pedras fundamentais” para consolidar a era republicana que se iniciava e para romper de vez com a máxima *l’etat du roi*.¹⁴⁶

No ano seguinte, a primeira Constituição republicana alçou o TCU ao patamar constitucional em suas disposições gerais e transitórias, incumbindo-o da liquidação das contas de receitas e despesas e análise de sua legalidade antes da apresentação ao Congresso¹⁴⁷. Não foi firmado na Constituição de 1891, portanto, o modelo de controle prévio preconizado por Rui Barbosa. Em relação aos membros, previu-se a livre nomeação dos membros pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal, apenas podendo perder o cargo “por sentença”¹⁴⁸.

Apesar da edição do decreto e posterior previsão constitucional, o TCU não foi implantado imediatamente devido à relutância de Floriano Peixoto, pois o governante temia a limitação dos seus poderes com a atuação do órgão

¹⁴⁴ BRASIL. TCU. Museu do Tribunal de Contas da União: *da criação à instalação*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹⁴⁵ BRASIL. *Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890*. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹⁴⁶ BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Ed. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, v. 30, n. 82, out/dez. 1999. p. 253-262.

¹⁴⁷ Art. 89, da Constituição de 1891 (BRASIL [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 09 jan. 2018).

¹⁴⁸ Art. 89, da Constituição de 1891 (BRASIL [Constituição (1891)]. *Constituição...*).

fiscalizador¹⁴⁹. Assim, a Corte apenas começou efetivamente a funcionar em 17 de janeiro de 1893, com os esforços do então Ministro da Fazenda, Serzedello Corrêa¹⁵⁰. O Ministro lançara, em 1892, o Decreto nº 1.166, o qual disciplinava sobre a organização da Corte no país. Entre outras disposições, à Corte foi conferida “jurisdição própria e privativa”, funcionamento equivalente ao de “Tribunal de Justiça” e decisões com “força de sentença com execução aparelhada” (artigos 28 e 29), inclusive com competências para o exercício do controle prévio absoluto (art. 30)¹⁵¹.

Desde então, o Tribunal de Contas fez-se presente em todas as Constituições brasileiras, ora com maior visibilidade, ora com redução das atribuições conquistadas¹⁵². Embora com a Revolução de 1930 e alguns decretos as competências da Corte tenham sido limitadas, a Constituição de 1934 disciplinou-o na parte “Dos Órgãos de Cooperação nas Entidades Governamentais”¹⁵³.

Em seu art. 40, fez constar pioneiramente a competência do Poder Legislativo em “julgar as contas do Presidente da República”; nos artigos 99 e 102, assegurou a manutenção da Corte de Contas no país e a atribuição de acompanhar a execução orçamentária e julgamento das contas; e, em seu art. 101, previu o controle preventivo dos contratos administrativos, consagrando uma mescla do sistema italiano e belga com a previsão de veto relativo e absoluto. A indicação de todos os membros pelo Presidente da República com aprovação pelo Senado Federal restou

¹⁴⁹ BRASIL. TCU. *Museu do Tribunal de Contas da União: da criação...*

¹⁵⁰ BRASIL. TCU. *Museu do Tribunal de Contas da União: da criação...*

¹⁵¹ BRASIL. *Decreto nº 1.666, de 17 de dezembro de 1892*. Dá regulamento para execução da lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministerio da Fazenda. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 out. 2018. Há notícias de que o Presidente Marechal Floriano Peixoto editou uma série de decretos para retirar a competência de fiscalização prévia do TCU, o que levou ao pedido de demissão de Serzedello Corrêa (BAHIA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Uma breve história do controle: na visão de um Tribunal centenário. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/livro_de_ouro/files/assets/basic-html/page44.html. Acesso em: 15 out. 2018). Em 1896, o então Presidente Prudente José de Moraes Barros lançou o Decreto n. 392, dispondo novamente sobre a organização do TCU e conferindo-lhe o dever de funcionar “como fiscal da administração financeira” e “como Tribunal de Justiça com jurisdição contenciosa e graciosa”, como consta no art. 2, §1º, do Decreto 392 (BRASIL. *Decreto nº 392, de 08 de outubro de 1896*. Reorganisa o Tribunal de Contas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-392-8-outubro-1896-540205-publicacaooriginal-40163-pl.html>. Acesso em: 15 out. 2018).

¹⁵² BRASIL. TCU. *Museu do Tribunal de Contas da União: o Tribunal e as constituições*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

¹⁵³ BRASIL [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 15 out. 2018.

mantida, também constando expressamente a equiparação das garantias dos Ministros da “Corte Suprema” (art. 100).¹⁵⁴

A Constituição de 1937 (a “Polaca”) foi outorgada por Getúlio Vargas e marcou o início do Estado Novo no Brasil. Com viés autoritário, apenas continha uma única disposição sobre Tribunal de Contas no capítulo do Poder Judiciário, estabelecendo competência “para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União”¹⁵⁵. Manteve-se a nomeação dos membros a cargo do Presidente da República e a concessão das mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal¹⁵⁶. Destinou-se a regulamentação dos Tribunais de Cortas à legislação infraconstitucional, restando a Constituição omissa quanto à elaboração de parecer prévio sobre as contas do Presidente, por ela tratado como “autoridade suprema do Estado”. Na realidade, os Tribunais de Contas foram desligados em 1938 e apenas retomaram suas atividades em 1946¹⁵⁷, quando da redemocratização, expressando a comum hostilidade de governos autoritários com o controle exercido pela Corte¹⁵⁸.

A Constituição de 1946, promulgada após a queda do Estado Novo no Brasil, buscou recuperar o equilíbrio entre os poderes e conferir estabilidade, autonomia e independência às instituições políticas¹⁵⁹. Ao Poder Legislativo, foi reestabelecida a competência de julgar as contas do Presidente da República e destinada a tarefa de determinar a submissão de atos ao registro prévio ou posterior nos Tribunais de

¹⁵⁴ BRASIL [Constituição (1934)]. *Constituição...*

¹⁵⁵ Art. 114, da Constituição de 1937 (BRASIL [Constituição (1937)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 15 out. 2018), com redação dada pela Lei Constitucional nº 9/1945 (BRASIL. *Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945*. Altera a constituição federal de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCT/LCT009.htm#art1. Acesso em: 15 out. 2018).

¹⁵⁶ Art. 114, da Constituição de 1934 (BRASIL [Constituição (1937)]. *Constituição...*).

¹⁵⁷ SCLIAR, Wremyr. *Controle externo brasileiro...* p. 260.

¹⁵⁸ Em 1938, foi editada a Lei Orgânica da Corte (BRASIL. *Decreto nº 426, de 12 de maio de 1938*. Organiza o tribunal de contas. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/vivTodos/5056B677A9CC168B032569FA005D9069?Opendocument> Acesso em: 15 fev. 2019), o qual retomou a competência omitida na Carta Constituinte em seu art. 21, §5º (MONTEBELLO, Marianna. *Os Tribunais de Contas...*).

¹⁵⁹ LAGES, Marcus Vinicius Paixão. *Tribunal de Contas: Órgão Constitucional de Soberania. Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 4, n. 35, jan. 2004.

Contas¹⁶⁰. Pela primeira vez, foi firmado a nível constitucional que a fiscalização da Administração Pública pelo Congresso Nacional seria realizada “com auxílio do Tribunal de Contas”¹⁶¹.

De forma também inédita, os Tribunais de Contas foram dispostos dentro do capítulo do Poder Legislativo, na seção “do orçamento”. Ampliaram-se as competências da Corte, reservando-lhes a tarefa de fiscalizar não somente as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, mas também as contas dos administradores das entidades autárquicas. Constitucionalizou-se o julgamento da legalidade dos contratos e aposentadorias, reformas e pensões¹⁶², bem como foi recobrada a competência de emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República¹⁶³. No que toca ao preenchimento dos cargos, novamente a opção do constituinte foi a nomeação dos membros pelo Presidente da República, após ratificação do Senado, dessa vez concedendo a estes “os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juizes do Tribunal Federal de Recursos”¹⁶⁴.

Inserida no novo contexto autoritário que perpassava o país, a Carta de 1967 manteve a disciplina das Cortes de Contas no capítulo do Poder Legislativo, na seção “da fiscalização financeira e orçamentária”. Foi a primeira Constituição a utilizar a nomenclatura “controle externo” à atividade exercida pelo Congresso Nacional com auxílio dos Tribunais de Contas, bem como a disciplinar sobre “controle interno”, ainda que apenas em relação ao Poder Executivo.

O texto constitucional preservou a atribuição de emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República e relatório sobre o exercício financeiro e possibilitou a realização de inspeções de forma paralela ao controle posterior. Foi também a primeira Carta a prever requisitos de nomeação aos Ministros do Tribunal de Contas nomeados pelo Presidente e aprovados pelo Senado, quais sejam: “brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública”,

¹⁶⁰ Conforme consta nos artigos 66, VIII e 77, § 2º, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, ver também Marianna Montebello (Os Tribunais de Contas...).

¹⁶¹ De acordo com o art. 71, da Constituição Federal de 1988.

¹⁶² Segundo Marianna Montebello, até o momento tal competência estava prevista apenas na legislação ordinária (Os Tribunais de Contas e o Controle...).

¹⁶³ Art. 77, da Constituição de 1946 (BRASIL [Constituição (1946)]. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 15 out. 2018.).

¹⁶⁴ Art. 76, § 1º, da Constituição de 1946 (BRASIL [Constituição (1946)]. *Constituição...*).

dotados das “mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos”¹⁶⁵.

Na vigência da Constituição de 1967, o Decreto nº 200/1967 dispôs sobre a Administração Pública Federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa, alçando o controle ao patamar de “princípio fundamental” da Administração Pública, ao lado do planejamento, coordenação, descentralização e delegação de competência¹⁶⁶. Segundo Marianna Montebello Willeman, contudo, a nova ordem constitucional representou um retrocesso no sistema de fiscalização das contas públicas, na medida em que acabou com o controle prévio que se fazia presente e com a possibilidade de delegações das tarefas de controle a órgãos públicos, além de limitar o exame da legalidade de aposentadorias, reformas e pensões somente às concessões iniciais¹⁶⁷.

Apesar da manutenção das disposições sobre a Corte na Emenda Constituição nº 01/1969¹⁶⁸, na prática o regime ditatorial ofuscou a atuação dos Tribunais de Contas no período, já que, “na verdade, a ação do Colegiado de Contas, como também das demais Cortes, sintetizava a realidade de muita intimidação velada por parte do Poder maior que era o Executivo”¹⁶⁹. Na leitura de Rodrigo Luís Kanayama, havia apenas democracia formal, ausente o acompanhamento e controle da atuação do Estado e o controle social¹⁷⁰.

Com a redemocratização do país, inaugurou-se uma nova ordem constitucional por meio da promulgação da “Constituição Cidadã”, em 05 de outubro de 1988. Segundo Ricardo Lobo Torres, o novo diploma pode ser considerado compromissário “por haver resultado do compromisso político entre correntes partidárias antagônicas e ideologicamente irreconciliáveis”, de onde derivam a

¹⁶⁵ Art. 73, § 3º, da Constituição de 1967 (BRASIL [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67).

¹⁶⁶ Art. 6º, do Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de dezembro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 15 out. 2018).

¹⁶⁷ MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas...

¹⁶⁸ Artigos 70 a 72, da EC nº 1/1969 (BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 15 out. 2018.).

¹⁶⁹ MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas...

¹⁷⁰ KANAYAMA, Rodrigo Luís. Orçamento público brasileiro, democracia e accountability. In: *Direito constitucional brasileiro, vol. III [livro eletrônico]: Constituições econômicas e social*. São Paulo, Editora dos Tribunais, 2014. E-book.

previsão de “capítulos retrógrados e outros plenamente ajustados à modernidade”¹⁷¹. Dentre as previsões elogiáveis, estariam as que compõem a “Constituição financeira”, subsistema com normas sobre crédito, orçamento e fiscalização compatível com “os avanços do constitucionalismo de nações mais desenvolvidas”, onde se insere grande parte das disposições sobre controle externo¹⁷². Nos tópicos seguintes, serão esmiuçadas tais normas constitucionais, especificamente em relação ao desenho institucional dos Tribunais de Contas.

2.2 Perfil institucional na Constituição de 1988

Seguindo a tradição das Constituições anteriores, o diploma vigente confia ao Poder representante do povo a função de fiscalizar a Administração Pública direta e indireta. Para tanto, designa ao Legislativo competências como os pedidos escritos de informação aos Ministros de Estado e a convocação de comparecimento para a prestação pessoal de informações; a fiscalização de atos do Poder Executivo e da Administração indireta; a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito com poderes próprios de autoridade judicial; a aprovação e autorização de algumas decisões do Executivo, entre outras funções¹⁷³.

No capítulo destinado ao Poder Legislativo, na seção da “fiscalização financeira e orçamentária”, merece destaque a incumbência ao Congresso Nacional, ao lado do controle interno de cada poder, de exercer a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas”, constante do art. 70 do texto constitucional¹⁷⁴. Neste dispositivo, são estipuladas à fiscalização os conteúdos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial e os tipos legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

¹⁷¹ TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle de legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 32, n. 121, jan./mar. 1994. p. 265.

¹⁷² TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas... p. 264. Trata-se dos artigos 163 a 169 e artigos 70 a 75, da Constituição Federal de 1988.

¹⁷³ Tais incumbências constam, respectivamente, nos seguintes dispositivos da Constituição Federal de 1988: art. 50 e parágrafos; art. 49, X; art. 58, §3º; art. 49, incisos I, II, IV, V XIV, XII e XVII; e art. 52, incisos III, IV, V, VI, VII, VIII, IX e XI.

¹⁷⁴ Ante o princípio da simetria, cabem às Assembleias Legislativas Estaduais, Câmaras Municipais e Câmara Legislativa do Distrito Federal exercer a competência a nível estadual, municipal e distrital.

Conforme preleciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o controle financeiro é o gênero, encarregando-se da “disposição administrativa dos recursos públicos” e englobando como espécies: *i)* o controle contábil, quanto aos “aspectos técnicos peculiares”; *ii)* o controle orçamentário, relativo à execução das peças orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual); *iii)* o controle operacional (inovação da Constituição Federal de 1988), destinado à “supervisão das atividades administrativas quanto ao fiel cumprimento dos planos e programas e, especialmente, quanto ao atendimento dos resultados e metas específicas por eles visados”; e por fim, *iv)* o controle patrimonial, responsável por monitorar a “observância das normas que regem o uso, a conservação e a disposição dos bens públicos, com ou sem dispêndio de recursos fazendários”.¹⁷⁵

O controle de legalidade visa à correção dos atos praticados em descompasso com a ordem jurídica, podendo a Corte determinar diretamente a sua anulação ou ordenar à autoridade competente que o faça¹⁷⁶. A legitimidade está ligada à possibilidade de “aperfeiçoamento da ação do Estado, em termos do que deva ser o melhor atendimento do interesse público em causa”¹⁷⁷. Assim, a legalidade envolve a validade dos atos administrativos praticados, enquanto a legitimidade a satisfação dos interesses públicos primários da sociedade¹⁷⁸.

Neste caso, a Administração deve atender às normas abstratas ao mesmo tempo em que busca adequá-las aos “objetivos democraticamente escolhidos pela Nação, que se incorporam à sua ordem jurídica e a orientam, bem como aos resultados coerentes da gestão administrativa”¹⁷⁹. Já a economicidade está ligada à relação custo e benefício das ações e resultados obtidos na alocação dos recursos públicos, justificando a adoção de mecanismos de controle como as auditorias operacionais, de desempenho e de resultados¹⁸⁰; trata-se do não comprometimento

¹⁷⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. E-book.

¹⁷⁶ JACOBY FERNANDES, J. U. *Tribunais de Contas...* p. 52.

¹⁷⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito...*

¹⁷⁸ Como bem conceitua Diogo Moreira, este é um “conceito substantivo, definido a partir das necessidades, das aspirações, dos valores, dos anseios, das tendências e das opções gerados e manifestados numa sociedade”. Já o interesse público secundário “é um conceito adjetivo, definido ou inferido a partir das necessidades organizativas e funcionais do Estado” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito...*).

¹⁷⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito...*

¹⁸⁰ JACOBY FERNANDES, J. U. *Tribunais de Contas...* p. 52-54.

de “recursos inúteis, desproporcionais ou supérfluos para alcançar os objetivos fixados”¹⁸¹.

O parágrafo único do art. 70, por sua vez, estipula a quem cabe o dever de prestar contas: “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”. O controle externo recai, portanto, sobre a Administração direta e indireta, inclusive as pessoas jurídicas de direito privado que desta façam parte. O rol de operações previsto - arrecadação, guarda, gerenciamento e administração - não é exaustivo, encontrando-se abarcadas outras possíveis ações na estrutura financeira¹⁸².

Da leitura dos artigos 31, § 1º, 71 e 75 da Constituição Federal de 1988, depreende-se que aos Tribunais de Contas é prevista a nobre função de auxiliar o Legislativo no controle externo em todos os níveis da federação. No art. 71, utiliza-se como parâmetro o Tribunal de Contas da União, mas no art. 75 determina-se a aplicação das normas constitucionais na organização, composição e fiscalização das Cortes Estaduais e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, no que couberem.

Por sua vez, no art. 31, § 1º, há previsão expressa de que a fiscalização do Município deve ser exercida pelo controle externo do Legislativo com “auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”. Apesar de tais previsões, diversas Constituições Estaduais adotaram previsões diversas aos parâmetros delineados na Constituição Federal de 1988, o que fez com que o Supremo Tribunal Federal pacificasse o entendimento de que há obrigatoriedade de observância do modelo constitucional federal pelas Constituições dos estados-membros, como consequência do princípio da simetria¹⁸³.

José Afonso da Silva ressalta que as Cortes de Contas atuam como contrapeso à função política exercida pelo Legislativo ao funcionarem como órgão técnico: “julgar contas ou a legalidade de atos, para registros, é manifestamente

¹⁸¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito...*

¹⁸² SCLIAR, Wremyr. *Controle externo brasileiro...* p. 254.

¹⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.715/TO. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 21 ago. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2379556>. Acesso em 15 out. 2018.

atribuição de caráter técnico”¹⁸⁴. Consagra-se nas mãos do Poder Legislativo, assim, o controle de natureza política, contrabalanceado pela “apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico [...]”¹⁸⁵. O autor corrobora ao pensamento de Alejandro Ramirez Cardona, o qual pondera:

Do Congresso, a quem compete o controle político, emana também o controle técnico ou numérico-legal, que, em realidade, é o mais decisivo. Dada a índole política que define a composição e funções do ramo legislativo do poder público, o controle técnico não pode exercitar-se de modo direto por ele ou pelo Parlamento. Para isso institui-se um organismo especializado, chame-se-lhe Corte de Contas ou Controladoria-Geral, com independência do Poder Executivo de modo que se garanta a necessária imparcialidade nesta classe de vigilância da execução orçamentária por parte daquele.¹⁸⁶

Cretella Júnior aponta como fundamento de criação dos Tribunais de Contas, justamente, o caráter político da atuação do Poder Legislativo: “no âmbito dos Parlamentos, chocam-se diariamente paixões político-partidárias, não havendo, assim, clima propício de objetividade para o exame das contas públicas [...]”¹⁸⁷. Segundo também Harisson Ferreira Leite, uma vez que o Legislativo é composto por “homens do povo, que espelham as realidades dos votantes, com suas idiossincrasias e particularidades”, não se poderia exigir dos representantes do povo o conhecimento técnico necessário para desempenhar a fiscalização da Administração Pública nos moldes em que preconizado na ordem constitucional¹⁸⁸.

Tendo-se ciência dessa impossibilidade técnica do Legislativo para o exercício de complexa função, “construiu-se a ideia de criação, dentro do Legislativo, de um órgão técnico, com elevado grau de independência, que analisa as peculiaridades da prestação de contas do Executivo, chamado de Corte de Contas ou Auditoria Geral”¹⁸⁹. É nesse sentido que advém a distinção entre o controle

¹⁸⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 752-753.

¹⁸⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito...* p. 752-753.

¹⁸⁶ RAMIREZ CARDONA, Alejandro. *Sistema de hacienda pública*. Bogotá: Themis, 1970. p. 598.

¹⁸⁷ CRETILLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 5. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. p. 2.816.

¹⁸⁸ LEITE, Harisson Ferreira. Fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União: a função do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson (coord.). *Crise dos poderes da República*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 795.

¹⁸⁹ LEITE, Harisson Ferreira. Fiscalização contábil... p. 795.

político desempenhado pelo Congresso Nacional e o controle técnico exercido pelo Tribunal de Contas.

A atividade financeira é o meio pelo qual o Estado promove a satisfação dos direitos fundamentais, na medida em que permite a prestação dos serviços públicos essenciais à sociedade. Uma vez que os Tribunais de Contas são órgãos técnicos destinados ao exercício do controle externo, sua atuação é imprescindível para garantir a devida execução orçamentária e o desempenho legítimo e eficiente do ente estatal. Como elucida Ricardo Lobo Torres, “a legitimidade do Estado Democrático depende do controle da legitimidade da sua ordem financeira”¹⁹⁰, do qual se encarregam as Cortes de Contas do país. O Vice-Presidente do TCE-SC, Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, remete à noção de “justiça financeira”, “boa governança” e “boa administração” ao destacar o protagonismo das Cortes de Contas na promoção do direito fundamental ao “bom controle público”¹⁹¹.

O princípio da justiça financeira pode ser deduzido dos fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, além de princípios constitucionais, impondo o dever de justa distribuição das riquezas do país¹⁹². A ideia de boa governança, em poucas palavras, perpassa pelo direcionamento das atividades do Estado para concretizar direitos sociais e solucionar problemas que se encontram nos objetivos de uma sociedade¹⁹³. Já o direito à boa administração foi previsto expressamente na Carta dos Direitos Fundamentais de Nice¹⁹⁴ e, segundo Juarez de Freitas, consiste no direito fundamental a uma Administração Pública “eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação,

¹⁹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 4, jul./set.1993. p. 192.

¹⁹¹ FERREIRA JUNIOR, Adircélio de Moraes. O direito fundamental ao bom controle público. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Minas Gerais, v. 1, nº 2, p.37-57, jul./dez. 2015.

¹⁹² O autor cita os fundamentos da cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1, II e III), os objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária; de erradicação da pobreza e marginalização; de redução das desigualdades sociais e regionais e de promoção do bem de todos (art. 3, I, III e IV), além de os princípios da eficiência, eficácia, moralidade, legitimidade e economicidade (art. 37 e 70), todos constantes da Constituição Federal de 1988 (FERREIRA JUNIOR, Adircélio de Moraes. O direito... p. 40-42).

¹⁹³ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 51-74.

¹⁹⁴ UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Versão em Língua Portuguesa. França, Nice: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 18 dez. 2000. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”¹⁹⁵.

Para concretizar essas três perspectivas, demanda-se um “bom controle público”, sinteticamente definido como o oposto do controle ineficiente e ineficaz. Nas lições de Ferreira Júnior, exige-se dos Tribunais de Contas uma atuação que vá além do controle formalista e centrado exclusivamente na legalidade, materializando-se o mandamento constitucional para uma atuação voltada à economicidade, legitimidade e eficiência nos gastos públicos, bem como à análise dos resultados atingidos e às técnicas de aprimoramento da gestão pública.¹⁹⁶

As atribuições deste órgão técnico são definidas expressamente pela Constituição Federal de 1988 no rol constante do art. 71. Para melhor análise, destaca-se a íntegra do dispositivo:

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;

¹⁹⁵ FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 22.

¹⁹⁶ FERREIRA JUNIOR, Adircélio de Moraes. *O direito...* p. 54.

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.

Comparadas as atuais funções àquelas estabelecidas quando da sua instalação pelo Decreto nº 966-A, conclui-se que houve sensível incremento da abrangência da atuação da Corte. Observe-se que as atribuições constitucionais conferem aos Tribunais de Contas competência investigativa, corretiva, cautelar, “jurisdicional”¹⁹⁷, punitiva, opinativa, consultiva, informativa e declaratória¹⁹⁸. Esse amplo rol de competências é compatível com os deveres de transparência e retidão e ao “caráter democrático e moralizador” do texto constitucional¹⁹⁹. Também revela a importância e não raro o protagonismo que exercem na função fiscalizatória. Devido à sua extensão, foram selecionadas para análise as competências que se entendem centrais na atuação desempenhada pelas Cortes desde a vigência da Constituição Federal de 1988.

No inciso I do art. 71, está prevista a função de emitir parecer técnico opinativo sobre as contas de governo do chefe do Executivo, cujo julgamento cabe ao controle político exercido pelo Legislativo, por inteligência do art. 49, IX. No caso

¹⁹⁷ Adiante será analisado que, embora os Tribunais exerçam competência de julgamento em alguns casos e adotem princípios jurisdicionais, suas decisões têm natureza administrativa e podem ser revistas pelo Poder Judiciário.

¹⁹⁸ SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Unicamp, 2002. p.104-106. Disponível em: <https://goo.gl/q6MK8w>. Acesso em: 22 set. 2018.

¹⁹⁹ WILLEMANN, Marianna Montebello. O Princípio... p. 59.

das contas dos prefeitos, o art. 31, §2º dispõe que o parecer emitido só deixa de prevalecer por dois terços dos membros da Câmara Municipal. Já no inciso II do art. 71, tem-se a competência para julgamento pela própria Corte do restante das contas de qualquer pessoa que maneje recursos públicos.

Recentemente, ao analisar controvérsia a respeito dos efeitos para fins de inelegibilidade da omissão do Legislativo no julgamento das contas de prefeito, o Supremo Tribunal Federal discorreu detalhadamente acerca da diferença entre a atribuição prevista nos incisos I e II do art. 71. Ponderou o Pretório Excelso que o julgamento das contas do chefe do Executivo tem “natureza política e não apenas técnica e contábil, já que objetiva analisar, além das exigências legais para aplicação de despesas, se a atuação do Chefe do Executivo atendeu, ou não, aos anseios e necessidades da população respectiva”. Trata-se, nesse caso, de um “processo político-administrativo”. Já no inciso II do art. 71, o julgamento se dá exclusivamente pelo viés técnico, voltado a averiguar eventual violação aos preceitos legais e princípios da Administração Pública. Segundo o STF, “cuida-se, aqui, de desempenho de função jurídica pelo Tribunal de Contas, consistente no exercício de típica atribuição deliberativa”.²⁰⁰

No caso do inciso I, tem-se a apreciação das “contas de governo”, que são aquelas relativas ao exercício financeiro e que “refletem os planos de governo, os programas governamentais, os índices de gastos com educação e saúde, os níveis de endividamento, limites de gastos com pessoal, dentro outros”²⁰¹. Tais contas requerem o julgamento político do Legislativo. Segundo observado pela auditora do TCE-SC Sabrina Nunes Iocken, “trata-se de uma função de índole técnico-jurídica, pois o julgamento propriamente dito, cuja competência não é do Tribunal de Contas, mas sim do Poder Legislativo, está vinculado à avaliação política da utilidade dos resultados obtidos”²⁰².

²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 848.826/CE. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator, p/ acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 10 ago. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4662945>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 729.744/MG. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 10 ago. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4352126>. Acesso em 15 out. 2018.

²⁰¹ LEITE, Harisson Ferreira. Fiscalização contábil... p. 797.

²⁰² IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade da judicatura de contas – o modelo constitucional. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 201.

Já no inciso II, a análise recai sobre as “contas de gestão”, relativas à execução de despesas, contratos administrativos, ordens de empenho e obediência a diretrizes contábeis, cabendo ao Tribunal de Contas realizar julgamento técnico definitivo. Novamente segundo Iocken, “a natureza desse julgamento difere da análise de atos de governo, uma vez que constitui competência dos Tribunais de Contas promover a função julgadora na apreciação da legalidade, legitimidade e economicidade [...]”; aqui, “não há qualquer margem para arbitrariedades, mas tão somente a aferição imparcial do cumprimento da lei”²⁰³. No caso da análise das contas dos prefeitos para fins de inelegibilidade, por outro lado, decidiu o STF que compete somente à Câmara Municipal julgar as contas do Executivo, tanto as contas de governo quanto as de gestão ou ainda das contas atinentes à função de ordenador de despesas, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Legislativo na emissão de parecer prévio meramente opinativo²⁰⁴.

Outra atribuição relevante dos Tribunais de Contas é a realização de inspeções e auditorias em unidades administrativas dos três Poderes ou em entidades sujeitas ao controle que exercem, segundo a previsão constante do inciso IV do art. 71. De acordo com o Regimento Interno do TCU, a auditoria é um mecanismo para “examinar a legalidade e legitimidade de atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição”, além de “avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais”²⁰⁵. As inspeções visam “suprir omissões e lacunas

²⁰³ IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca... p. 201.

²⁰⁴ No julgamento dos recursos extraordinários representativos da controvérsia, restou, portanto afastada, no que tange ao aspecto da inelegibilidade, a tradicional distinção entre contas de governo e contas de gestão quando da interpretação dos incisos I e II do art. 71 da Constituição. Assim, decidiu-se pelo descabimento do julgamento ficto das contas por decurso de prazo da apreciação legislativa. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 848.826/CE. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator, p/ acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 10 ago. 2016; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário n. 729.744/MG. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 10 ago. 2016. A decisão foi criticada no XXIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, em 2017, em cuja Declaração de Goiânia resultante do encontro constou: “a recente decisão do Supremo Tribunal Federal, ao comprometer os reflexos eleitorais do julgamento das contas de gestão dos Chefes do Poder Executivo pelos Tribunais de Contas, mitiga fortemente a efetividade da Lei da Ficha Limpa, fragiliza o sistema de responsabilização dos agentes públicos e contribui para o aumento da impunidade”. (GOIANIA. Declaração de Goiânia - Controle externo: aprimoramento na adversidade. Goiânia: XXIX Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, 24 nov. 2017. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/cartas-de-eventos/>. Acesso em 15 out. 2018).

²⁰⁵ Por meio das auditorias também se dá, conforme dispõe o artigo 259 do Regimento, a apreciação de atos sujeitos a registro – resumidamente, são os atos de admissão de pessoal, ressalvadas nomeações para cargos em comissão, e concessão de aposentadorias, reformas e pensões a

de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações” de fatos da administração ou atos administrativos de qualquer responsável sujeitos ao controle²⁰⁶.

De natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional²⁰⁷, tais instrumentos permitem “uma radiografia mais completa da atividade administrativa e da gestão dos recursos públicos” e a identificação e correção de irregularidades²⁰⁸. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON) considera as auditorias e inspeções, ao lado de outras medidas, instrumentos para efetivação do controle externo concomitante (aquele realizado durante a formação e execução de atos e procedimentos), resultando na adoção de medidas como “alertas, medidas cautelares, recomendações, determinações, termos de ajustamento de gestão e sanções”²⁰⁹. A importância desse tipo de controle reside na sua natureza preventiva e pedagógica, evitando erros e realizando correções de atos e procedimentos e, assim, conferindo efetividade às atribuições das Cortes²¹⁰.

Tem-se ainda a competência sancionatória das Cortes de Contas brasileiras, prevista constitucionalmente no inciso VIII do art. 71. Em sendo verificadas ilegalidades de despesas e irregularidades de contas, é possível a condenação dos responsáveis ao pagamento da dívida e aplicação de multa de até cem por cento do valor do dano atualizado, ou, se verificada alguma infração, a condenação ao pagamento de multa proporcional à gravidade²¹¹. Os responsáveis podem também ser afastados provisoriamente do cargo, ter seus bens arrestados ou ficar inabilitados, de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública²¹². Apesar

servidores públicos federais civis e militares ou a seus beneficiários. É o que consta no Regimento Interno do TCU.

²⁰⁶ Art. 240, do Regimento Interno do TCU.

²⁰⁷ A auditoria operacional foi uma inovação da Constituição de 1988.

²⁰⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. O Princípio... p. 63 e 64.

²⁰⁹ Outras medidas seriam a diligência, exame de editais e atos sujeitos a registro e acompanhamento. Em 2014, a associação formulou diretrizes aos Tribunais de Contas recomendando a adoção de medidas para a implantação do controle concomitante, uma vez que na época verificado não ser “prática consolidada” no âmbito das Cortes, a despeito de sua relevância. Itens 22, c e 7, a da Resolução 2/2017 da ATRICON/CCOR (ATRICON. CCOR. *Resolução Conjunta Atricon-Ccor nº 02/2014*. Fortaleza, 6 ago. 2014. Disponível: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ResolucaoAtricon_CCOR_02-2014_DCE3101_Ouvidoria.pdf. Acesso em 15 out. 2018).

²¹⁰ Itens 8 e 13 da Resolução 2/2017 da ATRICON/CCOR (ATRICON. CCOR. *Resolução Conjunta...*).

²¹¹ BRASIL. *Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992*. Diário Oficial da União, Brasília.

²¹² Artigos 44, 60 e 61, da Lei nº 8.443/1992.

de as decisões que resultem em imputação de débito ou multa serem dotadas de eficácia de título executivo²¹³, não podem os Tribunais de Contas executarem os débitos de forma autônoma, em caso de não recolhimento espontâneo pelo condenado²¹⁴.

Dessa forma, apenas estão autorizados a descontarem o valor da dívida dos ganhos do responsável, providenciar a inclusão no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN) ou autorizar a cobrança judicial da dívida, por meio do Ministério Público junto ao Tribunal, a qual é efetivada pela Advocacia-Geral da União e respectivos órgãos no âmbito estadual e municipal²¹⁵. Aqui tem-se o problema da “grave crise de inefetividade da ação repressiva das Cortes de Contas”, dado que “as Procuradorias dos Municípios, assim como as Procuradorias dos Estados e a Advocacia-Geral da União não gozam, infelizmente, de independência em relação ao Poder Executivo”²¹⁶.

Além das competências constitucionais, a Lei de Responsabilidade Fiscal confere à Corte o dever de fiscalizar o cumprimento de suas normas, alertando os poderes ou órgãos, por exemplo, quando a despesa total com pessoal ou os gastos com inativos e pensionistas ultrapassar os limites estabelecidos e quando verificadas irregularidades na gestão orçamentária, entre outras atribuições²¹⁷. Na Lei de Licitações, também há a possibilidade de o Tribunal de Contas solicitar o exame de cópia do edital do certame já publicado, até o último dia útil anterior ao recebimento das propostas, ficando os órgãos e as entidades da Administração Pública interessadas obrigados a acatar as medidas corretivas sugeridas deste

²¹³ Art. 71, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

²¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 223.037/SE, Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 02 maio 2002. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1694543>. Acesso em 15 out. 2018.

²¹⁵ Art. 219, do Regimento Interno do TCU. O Supremo Tribunal Federal há muito possui entendimento consolidado de que, a despeito da eficácia de título executivo das decisões do Tribunal de Contas, “não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério público que atua perante ele”, conforme RE nº 223.037/SE (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário n. 223.037/SE...). A decisão vem sendo reiterada em julgados atuais, como na ADI 4.070 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.070/RO. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 01 ago. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2611495>. Acesso em 15 out. 2018).

²¹⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. O Princípio... p. 67.

²¹⁷ Vide artigos 59 e respectivos parágrafos, da Lei Complementar nº 101/2000.

exame²¹⁸. Também segundo a legislação específica, tem competência para receber representação contra irregularidades na aplicação da lei²¹⁹.

Em relação aos membros do TCU, são dotados das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, §3º, Constituição Federal de 1988), e os do TCE as mesmas dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais (art. 75)²²⁰. Uma inovação da Constituição Federal de 1988 foi a previsão do tempo mínimo de cinco anos efetivos de exercício da atividade para obter a aposentadoria com as vantagens do cargo. A vitaliciedade, como será visto, foi o tema de longos debates no processo constituinte e prevaleceu no texto constitucional, ao final, como uma garantia aos Ministros para o exercício independente do mandato, pois apenas podem perder o cargo por sentença judicial transitada em julgado.

O art. 73, § 2º, I, da Constituição Federal de 1988 prevê a existência de um Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), cujos membros, segundo o art. 130²²¹, possuem os mesmos direitos, vedações e formas de investidura do Ministério Público “comum”²²². Não obstante, o Supremo Tribunal Federal entende que a “cláusula de garantia” inscrita no art. 130 da Constituição Federal não acoberta o conteúdo orgânico institucional do *Parquet* especial, ou seja, “acha-se vocacionada, no âmbito de sua destinação tutelar, a proteger, unicamente, os membros do Ministério Público especial no relevante desempenho de suas funções perante os Tribunais de Contas”²²³.

Na linha do que preconiza o STF, portanto, o Ministério Público junto aos Tribunais de Contas “não dispõe de fisionomia institucional própria” e, apesar das garantias conferidas aos seus membros no art. 130, é órgão integrante da

²¹⁸ Art. 113, § 2º da Lei nº 8.666/1993.

²¹⁹ Art. 113, § 2º da Lei nº 8.666/1993.

²²⁰ Assim também assevera a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Vide ADI nº 4.090 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.090/RJ. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 11 jun. 2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2662073>. Acesso em 15 out. 2018).

²²¹ Este dispositivo está inserto no capítulo “das funções essenciais à justiça”, na seção I (“do Ministério Público”).

²²² Aos integrantes do MPTCU, aplica-se subsidiariamente, portanto, a disciplina contida na Lei Orgânica do Ministério Público da União.

²²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.378/GO. Relator: Min. Maurício Corrêa. Relator p/ acórdão: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 maio 2004. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1892403>. Acesso em 15 out. 2018.

"intimidade estrutural" das Cortes de Contas²²⁴. Também se depreende das diretrizes jurisprudenciais do STF que: o órgão não integra o Ministério Público da União nem dos estados; é órgão de "extração constitucional", sendo que sua existência jurídica resulta do disposto nos artigos 73, § 2º, I e 130 da Carta Política; e não possui a autonomia institucional conferida ao Ministério Público Comum, apesar de sua autonomia funcional²²⁵.

O posicionamento pela ausência de autonomia do MPTC sofre críticas pela doutrina. Como bem ponderado por Marianna Montebello Willeman, "[...], o reconhecimento das garantias institucionais ao Ministério Público de Contas é condição *sine qua non* para o efetivo exercício das relevantíssimas garantias de ordem subjetiva outorgadas aos seus membros"²²⁶. Carlos Mário da Silva Velloso, em parecer em ação direta de inconstitucionalidade que contestava a autonomia administrativa e financeira concedida ao órgão pelo Estado do Pará, revisitou o próprio posicionamento de quando era Ministro da Corte ao asseverar que "atenta contra a natureza do Ministério Público depender ele, administrativa e financeiramente, do órgão perante o qual atua como *custos legis*"²²⁷.

A par dessa discussão, é imperioso o funcionamento de um Ministério Público especializado junto ao Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas dos Estados²²⁸, embora, como será visto no capítulo final do trabalho, a imposição não tenha sido acatada em alguns Tribunais. Mesmo ausente expressa menção na

²²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.378/GO...

²²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 789/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 26 mai. 1994. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1549280>. Acesso em 15 out. 2018. A despeito do entendimento da Corte Judiciária, o Ministério Público de Contas do Estado do Pará possui autonomia administrativa e financeira, com dotação orçamentária própria, nos termos do disposto em sua Lei Orgânica (PARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. *Apresentação*. Disponível em: <http://www.mpc.pa.gov.br/institucional/apresentacao>. Acesso em 15 out. 2018).

²²⁶ WILLEMAN, Marianna Montebello. O Princípio... p. 68.

²²⁷ Convém destacar do posicionamento do ministro: "na verdade, a Constituição incorreria em incoerência no conceder, art. 130, garantias aos integrantes do Ministério Público especial e, ao mesmo tempo, não reconhecesse a autonomia da instituição a que pertencem. Por isso mesmo entendo que o art. 130 da Constituição não pode receber a interpretação restritiva como a que lhe vem sendo dada, em detrimento, em última análise, da *res publica*, dos dinheiros públicos, assim da sociedade". Uma vez que a questão levantada na ADI envolvia a análise da autonomia estadual, defende que mesmo se a constituição não quisesse conferir autonomia administrativa e financeira ao MP de Contas, "pode o Estado fazê-lo, em relação ao Ministério Público de Contas estadual, valendo-se da competência que, constitucionalmente, lhe é outorgada" (VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – Autonomia administrativa e financeira indispensável ao exercício independente de suas atribuições. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 16, n. 182, p. 85-97, abr. 2016).

²²⁸ Mais adiante, será abordada a problemática de não se ter o MPTC em algumas cortes estaduais.

Constituição Federal de suas atribuições, o Ministério Público junto ao TCU declara como missão institucional a “guarda da lei e fiscalização de sua execução” e como competências a “defesa da ordem jurídica”; o “comparecimento às sessões do Tribunal para dizer de direito”, com obrigatória intervenção em determinados procedimentos; a “interposição dos recursos permitidos em lei”; e o encaminhamento de medidas como “autorização da cobrança judicial da dívida e as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito”.²²⁹

Atualmente, o país conta com um Tribunal de Contas da União, vinte e seis Tribunais de Contas dos Estados e um do Distrito Federal, três Tribunais de Contas dos Municípios (nos estados da Bahia, do Pará e de Goiás²³⁰) e, ainda, dois para a fiscalização apenas dos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro²³¹.

A forma e os requisitos para a nomeação dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, disciplinados no art. 73 da Constituição Federal de 1988, serão objetos de análise em tópico específico, diante da centralidade do tema à pesquisa. Por ora, cabe ainda ponderar acerca da natureza do Tribunal de Contas, se meramente um órgão auxiliar ou se dotado de independência e autonomia no exercício de sua função. A discussão terá sua importância na análise do tema a partir da percepção de que a independência da instituição em relação ao Legislativo implica que os responsáveis pelas decisões não estão, ao menos do ponto de vista teórico, vinculados a qualquer órgão. Também serão tecidas algumas considerações sobre a natureza das decisões exaradas pela Corte, afastando-as da natureza jurisdicional.

²²⁹ TCU. *Conheça o Ministério Público junto ao TCU*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/ministerio-publico-junto-ao-tcu/>. Acesso em: 07 jan. 2018.

²³⁰ Até pouco tempo, o Estado do Ceará também possuía um Tribunal de Contas dos Municípios. Este foi extinto por meio de emenda à constituição estadual aprovada em agosto de 2017, a qual teve sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal quando da ADI n. 5763.

²³¹ O art. 31, §4º, da Constituição Federal de 1988 vedou a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (destinados a fiscalizar somente determinado município). Uma das críticas à jurisprudência do STF é a de que, até hoje, não declarou a recepção de tais Tribunais, deixando em dúvida a sua possibilidade de extinção. Sobre o assunto, ver: SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; COSTA, Rafael Neubern Demarchi. A composição dos Tribunais de Contas municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 167-195. Por outro lado, segundo entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal nada impede que “Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituem órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, Rel. Min. Octavio Gallotti – ADI 445/DF, Rel. Min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º)”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 02 fev. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1531922>. Acesso em 15 out. 2018).

2.3 Independência e autonomia da instituição e natureza de suas decisões

Karl Loewenstein, cujo pensamento inseriu-se em um momento de reavaliação da situação clássica da Teoria da Constituição²³², comenta que Montesquieu teve o mérito de relacionar a separação de poderes com a liberdade individual, a partir da visão de que a independência e controles mútuos protegem os destinatários do poder do abuso pelos seus detentores²³³. No entanto, uma vez que “governo é poder” e as funções estatais não deixam de ser meios para o exercício da liderança política, a separação de poderes não garante a limitação do poder político por completo e do “caráter demoníaco” que o poder apresenta quando não é controlado²³⁴.

Assim, o autor propõe uma visão alternativa à “antiquada” teoria da separação de poderes, em que o núcleo está assentado na função de controle político (“policy control”): atribuem-se “diferentes funções estatais a diferentes detentores do poder ou órgãos estatais, que embora exerçam esta função com plena autonomia e responsabilidade própria, estão obrigados [...] a cooperar para que seja possível uma vontade estatal válida”²³⁵. Esse controle está diretamente relacionado à “possibilidade de exigir responsabilidade política” do Estado, sendo um elemento de distinção entre um governo constitucional e um governo autocrático²³⁶.

É sob o prisma para além da convencional tríade da separação de poderes que se insere o debate sobre a natureza das instituições de controle e, especificamente no Brasil, dos Tribunais de Contas.

Ao comentar as normas organizatórias previstas na Constituição portuguesa de 1976, Canotilho elogia a utilização da denominação “órgãos de soberania”²³⁷ em vez de “poderes” para se referir aos órgãos de Estado²³⁸. Em suas palavras, “os poderes são sistemas ou complexos de órgãos aos quais a Constituição atribui certas competências para o exercício de certas funções”²³⁹. O que há, então, é uma

²³² SCHLEDER, Adriana Fasolo Pilati; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Teoria da Constituição, Jurisdição Constitucional e Democracia: uma Análise das Camadas Clássica (SCHMITT) e Pós-Clássica (LOEWENSTEIN) no Direito Constitucional. In: Adriana Fasolo Pilati Scheleder; Ilton Norberto Robl Filho. (Org.). *Jurisdição Constitucional e Democracia*. 1ª ed. Itajaí: Univali, 2016. v. 1. p. 9-40.

²³³ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 61.

²³⁴ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 28.

²³⁵ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 69.

²³⁶ LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución...* p. 69-72.

²³⁷ PORTUGAL [Constituição (1976)]. *Constituição...*

²³⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria...* p. 542.

²³⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria...* p. 543.

separação da atividade do Estado entre tais órgãos, das quais não resultam vários poderes, mas “funções diferenciadas”. Trata-se do chamado “policentrismo institucional”²⁴⁰. Desse modo, há quem classifique os Tribunais de Contas brasileiros como órgãos constitucionais de soberania²⁴¹, uma vez que preencheriam os requisitos elencados por Canotilho: têm *status* e atribuição de competências no texto constitucional, são dotados de auto-organização interna, não estão subordinados a outros órgãos e com eles estabelecem relação de interdependência e de controle²⁴².

O constitucionalista José Luiz Quadros Magalhães aponta que “a ideia de tripartição de poderes se tornou insuficiente para dar conta das necessidades de controle democrático do exercício de poder”, entendendo adequada a concepção de “organização de órgãos autônomos reunidos em mais funções do que as três originais”²⁴³.

Também nessa perspectiva, Diogo Moreira Neto observa que, se o poder é uno e indivisível, a competência não deve ser tida como uma divisão desse: a alguns entes e órgãos é conferida a tarefa de execução do poder, a qual, por se dar de inúmeras formas, desdobra-se em uma respectiva função²⁴⁴. Considera os Tribunais de Contas, portanto, um “órgão constitucional subordinante”, por deter doze funções que denotam “relações de ‘supraordenação’ em face às funções de outros órgãos ou de conjuntos orgânicos do Estado independentes”; “órgão constitucional essencial”, ao exercer “funções políticas”; e “órgão garantidor dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito”; em suma, é órgão dotado de autonomia constitucional²⁴⁵.

²⁴⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria...* p. 551.

²⁴¹ LAGES, Marcus Vinicius Paixão. Tribunal de Contas: Órgão Constitucional de Soberania. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 4, nº 35, jan. 2004.

²⁴² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria...* p. 564.

²⁴³ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A teoria da separação de poderes e a divisão das funções autônomas no Estado contemporâneo – o Tribunal de Contas como integrante de um poder autônomo de fiscalização. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Minas Gerais, n. 2, v. 71, abr./mai./jun. 2009. p. 95.

²⁴⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 4, dez.2005, jan./fev. 2006. p. 16-22. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 10 set. 2018.

²⁴⁵ Segundo Moreira Neto, além das funções constitucionais clássicas (normativa, administrativa e jurisdicional, haveria outras como “a para-normativa, a para-administrativa, a para-jurisdicional, a fiscalizadora, a provocativa, a participativa, a defensiva (haberliana) e tantas outras mais que venham a ser caracterizadas na lei ou na doutrina juspublicista contemporâneas [...]”. O autor exemplifica como função política a apreciação da legitimidade e julgamento das contas (art. 71, I e II); fiscalização da aplicação de recursos transferidos pela União (art. 71, VI), aplicação de sanções pecuniárias aos agentes (art. 71, VIII), sustação da execução de atos e decisão sobre contratos em caso de omissão

Assim sendo, a ideia clássica da separação de poderes cede a nova perspectiva da estruturação do poder estatal, diante da previsão constitucional de órgãos como o Ministério Público e dos Tribunais de Contas²⁴⁶. Embora esse seja disciplinado no texto constitucional dentro do capítulo do Poder Legislativo, não é a ele subordinado, assim como o Ministério Público não o é em relação ao Poder Judiciário. Conforme aduz o Conselheiro Inaldo Araújo, do Tribunal de Contas da Bahia, “assim como o Ministério Público é órgão essencial à justiça, sem fazer parte do Judiciário, os Tribunais de Contas são essenciais ao controle externo [...], sem se submeterem a qualquer tipo de influência”²⁴⁷.

Para Marçal Justen Filho, “a não qualificação formal do Tribunal de Contas como um Poder específico derivou apenas da tradição, voltada a manter fidelidade a um esquema setecentista de tripartição de Poderes do Estado”. Os Tribunais de Contas e o Ministério Público, ao serem dotados de competências “próprias, inconfundíveis e privativas” e “autonomia em face dos demais poderes”, devem ser considerados como poderes do Estado. Na leitura do administrativista, “a afirmativa da existência de três poderes não significa negar a decisão constitucional de assegurar ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas o regime próprio de um Poder”²⁴⁸.

O próprio TCU considera-se “um órgão independente e autônomo, ou seja, não pertencendo a nenhum dos poderes – Executivo, Legislativo ou Judiciário”. A independência advém da atribuição de competências próprias e privativas pela Constituição Federal de 1988, enquanto a autonomia deriva da liberdade em “definir a forma como pretende atuar no cumprimento de sua missão institucional”, “dispor de orçamento próprio” e “ter iniciativa de lei para definir os planos de cargos e salários de seus servidores”, entre outras atribuições, conforme se depreende dos artigos 73 e 96 da Constituição Federal²⁴⁹. A autonomia

do Poder Legislativo (art. 71, X e §§ 1º e 2º). (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento...).

²⁴⁶ LAGES, Marcus Vinicius Paixão. Tribunal de Contas: Órgão Constitucional de Soberania. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 4, nº 35, jan. 2004.

²⁴⁷ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Os Tribunais de Contas e a independência. *Atricon*, 26 ago. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/TI3zSb>. Acesso em: 10 out. 2018.

²⁴⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. *E-book*.

²⁴⁹ TCU. *O Tribunal e as constituições*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.html>. Acesso em: 10 dez. 2018. Segundo Sciar, as competências fixadas no art. 96 da Constituição Federal de 1988 passíveis de serem exercidas pelos Tribunais de Contas são: “a) a autonomia administrativa e financeira; b) o

administrativa, financeira e orçamentária atua como um “atributo neutralizador de ingerências externas”, constituindo o rol de garantias constitucionais com a finalidade de reforçar a imparcialidade da Corte²⁵⁰.

Carlos Ayres Britto, Ministro do Supremo Tribunal Federal, observa que a opção constitucional pelo termo “auxílio”, no art. 71, denota a ausência de “inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional” entre as Cortes de Contas e o Poder Legislativo, de modo que são independentes entre si (até porque com diferentes competências), mas ao mesmo tempo harmônicos ao compartilharem a tarefa de exercer o controle externo da Administração Pública²⁵¹. Assim, desempenham “papel indescartável”, pois “quando se diz que o Congresso Nacional exerce o controle externo com o auxílio do TCU, se está a dizer: só pode exercer o controle externo com o auxílio do TCU, ou seja, passando obrigatoriamente, por essa instância [...]”²⁵².

Na realidade, exercem uma “atuação simbiótica”: enquanto o Poder Legislativo orienta a atuação dos Tribunais de Contas, fornecendo o arcabouço legal para que cumpra sua missão institucional, estes têm o dever de repassar as informações fundamentais para que os parlamentares tomem providências para melhor desempenho da Administração Pública²⁵³. Odete Medauar também considera

início do processo legislativo junto ao Poder Legislativo sobre a criação e extinção dos cargos e a respectiva remuneração; c) o início do processo legislativo de projetos de lei que tratam da sua lei orgânica e leis ordinárias e quanto à remuneração dos seus membros; d) o início do processo legislativo quanto à instituição e organização do Ministério Público junto ao Tribunal, cargos, remuneração e competências; e) dispor sobre seu regimento interno; f) eleger seus órgãos diretivos; g) organizar o Tribunal, dividindo-o em órgãos fracionários, fixando-lhes as competências; h) organizar seus quadros técnicos e auxiliares”. (SCLIAR, Wremyr. Controle Externo Brasileiro... p. 270). O STF reconhece a inconstitucionalidade por vício de iniciativa de propostas legislativas que interfiram na organização, na estrutura interna ou no funcionamento dos tribunais de contas. Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.418, Relator: Min. Dias Toffoli, Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 20 mar. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3887732>. Acesso em 15 out. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.223, Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2 fev. 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2225218>. Acesso em 15 out. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.994/ES, Relator: Min. Eros Grau. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 8 set, 2006 Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1758049>. Acesso em 15 out. 2018; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 789/DF...

²⁵⁰ MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas... p. 199.

²⁵¹ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional... p. 3-5.

²⁵² BRITTO, Carlos Ayres. O regime jurídico do Ministério Público de Contas. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. *Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias do seu estatuto jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 28.

²⁵³ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A Administração Pública...* p. 150. Os autores citam o controle das concessões de

a Corte órgão independente, uma vez que seus integrantes possuem as mesmas garantias conferidas ao Poder Judiciário. Em sua leitura, “se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes”²⁵⁴.

Marianna Montebello Willeman observa que, historicamente, adotou-se a teoria da agência para fundamentar a relação de delegação entre o Legislativo e os Tribunais de Contas. Tal concepção teórica, em poucas palavras, consiste na “existência de um ator (ou de um grupo de atores), denominado agente, que adota decisões e assume posturas em nome de outro autor (ou grupo de autores)”; esse agente principal pode “tomar decisões que afetam os incentivos disponíveis ao agente para que paute a sua conduta, sendo que esse processo de estruturação de incentivos é um foco central da teoria da agência”. Por essa lógica, o Tribunal de Contas seria o agente para o qual o Legislativo delegaria parte de suas competências, enquanto “órgão que dispõe de expertise técnica necessária para subsidiar a fiscalização levada a efeito pelo Parlamento”. Entretanto, o diferencial trazido pela Constituição Federal de 1988 foi ter conferido competências às Cortes de Contas totalmente independentes do Poder Legislativo, tornando-se “absolutamente equivocado, à luz da ordem constitucional de 1988, caracterizar os Tribunais de Contas como órgãos auxiliares de qualquer dos Poderes da República”.²⁵⁵

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido que as Cortes de Contas estão em “posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico”²⁵⁶. Assim, as atribuições da instituição não advêm da delegação dos órgãos do Legislativo, mas da própria determinação constitucional. Em outro precedente que analisava a interferência de órgão legislativo estadual em

rodovias como exemplo dessa atuação conjunta, que vem gerando melhor uso e aproveitamento dos recursos públicos.

²⁵⁴ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 20ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 457-458.

²⁵⁵ A autora ainda faz uma construção teórica sobre como as funções exercidas pelos Tribunais de Contas se encaixam na chamada “teoria das funções neutrais” (WILLEMAN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 25-26 e 189-195).

²⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.090/RJ...

uma série de aspectos na organização dos Tribunais de Contas, o STF assentou que “seguem o exemplo dos tribunais judiciais no que concerne às garantias de independência, sendo também detentoras de autonomia funcional, administrativa e financeira”, daí decorrendo a impossibilidade de ingerência parlamentar alterando sua organização e funcionamento, em interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, *d*, da Constituição Federal de 1988²⁵⁷.

Esclarecida a independência e autonomia das Cortes de Contas em relação aos demais poderes, sobretudo ao Legislativo, insta tecer breve consideração sobre a natureza de suas decisões.

Para Marçal Justen filho, o Tribunal de Contas possui uma “atuação quase jurisdicional”, pois, apesar de não ser idêntica ao Poder Judiciário, “nenhum outro órgão integrante do Poder Executivo e do Poder Legislativo recebeu da Constituição Federal de 1988 poderes de julgamento equivalentes, inclusive no tocante à relevância e eficácia, aos assegurados ao Tribunal de Contas”²⁵⁸. Deve cumprir os princípios jurisdicionais no exercício de seu mister, mas suas decisões não têm força para produzir coisa julgada e podem ser revistas pelo Poder Judiciário, ante o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional²⁵⁹. Esse também é o posicionamento de José Afonso da Silva e Odete Medauar, para os quais as decisões são de natureza administrativa, e não jurisdicional²⁶⁰.

O poder de auto-organização dos Tribunais e da Magistratura conferido pelo caput do art. 73 da Constituição Federal de 1988 aos Tribunais de Contas não significa que tenham o poder de dizer o direito e executá-lo, próprio do Poder Judiciário. É o que alerta Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins: “jurisdição, todavia, não é o poder de se auto-organizar, mas de dizer o direito e exigir, por força própria, sua aplicação. E dessa jurisdição carece, na quase-totalidade da sua ação, o Tribunal de Contas”²⁶¹.

²⁵⁷ Vide: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.418/TO... e BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.994/ES. Em decorrência do reconhecimento da autonomia e autogoverno dos Tribunais de Contas, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a inconstitucionalidade de lei de iniciativa do Poder Legislativo que previa a transposição de cargos da Corte de Contas para o quadro de pessoal do Poder Executivo, promovendo a extinção indireta de cargos públicos no âmbito da instituição. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.223/SC).

²⁵⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...*

²⁵⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...*

²⁶⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito...* p. 752-753.

²⁶¹ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 101.

Viu-se na presente seção que a existência nas democracias contemporâneas de órgãos como os Tribunais de Contas exige um novo olhar sobre a divisão dos poderes, enquanto parte do conjunto de instituições que, em resumo, “conformam modelos de democracia indireta ou de contrademocracia e que se colocam em tensão com a esfera dos poderes majoritários”. Para que possam cumprir com o papel de atuarem como “agências de democracia indireta”, a legitimidade de sua atuação depende da independência funcional da Corte e imparcialidade de seus membros. Nesse sentido, Mariana Montebello Willeman faz importante observação quanto à diferença entre estes dois atributos, pois a independência não assegura, por si só, a atuação imparcial de seus membros.²⁶²

Enquanto a independência é uma condição institucional, a imparcialidade é um aspecto ligado aos indivíduos: “a independência pode ser uma marca intrínseca de certas instituições, ao passo que a imparcialidade é uma nota característica de um ator em particular”. À medida que a imparcialidade é um atributo dos indivíduos, não depende apenas de procedimentos e regras que a institucionalize. Na verdade, é um pré-requisito que precisa ser constantemente reafirmado e construído. Embora subentendido quando do exercício da autoridade, faz-se imperioso constatar se, na prática, a imparcialidade efetivamente pauta a atuação do órgão.²⁶³

A partir destas premissas, alcança-se uma das questões que podem ser consideradas das mais delicadas em se tratando da arquitetura institucional dos Tribunais de Contas. Trata-se do tema relativo à composição das Cortes, tida como “um dos pontos de maior fragilidade na temática da fiscalização das finanças públicas”²⁶⁴, uma vez que possível o comprometimento do sistema de controle externo.

²⁶² WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 200-201.

²⁶³ WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 200-201.

²⁶⁴ WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 173.

3. SISTEMA DE NOMEAÇÃO DOS COLEGIADOS DE CONTAS BRASILEIROS

Na exposição de motivos da criação do Tribunal de Contas da União, Rui Barbosa entendia essencial para o controle da execução orçamentária um “corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura”, dotado de funções de revisão e julgamento e amparado em garantias que o permitisse exercer suas funções livre de quaisquer ameaças, “sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil”. Ainda segundo o patrono da Corte, a atuação da instituição apenas se concretizaria se não houvesse a “invasão do nepotismo” quando da escolha do pessoal. Para tanto, entendia necessário que este corpo de magistrados ficasse “absolutamente entregue à responsabilidade de um ministro consciencioso, inflexível, imbuído no sentimento da importância desta criação” e que tivesse à sua frente “chefes escolhidos com a maior severidade, capazes de se impor ao país pelo valor nacional dos seus nomes e de fundar a primeira tradição do Tribunal sobre arestos de inexpugnável solidez”.²⁶⁵

As ponderações de Rui Barbosa tratam de aspectos hoje amplamente difundidos na comunidade internacional, que tem despendido esforços para elencar os mecanismos necessários para que as instituições de fiscalização superiores cumpram o seu papel.

Como observa Arturo González de Aragón, auditor superior no México e Presidente do Comitê diretivo da INTOSAI, os novos paradigmas da sociedade democrática contemporânea têm motivado a modelagem de novas estruturas orgânicas e institucionais para operacionalizar a prestação de contas. Tal movimento se deve, sobretudo, à consolidação da ideia de que os cidadãos devem ter à sua disposição maiores informações e participar ativamente de assuntos públicos. Esta tendência coloca as instituições de fiscalização superiores em posição central na organização, funcionamento e governabilidade dos estados, legitimando a competência para controlarem e avaliarem a aplicação dos recursos, inclusive sob a perspectiva do alcance de objetivos e metas traçados. Especialmente em países

²⁶⁵ BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Ed. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, v. 30, n. 82, out/dez. 1999. p. 254-262.

tomados por crises financeiras econômicas e financeiras, torna-se imperioso que os recursos sejam bem aplicados.²⁶⁶

Para isto, é preciso fortalecer as instituições de controle, o que passa pela garantia da independência de sua atuação. A preocupação com uma auditoria governamental independente foi um dos motes da Declaração de Lima de 1977 da INTOSAI, cuja premissa básica é a de que tais instituições apenas alcançam realizar suas tarefas de modo objetivo e eficiente quando “independentes da entidade auditada e protegidas contra influências externas”²⁶⁷. Isso não significa que possam ser totalmente independentes do Estado, mas que devam ter “independência funcional e organizacional necessárias para desempenhar suas tarefas”²⁶⁸.

O documento internacional preconiza que a garantia deve ter matriz constitucional, sendo recomendada a proteção por um supremo tribunal “contra qualquer interferência na independência e no mandato para que a Entidade Fiscalizadora Superior realize auditorias”²⁶⁹. Na relação com o Legislativo, a independência mantém-se hígida mesmo se a instituição estiver atuando como um agente deste poder ou segundo suas instruções²⁷⁰. Outro ponto essencial é a independência financeira, isto é, a disposição pelas entidades do orçamento necessário ao desempenho de suas funções²⁷¹.

A declaração dedica algumas disposições específicas para tratar a respeito da independência dos membros e dos servidores, uma vez que diretamente relacionada à independência das entidades²⁷². Apesar de deixar ao crivo de cada estrutura constitucional a definição do modo de nomeação e destituição dos membros, há expressa previsão de que “em suas carreiras profissionais, os auditores de Entidades Fiscalizadoras Superiores não devem ser influenciados pelas organizações auditadas e não devem ser dependentes dessas organizações”²⁷³. Os fiscalizadores precisam ter, então, “a qualificação e a integridade moral necessárias para desempenhar as suas tarefas” e serem valorizados quando da escolha por

²⁶⁶ ARAGÓN, Arturo González. *Presentación*. In: ASF. *La Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior: Declaraciones de Principios*. México, 2009. Disponível em https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/declaraciones_principios.pdf. Acesso em 15 out. 2018.

²⁶⁷ INTOSAI. *Declaração de Lima...* Seção 5, item 1.

²⁶⁸ INTOSAI. *Declaração de Lima...* Seção 5, item 2.

²⁶⁹ INTOSAI. *Declaração de Lima...* Seção 3.

²⁷⁰ INTOSAI. *Declaração de Lima...* Seção 8.

²⁷¹ INTOSAI. *Declaração de Lima...* Seção 7.

²⁷² INTOSAI. *Declaração de Lima...* Seção 6, item 1.

²⁷³ INTOSAI. *Declaração de Lima...* Seção 6, item 2 e 3.

seus “conhecimentos e habilidades acima da média e uma experiência profissional adequada”²⁷⁴. É dada relevância também ao aprimoramento teórico e prático dos membros e condições salariais compatíveis com os requisitos especiais do cargo²⁷⁵.

Em 2007, a INTOSAI aprovou também a Declaração do México, estipulando oito princípios para a Independência das Entidades Superiores de Controle²⁷⁶, acompanhada de uma normativa com diretrizes e boas práticas para sua implementação²⁷⁷. Como primeiro princípio, indica-se a necessidade de uma legislação específica sobre a independência da instituição²⁷⁸. Relacionado a este, o manual de diretrizes e boas práticas recomenda a adoção de um “comportamento organizacional específico” da instituição para obter maior independência do Executivo, participando de reuniões ou eventos do Executivo só quando necessários para concretizar os trabalhos de auditoria²⁷⁹.

No segundo princípio, a questão da independência dos membros é proeminente, incluindo-se a estabilidade no cargo e a imunidade legal no exercício regular das funções²⁸⁰. O documento estipula que os membros devem ser “nomeados, renomeados ou removidos por um processo que assegure a sua independência em relação ao Executivo”, por tempo de mandato fixo e suficiente, apto a garantir o exercício da função “sem medo de represálias”; além disso, devem ser “imunes a qualquer processo por qualquer ato passado ou presente resultante

²⁷⁴ INTOSAI. *Declaração de Lima...* Seção 14, item 1 e 2.

²⁷⁵ INTOSAI. *Declaração de Lima...* Seção 14, item 3 e 4.

²⁷⁶ INTOSAI. *Declaração do México sobre Independência*. Cidade do México, 2007. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015623294032784D>. Acesso em: 15 out. 2018. São os oito princípios, a saber: “a existência de uma estrutura constitucional/legal/jurídica adequada e efetiva e de dispositivos de aplicação de facto dessa estrutura; a independência de dirigentes e membros da EFS (de instituições colegiadas), incluindo estabilidade no cargo e imunidade legal no exercício normal das suas funções; um mandato suficientemente amplo e total discricionariedade no exercício das funções da EFS; acesso irrestrito a informações; o direito e a obrigação de produzir relatórios sobre o trabalho; a liberdade de decidir o conteúdo e a tempestividade dos relatórios de auditoria e de publicá-los e divulgá-los; a existência de mecanismos efetivos de monitoramento das recomendações das EFS; autonomia financeira, gerencial/administrativa e disponibilidade de recursos humanos, materiais e monetários adequados”.

²⁷⁷ INTOSAI. *Diretrizes e Boas Práticas da INTOSAI relacionadas com a independência das EFS*. Cidade do México, 2007. Disponível em: file:///C:/Users/Convidado/Desktop/idades_Semec_DIRAUD_2016_Issai_Tradu_o%20nivel%201%20e%202_%20Issai_Issais%201_2_Vers_o%20final%20PDF_ISSAI_11_Diretrizes%20e%20Boas%20Pr_ticas%20da%20INTOSAI.PDF. Acesso em: 15 out. 2018.

²⁷⁸ Princípio 2, da Declaração do México (INTOSAI. *Declaração do México...*).

²⁷⁹ Princípio 1, das Diretrizes (INTOSAI. *Diretrizes e Boas...*).

²⁸⁰ Princípio 2, da Declaração do México (INTOSAI. *Declaração do México...*).

do exercício normal das suas funções, conforme o caso”²⁸¹. Para o modelo de EFS colegiada, são identificadas como boas práticas recomendadas:

- O Chefe de Estado – que não é a Autoridade Superior do Governo e é eleito pela maioria dos cidadãos – nomeia o dirigente do Tribunal de Contas.
- Os membros de uma EFS colegiada (Tribunal de Contas) são recrutados por concurso público, com banca examinadora independente. As condições para os candidatos e os critérios de seleção são fixadas pela legislação.
- O Presidente do Tribunal (EFS colegiada) é nomeado por decreto do Presidente da República, mediante proposta do Presidente do Conselho de Ministros, que ouviu o parecer do Conselho da Presidência do Tribunal (EFS);
Deve ser escolhido entre os magistrados do Tribunal que tenham exercido as funções de Presidente da Câmara no Tribunal por pelo menos cinco anos, ou que tenham exercido funções equivalentes em órgãos constitucionais nacionais ou instituições da União Europeia; e uma vez nomeado, desempenha suas funções até a idade de aposentadoria e não pode ser removido do cargo.
- O dirigente da EFS é nomeado para o cargo por um período de sete anos
- Após a apresentação de um nome pelo Presidente do Legislativo, uma votação secreta é realizada e o nomeado será o que receber a maioria dos votos do legislativo.²⁸²

O terceiro princípio elencado na Declaração do México para a independência é “um mandato suficientemente amplo e total discricionariedade no exercício das funções da EFS”²⁸³. Uma das diretrizes apontadas para o princípio é a de que tais instituições, enquanto atuam nos limites do ordenamento jurídico, estejam “livres de direção ou interferência pelo Legislativo ou Executivo” quanto à escolha do objeto auditado, à execução de suas atividades e as decisões e o modo de organização e funcionamento da instituição²⁸⁴. As diretrizes relacionadas são:

As EFS não devem se envolver ou serem vistas como envolvidas, de qualquer maneira, na gestão das organizações que auditam.
As EFS devem assegurar que o seu pessoal não desenvolva uma relação muito próxima com as entidades que auditam, para que possam permanecer e parecer objetivos.
As EFS devem ter total liberdade no exercício das suas funções e cooperar com os governos ou entidades públicas que se esforçam para melhorar o uso e a gestão dos recursos públicos.

²⁸¹ Princípio 2, da Declaração do México (INTOSAI. *Declaração do México...*).

²⁸² Princípio 2, das Diretrizes (INTOSAI. *Diretrizes e Boas...*).

²⁸³ Princípio 3, da Declaração do México (INTOSAI. *Declaração do México...*).

²⁸⁴ Princípio 3, da Declaração do México (INTOSAI. *Declaração do México...*).

As EFS devem utilizar normas padronizadas de trabalho e de auditoria, e um código de ética, baseados em documentos oficiais da INTOSAI, da Federação Internacional de Contadores ou de outros organismos de normatização reconhecidos.²⁸⁵

Uma das boas práticas propostas para esse terceiro princípio é a capacitação dos funcionários na tentativa de conscientizá-los da importância da independência da instituição e treiná-los para atender aos padrões de qualidade e desempenho exigidos, garantindo a “autonomia, objetividade e imparcialidade do trabalho”²⁸⁶.

Das recomendações de tais documentos internacionais, é cristalina a centralidade para o desempenho do propósito da instituição superior de controle não só garantir independência do seu aparato orgânico, mas também dos seus membros. Revela-se assente na comunidade internacional, portanto, a imprescindibilidade de que seu corpo funcional seja alheio a influências externas, por meio de garantias de um cargo estável, de condições salariais compatíveis com o ofício e de imunidade quanto aos atos praticados em exercício legal da atuação. Ao mesmo tempo, a nomeação e desligamento da cúpula devem ser independentes do Executivo e os membros devem possuir alto nível técnico e comprometimento com a independência da atuação.

O escopo do presente capítulo é analisar o sistema de nomeação dos colegiados brasileiros a partir das premissas necessárias para uma instituição de controle independente, problematizando a forma de nomeação e os requisitos exigidos daqueles que têm a competência de exercer o controle técnico das contas públicas do país. O caminho percorrido até a configuração constitucional é pertinente para a discussão. Retomar os debates na Assembleia Constituinte é fundamental para evidenciar as alternativas aventadas para o sistema de nomeação dos colegiados das Cortes de Contas e, também, a intenção e a expectativa que se tinha quando da aprovação do texto final da Constituição Federal de 1988. Conhecer o processo constituinte, ainda que perfunctoriamente, permitirá um olhar mais acurado ao sistema de nomeação ora vigente no país e dará o arcabouço necessário para as discussões vindouras sobre o tema.

²⁸⁵ Princípio 3, da Declaração do México (INTOSAI. *Declaração do México...*).

²⁸⁶ Princípio 3, das Diretrizes (INTOSAI. *Diretrizes e Boas...*).

3.1 Dos debates na Constituinte até configuração atual

Há trabalhos específicos e detalhados que expõem todos os modelos institucionais discutidos na Assembleia Nacional Constituinte para a Corte²⁸⁷. Assim, o objetivo é apresentar um panorama das propostas aventadas quanto ao sistema de nomeação da Corte, com enfoque nos debates instaurados e nos argumentos utilizados pelos constituintes para sustentar os vários modelos sugeridos ao longo do processo.

A instalação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) deu-se em 1º de fevereiro de 1987, colocando termo final ao período de transição e rompendo, definitivamente, com o período ditatorial. Antes de sua instalação foi instituída a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, presidida por Afonso Arinos e composta por cinquenta integrantes. Criada pelo Executivo em setembro de 1986, a chamada “Comissão dos Notáveis” apresentou um anteprojeto constitucional o qual, a despeito de não ter sido encaminhado pelo Presidente José Sarney à ANC, permeou os debates da constituinte e influenciou na escolha do perfil institucional atual do Tribunal de Contas²⁸⁸. Por tal motivo, entende-se adequado expor o modelo sugerido por tal Comissão, antes de se passar, propriamente, às discussões na Constituinte.

Neste anteprojeto, destinava-se a fiscalização financeira e orçamentária da União a um “Tribunal Federal de Contas”, caracterizado como órgão auxiliar do Poder Legislativo, seguindo a tradição das constituições anteriores. Não constava um número de Ministros e Conselheiros, mas a estes eram conferidas as mesmas garantias, prerrogativas, remuneração e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Quanto à distribuição das vagas, o anteprojeto representou avanço ao prever um quinto dos lugares “em partes iguais ou alternadamente, por

²⁸⁷ Vide, por exemplo: MIRANDA, Álvaro Guilherme. *Mudança institucional do Tribunal de Contas: os oito modelos debatidos na Constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.jsp>. Acesso em: 15 out. 2018.

²⁸⁸ Nas palavras de Guilherme Álvaro Miranda, “para o processo constituinte, portanto, formalmente, a proposta da Comissão Afonso Arinos não existiu. Mesmo assim, alguns constituintes se basearam no anteprojeto para conceber o desenho institucional do tribunal, daí porque optei por incluí-lo neste capítulo como sendo o primeiro modelo da Constituinte. Algumas propostas foram discutidas para votação formal nas subcomissões destinadas ao tema e outras, ainda, nas audiências públicas com a participação de especialistas da área jurídica e econômica ou da burocracia estatal.” (MIRANDA, Álvaro Guilherme. *Mudança institucional...*).

auditores ou outros substitutos legais dos titulares, ou membros do Ministério Público, que hajam servido junto ao Tribunal por cinco anos, pelo menos”, retirando o monopólio das indicações do Executivo.²⁸⁹

O dispositivo sobre a forma de nomeação, do modo como redigido pela Comissão, leva à interpretação ambígua ao prever que “o Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, nomeará os Ministros do Tribunal Federal de Contas [...]”, deixando em dúvida se o Presidente da República escolheria e, após aprovação pelo Senado, nomearia, ou então deveria proceder somente à nomeação após a escolha pelo Senado Federal. A Comissão Afonso Arinos ainda propunha que os Ministros fossem nomeados entre “brasileiros maiores de trinta e cinco anos, de reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, e econômicos, financeiros ou de administração pública”, requisitos que foram adotados em parte no texto final da Constituição Federal de 1988.²⁹⁰

No âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, presidida por Ulysses Guimarães, houve a divisão dos trabalhos em oito comissões temáticas, cada uma segmentada em outras três subcomissões. Os trabalhos das comissões foram posteriormente compilados em uma Comissão de Sistematização e levados à apreciação do Plenário para votação dos projetos em dois turnos. Das Comissões temáticas criadas, foi na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e na Comissão de Organização dos Poderes que se concentraram grande parte das discussões sobre os dispositivos relacionados ao controle externo da Administração Pública e aos Tribunais de Contas, em especial nas respectivas subcomissões de “Orçamento e Fiscalização Financeira” e do “Poder Legislativo”.

O Tribunal de Contas da União, representado pela figura de seu então Presidente Ministro Fernando Gonçalves, participou dos debates da subcomissão de “Orçamento e Fiscalização Financeira”, apresentando perante os parlamentares proposta de redação para o “ordenamento constitucional dos controles”²⁹¹. Para o sistema de nomeação dos Ministros, todavia, a sugestão da instituição apenas reproduziu as disposições da Constituição anterior, sob o argumento de que “a

²⁸⁹ Artigos 205, 209, parágrafo único, e 210, respectivamente (BRASIL. *Anteprojeto Constitucional*. Brasília, 1986. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018).

²⁹⁰ Artigo 209, *caput* do Anteprojeto Constitucional (BRASIL. *Anteprojeto Constitucional...*).

²⁹¹ BRASIL. *Ata da subcomissão de orçamento e fiscalização financeira do Senado Federal, em 24 de agosto de 1987*. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 18 out. 2018. p. 6-8.

definição da forma de organização do Tribunal, bem como do processo de nomeação e das prerrogativas de seus Ministros, constitui matéria de natureza política, cabendo à soberania da Assembleia Nacional Constituinte sobre elas decidir [...]”²⁹².

Dos debates nesta subcomissão, percebe-se certa exaltação por haver Ministros do TCU advindos de carreira política. Quando da primeira fala do Presidente da Corte na Constituinte, é tido como orgulho que se tenha no país um “Tribunal quase inteiramente parlamentarizado”. Transparecendo o mesmo sentimento, o constituinte Messias Góis tratou do TCU como estrutura alheia à “paixão política”, ainda que “seus membros – como ocorre no Brasil – e é bom que ocorra – tenham vindo, a maioria, da classe política, porque sabem avaliar o momento e a condição humana e, principalmente, a condição de político”²⁹³. Em outra fala do Presidente do TCU, reitera-se a experiência parlamentar como um ponto positivo para “trazer subsídios para que o Poder Legislativo – Câmara e Senado – faça o julgamento político, enquanto fazemos o julgamento técnico”²⁹⁴.

Quando o então constituinte Adhemar de Barros Filho questiona a forma de nomeação constante na proposta pelo TCU (na qual os Ministros são “nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal”), Fernando Gonçalves reitera que apenas se repetiu a previsão da Constituição anterior, uma vez que não caberia à instituição sugerir “matéria de ordem política”. Barros Filho, por outro lado, posicionou-se no sentido de que as indicações deveriam se dar exclusivamente pelo Legislativo, pois se deixadas a cargo do Executivo “poderia criar um certo grau – sei que não existe, porque conhecemos as qualidades dos ilustres Ministros – de constrangimento por terem sido nomeados e, assim, ficariam a dever qualquer forma de satisfação ao Poder Executivo”.²⁹⁵

Em outro momento, o constituinte Jessé Freire sugeriu a modificação do sistema de nomeação para que os colegiados dos Entes de Contas fossem compostos por “cidadãos de notório saber jurídico, de finanças ou economia, maiores de 35 anos, aprovados em concurso público específico de provas e títulos, com as prerrogativas de Ministros do Supremo Tribunal Federal [...]”. Segundo Freire, esta forma de ingresso seria fundamental para garantir que os membros

²⁹² BRASIL. *Ata da subcomissão de orçamento e fiscalização...* p. 51.

²⁹³ BRASIL. *Ata da subcomissão de orçamento e fiscalização...* p. 6 e 53.

²⁹⁴ BRASIL. *Ata da subcomissão de orçamento e fiscalização...* p. 54.

²⁹⁵ BRASIL. *Ata da subcomissão de orçamento e fiscalização...* p. 55-56.

tivessem “a independência e a autonomia necessária, através de concurso público e de critérios objetivos – e não subjetivos [...]”, e, assim, fossem habilitados a “com autoridade, com vigilância, com total independência, exercer suas funções”.²⁹⁶

Em resposta, Messias Góis aduziu que o “acordo vitalício” seria mantido, uma vez que inviável realizar concurso para substituir os Ministros conforme fossem se aposentando. No entender do constituinte, “os Tribunais Superiores sempre foram objeto de nomeação final, eu diria, de nomeação eletiva, no sentido de elevar, ou por critérios políticos ou de merecimento, alguém que se destacou em algum setor”. Em vez de se optar pelo concurso público, seria melhor tentar possibilitar à classe política influir na composição do Tribunal e permitir aos auditores da Corte ascender ao cargo de Ministro pela renova de um terço do colegiado.²⁹⁷

Na subcomissão do Poder Legislativo, integrante da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, igualmente ocorreram fartos debates sobre a forma de nomeação das Cortes de Contas. Nela, Farabulini Júnior manifestou-se a favor da indicação dos Ministros somente pelo Legislativo, enquanto consequência lógica pelo fato da Corte ser um órgão auxiliar deste poder. Não obstante, para o constituinte os Ministros indicados não deveriam ser membros do Poder indicante, mas “pessoas do mais alto saber jurídico e técnico e da mais alta e ilibada idoneidade moral da sociedade civil”, cabendo ao Congresso Nacional indicar nomes “licitados, verificados e examinados”.²⁹⁸

Em compensação, o constituinte Manoel Ribeiro entendia que “qualquer tipo de eleição irá vincular os membros do poder àqueles que participem da eleição”, apregoando a necessidade da realização de concurso público e da vitaliciedade do cargo. Já Lúcio Alcântara apresentou a proposta do “Instituto Tancredo Neves” para que cada poder indicasse um terço dos membros, para mandato de seis anos e vedada a recondução, com a renovação de um terço dos membros a cada dois anos e pelo menos cinco anos de exercício no cargo para a aposentadoria.²⁹⁹

O Relator José Jorge rechaçou o ingresso dos Ministros por concurso público, pois poderia selecionar “pessoas com pouca experiência da vida pública”. Teceu como argumentos que os Tribunais de Contas têm sido compostos por “homens

²⁹⁶ BRASIL. *Ata da subcomissão de orçamento e fiscalização...* p. 66.

²⁹⁷ BRASIL. *Ata da subcomissão de orçamento e fiscalização...* p. 66-67.

²⁹⁸ BRASIL. *Ata da subcomissão do Poder Legislativo*. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

²⁹⁹ BRASIL. *Ata da subcomissão do Poder Legislativo...*

públicos com experiência no Legislativo e no Executivo”, servindo para “se dar continuidade a carreira pública exercida por determinadas pessoas”, as quais não se prestariam a fazer concurso público para o cargo. Narrou sua vivência no estado do Pernambuco para sustentar que na Corte Estadual “sempre se tem usado as vagas no Tribunal de Contas para os políticos que estão terminando sua carreira; essas pessoas são nomeadas. Muitos foram governador[es], às vezes vice-governador[es] – governador[es] nem sempre – deputados federais, estaduais, etc.”.³⁰⁰

O constituinte Lúcio Alcântara considerou a questão sob o ponto de vista da impraticabilidade, pois se teria que promover concurso no país inteiro para poucas vagas. Ponderou que “os bons alunos, ao saírem das universidades, são os que estão mais afiados para fazer concurso, mas falta-lhes experiência para que exerçam bem um múnus público de alta relevância”. Na sua leitura, isso seria suprido pela exigência de experiência e idade mínimas quando da indicação ao cargo.³⁰¹

Acerca da proposta de mandato temporário, o constituinte Henrique Córdova expressou a ressalva de que, se aprovada, traria “o risco de transformar a Corte de Contas em um instrumento de alto poder de pressão para assegurar a eleição para o Parlamento, ou qualquer outra posição, [d]aqueles que dela saem”. Sugeriu como solução estabelecer um tempo que permitisse aos Ministros se desvencilharem “da nostalgia do Poder Legislativo ou de qualquer outro cargo eletivo”, ou, ainda, “estabelecer um tempo mínimo de permanência, que entretanto é perigoso, ou a inelegibilidade para o mandato subsequente”.³⁰²

O constituinte Hélio Manhães expôs sua experiência quando do cargo de assessor da Assembleia Legislativa do Espírito Santo para contar que, já naquela época, indagava-se sobre o sentido em atribuir ao chefe do Executivo a competência privativa para proceder à nomeação daqueles que julgariam as suas contas: “eles indicam seus apaniguados políticos, seus amigos, para que eles, como seus correligionários, julquem as suas próprias contas”. Considerava, então, “uma aberração que as contas de um Governador de Estado sejam julgadas por alguém que facciosamente, até por constrangimento, não tem como impugná-las”. O

³⁰⁰ BRASIL. *Ata da subcomissão do Poder Legislativo...*

³⁰¹ BRASIL. *Ata da subcomissão do Poder Legislativo...*

³⁰² BRASIL. *Ata da subcomissão do Poder Legislativo...*

discurso do constituinte foi incisivo ao afirmar que a Corte “não deve ser cabide de emprego, lugar para final de carreira, aposentadoria de políticos”.³⁰³

Nelson Wedekin contribuiu ao debate opinando que, embora a decisão final para a nomeação esteja a cargo do Legislativo, “a iniciativa da proposição do nome deve ser também do Congresso, porque há uma diferença muito grande entre isso e termos que decidir sim ou não em relação a determinado nome”. Uma forma de compatibilizar as propostas, de acordo com Lúcio Alcântara, seria que o Executivo elaborasse uma lista de três ou seis nomes para o Legislativo escolher.³⁰⁴

Nesta subcomissão do Poder Legislativo, houve a proposição pelo constituinte Jorge Hage da fixação de idade-limite de 60 anos para ingresso na Corte e mínimo de dez anos de permanência na função para aposentadoria, além da nomeação de um terço pelo Congresso, um terço pelo Presidente da República e um terço por concurso público. Mas a emenda aprovada na subcomissão foi a do Deputado Adhemar de Barros Filho, que previa nomeação de todos os Ministros pelo Congresso Nacional, idade mínima de 35 e máxima de 65 anos, mandato de cinco anos, exigência de diploma universitário compatível com as funções e notória e ilibada reputação.³⁰⁵

Sobre os debates travados nas subcomissões, as Comissões respectivas elaboraram cada uma um anteprojeto, posteriormente discutidos e organizados na Comissão de Sistematização.

No anteprojeto final da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, propôs-se a nomeação de todos os Ministros pelo Presidente da República, dentre brasileiros dotados de reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública. Os integrantes da Corte, até então com numeração não definida, seriam um terço indicados pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional, e dois terços pelo Congresso Nacional para um mandato de seis anos, não renovável. Um terço destes indicados pelo Congresso Nacional seriam profissionais escolhidos por entidades representativas da sociedade civil e o terço restante auditores, substitutos legais de

³⁰³ BRASIL. *Ata da subcomissão do Poder Legislativo...*

³⁰⁴ BRASIL. *Ata da subcomissão do Poder Legislativo...*

³⁰⁵ BRASIL. *Ata da subcomissão do Poder Legislativo...*

Ministros ou membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, mediante lista tríplice e pelo critério de antiguidade e merecimento.³⁰⁶

Já no anteprojeto final da Comissão de Organização dos Poderes, a proposta dos constituintes foi a de que os Ministros fossem todos nomeados pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal, “dentre brasileiros, maiores de 35 anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública” e com as “mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça”³⁰⁷.

Na primeira proposta da Comissão de Sistematização (“Substitutivo I”, em 26 de agosto de 1987), ainda não havia menção expressa ao número de Ministros do TCU e, como condições para o ingresso, estipulou-se a nacionalidade brasileira, a idade mínima de trinta e cinco anos, a idoneidade moral, a reputação ilibada e os notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública³⁰⁸. Quanto à forma de nomeação, previa-se a indicação de um terço pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal, e dois terços escolhidos pelo Congresso Nacional, estes com mandato de seis anos não renováveis³⁰⁹. A justificativa dada pelo Relator da Comissão sobre esta forma de nomeação foi a de buscar “frear” o Presidente da República: “quis dar-se a oportunidade ao Congresso Nacional, com esse mandato de seis anos, de democratizar o Tribunal de Contas da União, para que não fique sendo apenas um lugar de amizade e de afeto por parte de quem é escolhido”³¹⁰.

Na segunda redação da Comissão de Sistematização (“Substitutivo II”, em 18 de setembro de 1987), acresceu-se à proposta o número de onze Ministros, mantendo-se os critérios de nomeação anteriormente previstos. Foi estipulado, em relação aos dois terços cabíveis ao Legislativo que fossem indicados “dois dentre os

³⁰⁶ BRASIL. *Relatório e Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças*. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

³⁰⁷ BRASIL. *Relatório e Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo*. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

³⁰⁸ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013. p. 186-187.

³⁰⁹ Em consequência, a proposta ressaltava como garantia aos Ministros em exercício de mandato a vitaliciedade equiparada dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. (LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese...* p. 187-188).

³¹⁰ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto...* p. 166.

auditores indicados pelo Tribunal em lista tríplice, alternadamente, segundo os critérios de antiguidade e merecimento” e “os demais, com mandato de seis anos, não renovável”.³¹¹

Em contraposição à proposta do Relator, o Deputado Adhemar de Barros Filho propôs emenda ao projeto para a escolha pelo Legislativo, por voto secreto, de todos os membros do Tribunal de Contas da União. Sendo o TCU um órgão auxiliar do Legislativo, caberia somente a este escolher os membros da Corte, “sem a interferência de nenhum outro poder”. No seu discurso em defesa da emenda, Barros Filho perfilhou a indicação exclusiva pelo Congresso Nacional como uma forma de garantir a isenção dos Ministros.³¹²

[...] Entendemos que essa competência é privativa do Congresso Nacional. Cabe, portanto, a nós, que representamos o Poder Legislativo e que vamos representá-lo na futura Constituição, exercê-la por inteiro. A justificativa abrange ainda o estabelecimento da prerrogativa do exercício do poder fiscalizador. Não temos dúvida alguma em considerar a honorabilidade daqueles homens indicados para o Tribunal de Contas da União, que procuram, usualmente, executar seus misteres com a mais absoluta isenção, mas não podemos deixar de considerar como espúria a indicação feita pelo Executivo. Por mais honoráveis que sejam os membros do Tribunal de Contas, as indicações provenientes da Presidência da República vão revelar algum tipo de ligação, algum tipo de responsabilidade, algum tipo de gratidão, o que empobrece o exercício da função fiscalizadora. Entendo que esta exige a mais total isenção por parte de outro poder para que a função fiscalizadora se exerça com imparcialidade. Portanto, ao propor, sob forma de emenda destacada, que a escolha por voto secreto da totalidade dos membros do Tribunal de Contas seja prerrogativa exclusiva desta Casa, pretendemos, acima de tudo, fortalecer o próprio Congresso Nacional. Voltando ao aspecto anterior, os Ministros são atualmente indicados para o Tribunal de Contas pelo Chefe do Governo, o que quer dizer que esses Ministros vão, na maioria das vezes, julgar as contas daqueles que os nomearam. Entendo que essa sistemática deve ser substituída por uma que dê ao Congresso Nacional a responsabilidade de fazê-la com isenção, de tal maneira que não haja a menor dúvida quanto ao voto de quem nomeou os Ministros do Tribunal de Contas. Defendemos exatamente essa independência de poderes para o Congresso, que queremos ver mais forte na futura Constituição.³¹³

³¹¹ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese...* p. 187-188.

³¹² BRASIL. *Ata da comissão de sistematização...* p. 869-870.

³¹³ BRASIL. *Ata da comissão de sistematização...* p. 870.

A indicação pelo Executivo também era uma preocupação do constituinte José Fernandes. No seu entender, era necessário extirpar a possibilidade de nomeação de políticos no final de carreira, ou membros no fim da carreira pública. Segundo Fernandes, “hoje os julgamentos, que deveriam ser técnicos, passam a ser políticos, danosos e ineficazes para a moralidade pública”.³¹⁴

José Jorge, por outro lado, apoiou a proposta da relatoria da comissão sistematizadora por ser uma “solução intermediária” ao modelo então vigente, em que a totalidade dos membros é escolhida pelo Executivo e homologada pelo Legislativo. Para o constituinte, a forma de indicação sugerida “atende à preocupação daqueles que querem ver um Legislativo atuante, pois ele participará não só da escolha dos dois terços, mas também da própria aprovação do terço escolhido pelo Executivo”.³¹⁵

Também o Relator José Fogaça se manifestou contrariamente à emenda, mas por outro prisma. Para ele, a proposta de Barros Filho parte de uma lógica presidencialista, quando, na verdade, a lógica interna dos trabalhos constituintes partiria da visão parlamentarista.³¹⁶

Submetido o destaque de Barros Filho à votação, este foi rejeitado pelos constituintes³¹⁷. Em seguida, após a sistematização dos trabalhos das comissões, a proposta do texto constitucional foi posta à apreciação do Plenário da Assembleia Nacional. No início do primeiro turno do Plenário (“Projeto A”, em 24 de novembro de 1987), apenas houve alterações gramaticais no substitutivo II da Comissão de Sistematização. No início do segundo turno (“Projeto B”, em 05 de julho de 1988), entretanto, ocorreram uma série de modificações.

No *caput* do atual art. 73, alterou-se o número de Ministros de onze para nove. Quanto aos critérios para nomeação, passou-se a prever a idade máxima (menos de sessenta e cinco anos de idade) e os conhecimentos contábeis também

³¹⁴ BRASIL. *Ata da 120ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 03 de agosto de 1987*. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

³¹⁵ BRASIL. *Ata da comissão de sistematização...* p. 870-871.

³¹⁶ Para Fogaça, sendo o Presidente da República “meramente um Chefe de Estado, um árbitro, um representante do País excluído do jogo de poder, dos atos de governo e das funções executivas”, quando nomeia um terço dos membros “o faz sem imiscuir-se no jogo de interesses nem nas questões das funções executivas”. Nessa perspectiva, o chefe do Executivo é colocado como “alguém que está acima dos interesses e do jogo de poder” (BRASIL. *Ata da comissão de sistematização...* p. 870-871). Recorde-se que a escolha do sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) foi remetida a plebiscito que seria realizado cinco anos após a promulgação da Constituição, em 1993, conforme art. 2º dos Atos de Disposições Constitucionais Transitórias.

³¹⁷ BRASIL. *Ata da comissão de sistematização...* p. 870-871.

como espécie dos notórios conhecimentos. Acresceu-se como mais uma condição para ingresso no cargo a exigência de “mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior”. Incluir-se o mandato de seis anos, não renovável, a todos os Ministros da Corte³¹⁸. A destinação específica das vagas, antes dentro da cota do Legislativo, foi transferida ao terço cabível ao Executivo, sendo duas alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, indicados por lista tríplice e segundo os critérios de antiguidade e merecimento.³¹⁹

Na defesa desta redação, o constituinte Victor Faccioni manifestou que a atribuição de duas das três vagas do Presidente da República aos auditores e membros do MPTC a partir de lista tríplice caracterizaria “uma composição mista com critério político, mas também com critério eminentemente técnico”. Os requisitos de nomeação, por sua vez, permitiriam afastar “a improvisação de qualquer nome, por critério meramente político”; ou seja, o constituinte admite a adoção de critério político tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, mas este “não pode prescindir de outro, eminentemente técnico, e de um nome de ilibada reputação, de reconhecida reputação e notórios conhecimentos nos diversos ramos do saber e experiência profissional [...]”. Quanto à vitaliciedade, esta é vista por Faccioni como uma forma de impedir “o direito de aposentadoria no cargo a quem não o tenha exercido por prazo mínimo de cinco anos” e, também, “impedir a designação para o Tribunal de Contas de alguém já com tempo para aposentar-se e que ocupa o cargo com brevidade mínima apenas com esse objetivo”.³²⁰

Em contrapartida, Adhemar de Barros Filho insistiu na sugestão de que a totalidade dos membros fosse indicada pelo Congresso, em vez de apenas dois terços. Mais uma vez, o deputado José Jorge foi contrário à proposição de Barros Filho, destacando que desde os projetos nas Comissões e Subcomissões evoluiu-se para esta “solução mais ponderada” da distribuição das vagas, “em que o Legislativo escolhe sozinho e a outra em que este Poder e o Executivo participam”. Esta configuração, a seu ver, permitiria a compatibilidade com o sistema parlamentarista,

³¹⁸ Aqui a ressalva da garantia da vitaliciedade foi prevista a todos os Ministros da Corte, quando da equiparação aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

³¹⁹ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese...* p. 186-188.

³²⁰ BRASIL. *Ata da 225ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 15 de março de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

caso escolhido pela nação brasileira. Novamente, a emenda de Barros Filho foi rejeitada pelos constituintes.³²¹

No final do segundo turno do Plenário (“Projeto C”, em 15 de setembro de 1988), restou reestabelecida a vitaliciedade do cargo, mantendo-se o núcleo da proposta anterior quanto aos demais aspectos³²². A retirada da previsão de mandato aos Ministros rendeu profícuos debates no Plenário da ANC.

Inicialmente, foi votada emenda proposta pelo constituinte Fernando Gasparian, que objetivava a retirada da expressão “para um mandato de seis anos não renovável”. Em defesa da modificação, João Agripino considerou ser a vitaliciedade condição indispensável para garantir o pleno exercício das funções de Ministro. Retirá-la dos membros dos colegiados dificultaria a resistência à pressão, na medida em que “ele terá apenas um mandato de seis anos e terá que voltar à vida pública e, assim, estará sujeito a todo tipo de pressão, ainda mais que assumimos a responsabilidade de indicar dois terços desses Ministros”. Se mantida a condição temporal do cargo, Agripino alertou que não poderiam os parlamentares se queixarem que “as decisões do Tribunal de Contas da União não têm sido as mais justas, as mais decentes e as mais honestas”.³²³

Na mesma linha, Bernardo Cabral defendeu que ficar à mercê de um mandato temporário importaria “para aqueles que têm um bom renome, não aceitem o múnus, a incumbência de participar do Tribunal de Contas da União, sabendo que, no quinto ano de exercício das suas atribuições, estariam no final de mandato”. Não obstante, neste primeiro momento a emenda prevendo a vitaliciedade não foi aprovada pelo Plenário da ANC. O resultado gerou a indignação de parte dos líderes partidários. Victor Faccioni, por exemplo, ressaltou que o mandato temporário era incompatível com a ampliação das atribuições e a responsabilidade pela fiscalização do Congresso Nacional e Tribunais de Contas. Foi também o posicionamento de

³²¹ Sobre o parlamentarismo, pondera José Fernandes: “Por outro lado, no caso de aprovação do parlamentarismo, o Presidente da República não estará no dia-a-dia do Governo. Então nas alternativas apresentadas pelo “Centrão”, pela Comissão de Sistematização, pelo Constituinte Egidio Ferreira Lima e pelos demais, foi colocada como uma das atribuições principais do Presidente da República a participação na designação dos membros dos tribunais superiores e também na do Tribunal de Contas. Então, é necessário que o Presidente da República, que será uma figura importante também no sistema parlamentarista, continue participando da escolha dos membros do Tribunal de Contas da União, ainda que seja indicando um terço, e assim mesmo com a aprovação do Congresso Nacional.” (BRASIL. *Ata da 225ª sessão...*).

³²² Houve, assim, a retirada da ressalva quanto à garantia da vitaliciedade dos membros.

³²³ BRASIL. *Ata da 149ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 23 de agosto de 1987*. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

Jarbas Passarinho, para o qual a ausência de vitaliciedade importaria: “jogar esse Juiz nos braços do próprio Governo, para com esse Governo negociar, não a sua recondução, porque vai ser proibida, mas o seu aproveitamento em outras áreas do Poder Executivo”.³²⁴

Mais tarde, foi posta à votação emenda de autoria de Cid Saboia de Carvalho, a qual pretendia alterar dispositivo diverso, mas com o mesmo efeito prático da emenda de Gasparian. Para Carvalho, a previsão de mandato somente para uma parte dos Ministros resultaria em “Ministros de Primeira e de Segunda Classe, Ministros que terão um tratamento jurídico, e Ministros absolutamente inferiorizados diante das novas normas que estão estabelecidas no Projeto de Constituição B”. Ademais, o reforço da função fiscalizatória demandava a concessão de garantias de segurança aos Ministros para seus julgados.³²⁵ Na defesa da vitaliciedade aos constituintes, assim ponderou o autor da emenda:

[...] É claro que sendo pessoas meramente passageiras por esses cargos, pessoas que não têm segurança, sendo meros mandatários, não terão a altivez para o exame das contas, principalmente nesse complicado universo da prestação de contas do Brasil, através das autoridades públicas [...]

Essa vitaliciedade, retirado o mandato, é absolutamente indispensável, exatamente para que o Ministro do Tribunal de Contas da União possa julgar sem receios, possa determinar sem receios, possa lavrar as decisões sem receios, certo de que não ficará exposto após a conclusão do seu mandato, porque tendo mandato, não terá vitaliciedade. Lembro, também, e isto é fundamental a esse Colegiado, a partir de agora, por essa mesma Constituição que estamos votando, as decisões dos Tribunais de Contas serão títulos para a cobrança judicial, títulos extrajudiciais para execução forçada. É evidente que a decisão do Tribunal de Contas será vital; ela fundamentará o procedimento cível, o que não vinha acontecendo e, logicamente, o procedimento criminal. Portanto, é da maior importância a decisão do Tribunal de Contas da União. Daí, o apelo que faço: nós que queremos a moralidade do Brasil, não distorçamos o Tribunal de Contas da União, não permitamos Ministros de Primeira e Segunda classes, não permitamos julgadores sem segurança para importantes determinações moralizadoras do País.³²⁶

O Relator da Constituinte Bernardo Cabral ponderou que ao final do mandato temporário o Ministro poderia escolher “caminhos que não são elogiáveis”. Ou

³²⁴ BRASIL. *Ata da 149ª sessão...*

³²⁵ BRASIL. *Ata da 322ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 24 de agosto de 1988.* Brasília, 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

³²⁶ BRASIL. *Ata da 322ª sessão...*

passaria a “descurar de sua atuação” ou a barganhar e trocar favores “em função de seu voto para garantir o futuro mais adiante” ou, ainda, ocorreria “a desmoralização [...] do Órgão julgador das contas presidenciais”, na medida em que haveria espécie de desinteresse do julgador em compor “um tribunal que não lhe dá a mínima garantia, e, mais, que cairá no descrédito da coisa pública”. Roberto Freire e Plínio Arruda Sampaio, em contrapartida, foram contrários à emenda: Freire por entender que “Tribunal político deve ter renovação política”; Sampaio porque a vontade de seu partido político era ter “um juiz independente, que não deva favores a quem o nomeie e que vote depois agradecido pela nomeação que recebeu”. Nesta segunda votação, a emenda foi aprovada, derrubando-se a temporariedade do cargo.³²⁷

A partir de então, a redação dos dispositivos relacionados ao sistema de nomeação foi mantida na Comissão de Redação Final (“Projeto D”, em 21 de setembro de 1988), até chegar ao texto final da Constituição de 1988³²⁸. Os dispositivos aprovados, até o presente momento, nunca foram objeto de alteração por emenda, cabendo, finalmente, explicitá-los.

O *caput* do art. 73 da Constituição de 1988 dispõe que o Tribunal de Contas da União deve contar com nove Ministros e quadro próprio de pessoal, possuindo jurisdição em todo o território nacional. Conforme o parágrafo primeiro do dispositivo, estes nove Ministros devem ser brasileiros, com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, dotados de “idoneidade moral” e “reputação ilibada”, além de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e dez anos de exercício em função ou efetiva atividade profissional que exijam tais conhecimentos.

No parágrafo segundo, incumbiu-se ao Presidente da República, mediante chancela do Senado Federal, a escolha de um terço dos membros, sendo dois alternadamente dentre auditores³²⁹ e membros do Ministério Público Especial, indicados por lista tríplice pelo próprio Tribunal pelos critérios de antiguidade e merecimento. A terceira vaga foi, portanto, deixada à “livre” escolha pelo chefe do

³²⁷ BRASIL. *Ata da 149ª sessão...*

³²⁸ LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese...* p. 186-188.

³²⁹ Como será detalhado em momento oportuno, os auditores são selecionados por concurso de provas e títulos para integrar a Corte. Conforme dispõe o artigo 73, § 4º da Constituição Federal de 1988, substituem os Ministros (no âmbito do TCU) e Conselheiros (nos demais tribunais) e exercem as demais funções da judicatura.

Poder Executivo. A nomeação dos dois terços restantes foi destinada ao Congresso Nacional, sem qualquer destinação específica.³³⁰

O STF assentou entendimento que tais requisitos de nomeação são de reprodução obrigatória nas Constituições dos Estados-membros, devendo ser reproduzidos no âmbito dos Tribunais de Contas na esfera estadual e municipal, em observância ao princípio da simetria³³¹. A Corte também definiu que o cargo de Ministro e Conselheiro tem natureza administrativa, uma vez que exerce o papel de auxiliar o Legislativo no controle externo da Administração Pública³³². Assim, por não se enquadrar como cargo de agente político, não se aplica o entendimento da Súmula Vinculante nº 13, publicada no ano de 2008, com vistas a impedir o nepotismo em cargos da Administração Pública direta e indireta³³³. Segundo o STF, apenas cabe aplicação do entendimento sumulado na excepcional hipótese de nepotismo cruzado³³⁴ ou de fraude à lei³³⁵.

No parágrafo único do art. 75, os constituintes ainda definiram a composição dos Tribunais de Contas dos estados por sete Conselheiros. Por muito tempo a distribuição das vagas estaduais gerou controvérsia³³⁶. Isso fez com que, em 2003,

³³⁰ Artigo 73, §1º e § 2º, I e II da Constituição Federal de 1988.

³³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 793/RO. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 03 abr. 1997. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1550795>. Acesso em 15 out. 2018.

³³² No caso, tratava-se da análise da nomeação de Maurício Requião, irmão do então governador do Paraná Roberto Requião (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação nº 6.702/PR. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 04 mar. 2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2640945>. Acesso em 15 out. 2018).

³³³ Diz a referida súmula: “A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal”.

³³⁴ Trata-se da contratação de parentes de outros agentes, vedada pela própria Súmula Vinculante nº 13.

³³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação n. 6.702/PR...

³³⁶ Vide, dentre outras: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 219/PB. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 23 set. 1994. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1495923>. Acesso em 15 out. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 419/ES. Relator Min. Francisco Rezek. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 11 out. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1511714>. Acesso em 15 out. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.566/SC. Relator Min. Moreira Alves. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 23 abr. 1999. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1661898>. Acesso em 15 out. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.013/PI. Relator Min.

o STF editasse a Súmula 653 e pacificasse que, dos setes Conselheiros, três devem ser selecionados pelos governadores, por meio do mesmo critério aplicado ao TCU (um auditor, um membro do MP e um terceiro à livre nomeação) e os quatro restantes pelas Assembleias Legislativas estaduais³³⁷.

Os amplos debates na Constituinte para a estruturação do novo modelo institucional não foram capazes de evitar lacunas na arquitetura institucional das Cortes de Contas, notadamente em seu sistema de nomeação. Uma delas é a carga de fluidez e imprecisão de parte dos requisitos de nomeação, que caracterizam em parte a “brecha” para que a configuração dos atuais colegiados suscitem dúvidas quanto ao exercício da função de forma independente, imparcial e ética por seus membros.

3.2 Os requisitos constitucionais de nomeação

Os requisitos de nomeação previstos no art. 73, §1º da Constituição de 1988 podem ser classificados em objetivos – nacionalidade, idade e prática profissional – e subjetivos – idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos. Conforme será visto, estes últimos são assim considerados por serem conceitos jurídicos indeterminados, cuja fluidez e imprecisão recaem em um processo interpretativo excessivamente abrangente. Para melhor visualização, observe-se a redação constitucional:

Art. 73 [...]

§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.

Marco Aurélio. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 08 out. 1999. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1764671>. Acesso em 15 out. 2018.

³³⁷ Previsão da Súmula nº 653, do STF: “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”.

A nacionalidade e o limite etário são de simples aferição. Pode ser Ministro ou Conselheiro brasileiro nato ou naturalizado, já que não se encontram no rol de cargos privativos aos natos, previsto no art. 12, §3º, da Constituição Federal de 1988³³⁸. No que tange à idade mínima de trinta e cinco anos e máxima de sessenta e cinco anos para o cargo, verifica-se que a mesma exigência é prevista para o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho³³⁹. Uma vez no cargo, passa a valer o limite de idade para aposentadoria compulsória contido no art. 40, II, alargado para 75 anos pela Emenda Constitucional 88/2015³⁴⁰.

O STF firmou a tese de que o limite etário previsto ao cargo não comporta exceções: “o requisito em questão não permite interpretações diversas, não podendo ser desconsiderado, ainda que o candidato satisfaça às outras três exigências constitucionais”. Isto interfere na imposição de elaboração de lista tríplice, pois é possível encaminhar ao chefe do Executivo a lista com número inferior caso não haja indicados que se enquadrem no limite etário constitucional.³⁴¹

Ives Gandra Martins e Celso Ribeiro Bastos entendem que a idade mínima de trinta e cinco anos se justifica ante a responsabilidade inerente ao cargo e os conhecimentos e idoneidade necessários para desempenhá-lo. Também é justificável a idade máxima dos Ministros, pois, por se aposentarem com os vencimentos integrais do cargo, precisam ter tempo para exercer sua função em prol da sociedade.³⁴²

Especificamente em relação à idade mínima, de outro lado, já tramitou na Câmara dos Deputados proposta de Emenda à Constituição para reduzi-la para superior a 30 anos quanto aos Conselheiros dos Tribunais de Contas Estaduais e

³³⁸ Por outro lado, na EC nº 01/1969, em seu art. 145, parágrafo único, o cargo de Ministro do TCU era previsto como privativo de brasileiro nato (BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 15 out. 2018.).

³³⁹ Artigos 101, 104, parágrafo único e 111-A, da Constituição Federal de 1988.

³⁴⁰ A EC nº 88/2015 acrescentou o art. 100 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que: “até que entre em vigor a lei complementar de que trata o inciso II do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União aposentar-se-ão, compulsoriamente, aos 75 (setenta e cinco) anos de idade, nas condições do art. 52 da Constituição Federal”.

³⁴¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança nº 23.968. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, Supremo Tribunal Federal, DF: Supremo Tribunal Federal, 14 abr. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1940210>. Acesso em 15 out. 2018.

³⁴² BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição...* p. 107-109.

dos Municípios (idade mínima equivalente à prevista constitucionalmente aos Governadores e Vice-Governadores dos Estados e do Distrito Federal). Na justificativa da proposta, argumentou-se que tal medida permitiria aos mais jovens integrarem os colegiados dos Tribunais e ajudarem no controle e zelo da coisa pública, pois a idade mínima exigida para os Conselheiros dos Tribunais de Contas é maior se comparada à exigida para Deputados Federais, Deputados Estaduais ou Distritais, bem como para Prefeitos e Vice-Prefeitos³⁴³. No entanto, a proposta restou obstaculizada pela ausência do número mínimo exigido de assinaturas.³⁴⁴

No que concerne ao requisito de mais de dez anos de exercício de função ou efetiva atividade profissional, também é possível considerá-lo critério objetivo, embora não seja imune a problematizações. Ao se incluir pioneiramente tal exigência no texto constitucional, depreende-se o objetivo de selecionar membros aos colegiados de Contas que aliem experiência profissional aos notórios conhecimentos “abstratos” nas áreas jurídica, contábil, econômica e financeira ou de administração pública.

Essa conjunção parece ideal ao bom desempenho de qualquer função e visa, sobretudo, garantir eficiência por parte dos Ministros/Conselheiros (princípio consagrado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988). Se o indicado possui formação na área jurídica, por exemplo, preencherá o requisito se tiver exercido função ou atuado profissionalmente por mais de dez anos em qualquer carreira jurídica, como a advocacia, magistratura, promotoria, defensoria pública, procuradoria, etc.

Ives Gandra e Celso Ribeiro Bastos elucidam que a diferenciação entre “exercício de função ou de efetiva atividade profissional” significa que tanto aqueles que exercem carreira pública quanto privada nas áreas de conhecimento elencadas preenchem o requisito da experiência profissional³⁴⁵. Isso por conta da definição geralmente trazida na doutrina administrativista de que funções correspondem ao

³⁴³ Vide art. 14, § 3º, VI, “b” e “c”, da Constituição Federal de 1988.

³⁴⁴ BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 97/2007. Dá nova redação ao parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal. Fixa a idade mínima para a nomeação para o cargo de Conselheiro dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Altera a Constituição Federal de 1988. Autoria: Deputado Damião Feliciano. Disponível em: <http://goo.gl/1yi94b>. Acesso em: 23 out. 2018.

³⁴⁵ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 121-122.

múnus público³⁴⁶. O prazo de dez anos, por sua vez, afigura-se razoável, ante a experiência e conhecimentos necessários para lidar com as complexas matérias envolvidas na atuação das Cortes de Contas³⁴⁷.

No entanto, o texto constitucional não se mostra adequado ao deixar de prever o lapso temporal entre o cumprimento do período de prática e a nomeação, abstendo-se de estipular se a prática deve ser imediatamente anterior à nomeação ou se há algum limite entre os dois marcos, e, ainda, se deve ser contínua ou pode ser fracionada. A definição desses pontos, embora não pareça imprescindível para garantir o fim constitucional almejado, poderia mitigar a possibilidade de ascensão de Ministros e Conselheiros cuja experiência profissional tenha se dado há tanto tempo que seu conhecimento abstrato se tornou em muito distante da prática, o que na complexa rotina dos Tribunais de Contas poderia causar alguma ordem de prejuízo à tarefa fiscalizatória. Sobre esse aspecto, não foi identificada qualquer previsão nas Constituições Estaduais ou Regimentos Internos e Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas do país que supram essa lacuna.

De qualquer maneira, o preenchimento destes três requisitos constitucionais não enseja grandes dificuldades, sendo que o problema reside, sobretudo, na indeterminação dos conceitos e na carga valorativa envolvida nos demais. A análise dos requisitos restantes perpassa pela prévia compreensão do processo interpretativo da linguagem e a opção pelo uso de conceitos indeterminados quando da estruturação das exigências para o cargo no texto constitucional.

3.2.1 Requisitos subjetivos: indeterminação dos conceitos e (in) definição doutrinária e jurisprudencial

Com maestria, Herbert Hart tratou em sua teoria da “textura aberta da linguagem” e, conseqüentemente, do Direito, como elemento justificante da discricionariedade (no caso, judicial)³⁴⁸. Trazendo novas contribuições à teoria de

³⁴⁶ Os autores citam Manoel de Oliveira Franco e Plácido e Silva.

³⁴⁷ Gandra e Bastos, por outro lado, entendem que a experiência profissional deveria ser de todas as matérias, “visto que a própria dicção faz menção, no plural, a que tal atividade ou função deve exigir ‘os conhecimentos mencionados no inciso anterior’”. BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 122.

³⁴⁸ HART, Herbert. *O conceito de direito*. Lisboa: Fundação Caloste Gulbenkian, 1996.

Kelsen a partir da perspectiva da teoria da linguagem jurídica ordinária, Hart reconhece que os signos da linguagem natural e, portanto, da linguagem jurídica, não são de compreensão automática: “em todos os campos da experiência, e não só no das regras, há um limite, inerente à natureza da linguagem, quanto à orientação que a linguagem geral pode oferecer”³⁴⁹. Comentando a teoria hartiana, Katya Kozicki pondera que “os signos linguísticos – e os signos jurídicos, em particular – vão apresentar sempre uma infinita possibilidade de sentidos, que não se esgotam num processo de clarificação sintático ou semântico”³⁵⁰.

A indeterminação consequente, embora se deva também ao fato de o sistema jurídico não conseguir firmar regras para todas as relações³⁵¹, não pode ser superada totalmente pela interpretação. Esta pode apenas diminuí-la, pois os cânones de interpretação utilizam-se de termos gerais os quais também exigem a atividade interpretativa.³⁵²

Essa incerteza da linguagem humana é, segundo Hart, “o preço que deve ser pago pelo uso de termos classificatórios gerais em qualquer forma de comunicação que respeite a questões de fato”³⁵³. Uma das formas de minimizá-la poderia ser fixar o significado da regra, fazendo com que os termos gerais assumam o mesmo significado em todo o caso em que aplicados. Alerta, todavia, que esta pretensão de previsibilidade teria como custo uma visão “cega e preconceituada” de uma série de casos futuros sobre os quais há um completo “estado de ignorância”. A busca para resolver antecipadamente possíveis casos relacionados à norma seria em vão, pela ausência da clareza necessária para situações que só serão satisfatoriamente resolvidas quando surgidas e identificadas. Arremata Hart, então, que “a rigidez das nossas classificações entrará assim em conflito com as nossas finalidades de ter ou de manter a regra”.³⁵⁴

³⁴⁹ HART, Herbert. *O conceito de direito...* p.139.

³⁵⁰ KOZICKI, Katya. O anacronismo positivista em tempos de radicalizar a democracia. *Plúrima Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense*, Porto Alegre, v. 6, n. 24, p. 51-67, 2002. p. 61.

³⁵¹ É o que Hart chama de “indeterminação de finalidade”, ou seja, o fato de que “os legisladores humanos não podem ter tal conhecimento de todas as possíveis combinações de circunstâncias que o futuro pode trazer” (HART, Herbert. *O conceito de direito...* p. 141).

³⁵² HART, Herbert. *O conceito de direito...* p. 139 -140.

³⁵³ HART, Herbert. *O conceito de direito...* p. 141.

³⁵⁴ HART, Herbert. *O conceito de direito...* p. 142-143. O autor examina que os sistemas jurídicos sempre chegam a duas necessidades sociais. Uma é a de que “certas regras podem, sobre grandes zonas de conduta, ser aplicadas com segurança por indivíduos privados a eles próprios, sem uma orientação oficial nova ou sem ponderar as questões sociais”; a outra “a necessidade de deixar em aberto, para resolução ulterior através de uma escolha oficial e informada, questões que só podem

Em ensaio sobre a interpretação e aplicação do Direito, Eros Grau observa que as normas são resultado da interpretação, demandando “um processo intelectual através do qual, partindo de fórmulas linguísticas contidas nos textos, enunciados, preceitos, disposições, alcançamos a determinação de um conteúdo normativo”³⁵⁵. Isso não quer dizer que no processo de interpretação a norma é criada, pois se encontra potencialmente no texto normativo³⁵⁶. Também não significa que a interpretação é exigida somente porque a linguagem jurídica mostra-se imprecisa e ambígua, porquanto os textos normativos precisam ser aplicados a situações concretas: “interpretamos para aplicar o direito e, ao fazê-lo, não nos limitamos a interpretar (= compreender) os textos normativos, mas também compreendemos (= interpretamos) os fatos”³⁵⁷.

Trazendo tais perspectivas ao plano do Direito Administrativo, Marçal Justen Filho discorre sobre a diferença entre a atividade interpretativa e a discricionariedade administrativa. Enquanto esta consiste na atribuição pela lei ao aplicador do dever-poder de tomar uma decisão, aquela constitui um processo de “reconstrução da vontade normativa, estranha e alheia ao aplicador”, não caracterizando juízo de conveniência por parte do intérprete. Com precisão, adverte que “a prevalência da vontade pessoal não é válida quando se trata de interpretar-aplicar a lei, enquanto a discricionariedade comporta a influência da vontade funcionalizada do agente administrativo”³⁵⁸.

ser adequadamente apreciadas e resolvidas quando surgem num caso concreto”. Para que não se recaia nestes dois extremos, é preciso recordar que a incapacidade humana de antecipar casos futuros “varia em grau nos diferentes campos de conduta” e que “os sistemas jurídicos providenciam quanto a esta incapacidade através de uma variedade correspondente de técnicas”. Uma das técnicas é a delegação pelo poder legislativo a um “corpo administrativo, dotado de poder regulamentar e familiarizado com os vários tipos de caso” da atribuição de “moldar regras adaptadas às suas necessidades especiais”. Neste caso, há um poder discricionário da autoridade regulamentadora e “não há possibilidade de tratar a questão suscitada pelos variados casos, como se houvesse uma única resposta correta a descobrir [...]”. Para questões em que seja “impossível identificar uma categoria de ações específicas a ser feitas ou omitidas uniformemente e torná-las objeto de uma regra simples [...]”, pode o direito definir o que é razoável. Esta outra técnica “deixa aos indivíduos, embora sujeita a uma retificação pelo tribunal, a tarefa de ponderar e obter um equilíbrio razoável entre as pretensões sociais que surgem em formas variadas insuscetíveis de apreender antecipadamente”. Novamente, tem-se dificuldade em identificar as combinações de circunstâncias vindouras e quais os interesses que estarão em jogo para reduzir o risco de danos. (HART, Herbert. *O conceito de direito...* p. 143-146).

³⁵⁵ GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/ Aplicação do Direito*. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 30.

³⁵⁶ GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso...* p. 32.

³⁵⁷ GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso...* p. 26.

³⁵⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...*

Uma das hipóteses que se enquadram no âmbito da interpretação é, justamente, a textura aberta da linguagem. Não implica autonomia ao aplicador, pois este se encontra atrelado ao sistema jurídico e à vontade legislativa. O administrativista indica três técnicas por meio das quais é transferida ao aplicador uma margem de liberdade para alcançar a solução pertinente ao caso concreto, sem que haja discricionariedade. Elas compreendem a utilização de conceitos “técnico-científicos”, “valorativos” e “indeterminados”, esta última categoria relevante à discussão do presente trabalho.³⁵⁹

Na definição proposta por Justen Filho, os conceitos jurídicos indeterminados “são expressões vocabulares que comportam indeterminação de sentido, o que exige que o aplicador produza sua delimitação para o caso concreto”. Nestes as situações fáticas se dividem em três categorias: “há os fatos que se subordinam ao âmbito de abrangência do conceito; há aqueles que não se subordinam; e há aqueles casos duvidosos”. Assim, a autonomia dada ao aplicador está justamente nesta zona em que há margem de dúvida ou incerteza.³⁶⁰

Certos autores situam os conceitos indeterminados no âmbito da discricionariedade administrativa, como Celso Antônio Bandeira de Mello³⁶¹. Contudo, corrobora-se a já mencionada perspectiva de Marçal Justen Filho, bem como de outros autores³⁶², de que a atividade discricionária da Administração e a atividade de interpretação dos conceitos indeterminados não se confundem. Para todos os efeitos, apesar de cada jurista entender a discricionariedade de maneira

³⁵⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...*

³⁶⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito...*

³⁶¹ O autor inclui a noção de conceitos fluídos dentro do âmbito da discricionariedade (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. 8. tir. São Paulo: Malheiros, 2007; e MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O controle judicial dos atos administrativos*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 152, p. 1-15, jan. 1983. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43770/42561>. Acesso em: 25 out. 2018).

³⁶² Assim como Marçal, Eros Grau rechaça a equivalência entre as técnicas da discricionariedade e dos conceitos indeterminados, pois “a discricionariedade é essencialmente uma liberdade de eleição entre alternativas igualmente justas ou entre indiferentes jurídicos – porque a decisão se fundamenta em critérios extrajurídicos (de oportunidade, econômicos, etc.), não incluídos na lei e remetidos ao juízo subjetivo da Administração –, ao passo que a aplicação de conceitos indeterminados é um caso de aplicação da lei”. Assim, “no exercício da discricionariedade o sujeito cuida da emissão de juízos de oportunidade, na eleição entre indiferentes jurídicos; na aplicação de conceitos indeterminados (vale dizer, das noções), o sujeito cuida da emissão de juízos de legalidade”. (GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso...* p. 203-205). Também Almiro do Couto e Silva defende a diferenciação (SILVA, Almiro do Couto e. *Poder discricionário no direito administrativo brasileiro*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 179/180, p. 51-67, jan./jun.1990).

diferente, é consenso que a utilização de um conceito indeterminado pelo preceito legal não autoriza o juízo de conveniência e oportunidade na tomada da decisão³⁶³.

Também há quem defenda não ser possível se falar sequer em “conceitos indeterminados”, como Eros Grau. Para o Ministro do STF, não se pode atribuir a indeterminação aos conceitos (“ideias universais”), mas às expressões (“termos”): “o mínimo que se exige de uma suma de ideias, abstrata, para que seja um conceito é que seja determinada”³⁶⁴. Desse modo, o que os juspublicistas chamam de *conceitos* indeterminados seriam, na verdade, “noções”, pois estas são ideias que dependem do momento histórico e dos valores culturais em jogo, enquanto os conceitos são atemporais³⁶⁵. Emerson Gabardo e Maurício Corrêa de Moura Rezende abordam que, em contraponto à ideia de Eros Grau, os administrativistas nacionais e estrangeiros acordam quanto à existência de conceitos indeterminados³⁶⁶. Apesar coexistirem duas classificações distintas (“conceitos indeterminados” da doutrina majoritária e “noções” de Eros Grau), ambas, porém, são válidas e recaem sobre a mesma ideia³⁶⁷.

Para fins do presente estudo, adota-se a noção de conceitos indeterminados para classificar os três requisitos subjetivos de nomeação nos Tribunais de Contas – “notórios conhecimentos”, “reputação ilibada” e “idoneidade moral”.

Apesar da distinção proposta por Justen Filho entre os conceitos valorativos³⁶⁸ e os conceitos indeterminados, é possível enquadrar a perspectiva valorativa dentro destes. Os conceitos indeterminados compreendem dois aspectos: “sua ideia mutável e intimamente ligada com os valores sociais de cada época e

³⁶³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito administrativo...*

³⁶⁴ GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso...* p. 238.

³⁶⁵ Segundo Eros Grau, “a questão da indeterminação dos conceitos se resolve na historicidade das noções – lá onde a doutrina brasileira erroneamente pensa que há conceito indeterminado, há, na verdade noção. E a noção jurídica deve ser definida como ideia que se desenvolve a si mesma por contradições e superações sucessivas e que é, pois, homogênea ao desenvolvimento das coisas (Sartre). [...] O que sobretudo a nossa doutrina insiste em chamar de ‘conceito indeterminado’, em uma constante de repetição de um bolero de Ravel inosso e sem nenhuma atualização bibliográfica, é noção, vale dizer, ideia temporal e histórica, homogênea ao desenvolvimento das coisas; logo, passível de interpretação” (GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 201-202).

³⁶⁶ O autor cita Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Romeu Bacellar Filho, Daniel Wunder Hachem, entre outros (GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 115, p. 267-318, jul./dez. 2017).

³⁶⁷ GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse... p. 273-278.

³⁶⁸ Os conceitos valorativos são aqueles que “consagram valores”, envolvendo, necessariamente, a “utilização da capacidade humana de valorar”. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo...*

consagrados em cada ordenamento jurídico e o fato de poder ser interpretado de acordo com esses valores e ordenamentos jurídicos”³⁶⁹. Almiro do Couto e Silva igualmente indica que os conceitos indeterminados ou são “conceitos empíricos”, referindo-se a fatos, estados e situações, ou então são “conceitos de valor” (conceitos normativos), exigindo do intérprete uma apreciação de natureza valorativa (por exemplo, quando da interpretação de conceitos como “conduta desonrosa”, “motivo torpe”, etc.)³⁷⁰.

Eduardo García Enterría Fernandez aponta que a indeterminação dos conceitos não significa que, no momento da aplicação da norma, não haverá sua determinação. Na realidade,

A lei não determina com exatidão os limites desses conceitos porque se trata de conceitos que não admitem uma quantificação ou determinação rigorosas, porém, em todo caso, é manifesto que se está referindo a uma hipótese da realidade que, não obstante a indeterminação do conceito, admite ser determinado no momento da aplicação. A lei utiliza conceitos de experiência (incapacidade para o exercício de suas funções, premeditação, força irresistível) ou de valor (boa-fé, padrão de conduta do bom pai de família, justo preço), porque as realidades referidas não admitem outro tipo de determinação mais precisa.

Ao estar se referindo a hipóteses concretas e não a vacuidades imprecisas ou contraditórias, é claro que a aplicação de tais conceitos à qualificação de circunstâncias concretas não admite mais que uma solução: ou se dá ou não se dá o conceito; ou há boa-fé ou não há; ou o preço é justo ou não é; ou faltou-se à probidade ou não se faltou.³⁷¹

Ocorre que, no caso dos requisitos de nomeação subjetivos para o cargo de Ministro e Conselheiro dos colegiados de Contas, faltam definições mais precisas até mesmo do que seria a “zona de certeza positiva e negativa” dos conceitos

³⁶⁹ GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse... p. 278.

³⁷⁰ SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário... p. 58-59.

³⁷¹ ENTERRÍA, Eduardo García de. Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Madrid, n. 89, p. 69-89, 1996. p. 83. A tradução livre ora mencionada foi feita pelo administrativista Daniel Wunder Hachem. Hachem bem aponta que Enterría corrobora a noção prevalectente na doutrina alemã de que os conceitos indeterminados correspondem a uma única solução justa ou possível. Merece destaque a interpretação de Hachem: “não significa que tais conceitos correspondam a apenas uma conduta admissível (v.g., não será somente um comportamento singular, entre os infinitos possíveis, que se amoldará ao conceito indeterminado de “boa fé”), mas sim que aquela situação fática ou se enquadra, ou não se encaixa no conceito” (HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011. p. 98).

utilizados³⁷². Em parte isso se dá porque não há na doutrina e jurisprudência nacionais parâmetros claros de verificação de tais requisitos.

Fernando Bueno Guimarães, Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, observa que, apesar da ampliação do rol de critérios na Constituição Federal de 1988 ter transparecido um maior rigor na seleção dos colegiados dos Tribunais de Contas do país, as exigências de “reputação ilibada”, de “idoneidade moral” e de “notórios conhecimentos” não têm significado definido nem são regulamentadas³⁷³. Segundo Gerson Sicca, tais critérios “trazem consigo uma carga valorativa que dificulta a interpretação e até mesmo põem em dúvida a viabilidade de se obter, mediante um juízo cognitivo, o sentido adequado do preceito legal”³⁷⁴.

Ives Gandra Martins e Celso Ribeiro Bastos reconhecem a subjetividade que permeia a aferição destes requisitos, o que acaba conduzindo “não poucas vezes, a uma decisão exclusivamente política”³⁷⁵. Especificamente quanto à idoneidade moral e reputação ilibada, assim comentam:

Em verdade, mais de uma vez, na seleção para preenchimento de cargos em que tais requisitos são constitucionalmente exigidos, a escolha recaiu sobre pessoas que ostentavam mais suporte político e apoio congressual do que a idoneidade exigida. Nessas ocasiões, o conceito de idoneidade moral passou a ter uma elasticidade conveniente, capaz de abranger qualquer tipo de comportamento. O certo, todavia, é a exigência objetiva mostrar que a autoridade indicada não deveria esquecer que o alicerce para o exercício do cargo de Ministro do Tribunal de Contas é a idoneidade moral notória, única justificativa para a indicação, que se exterioriza em reputação ilibada. Serve de sinalização ética para a escolha, mérito maior do dispositivo que reproduz o princípio da moralidade administrativa do art. 37.³⁷⁶

Jacoby Fernandes caracteriza a idoneidade moral como “a capacidade de situar-se no plano dos bons costumes consagrados pela sociedade”, bastando que o

³⁷² Tais termos são utilizados por Celso Antônio Bandeira de Mello quando da definição dos conceitos indeterminados (Controle Judicial dos Limites da Discricionariedade Administrativa. *Revista de Direito Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 31, set./out. 1974. p. 35 a 42).

³⁷³ GUIMARÃES, Fernando Bueno. Tribunais de Contas: o que é prioritário? *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, v. 25, n. 39, set. 2008. p.76.

³⁷⁴ SICCA, Gerson dos Santos. Conceitos indeterminados no direito administrativo e discricionariedade: limites da vinculação do administrador no Estado Democrático de Direito. *Revista da AGU*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/680254>. Acesso em: 01 fev. 2018. p. 2.

³⁷⁵ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição...* p. 111-114.

³⁷⁶ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição...* p. 114.

candidato não possua “condenação criminal definitiva” e nem seja “frequentador de condutas policiais”; a reputação ilibada, por outro lado, seria uma qualidade atribuída a um sujeito “sem mancha, puro, incorrupto”, que não tenha envolvimento com “atos de corrupção”³⁷⁷. No tocante a esta, complementa a definição:

Situando-se no plano moral, para que se deixe de preencher o requisito, não é necessária a existência de processo condenatório, mas simplesmente que, aos olhos do *bonus pater familias*, a conduta seja veementemente reprovável; que o ‘candidato’ não mais seja merecedor de crédito suficiente para desempenhar tão elevado cargo.³⁷⁸

Em parecer do ano de 1999³⁷⁹, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, quando consultada pelo Senador Roberto Freire a respeito do significado da expressão no texto constitucional³⁸⁰, declarou que tem reputação ilibada aquele que “desfruta, no âmbito da sociedade em que vive, de reconhecida idoneidade moral, que é a qualidade da pessoa íntegra, sem mancha, incorrupta”. No entendimento da Comissão Permanente, deve haver análise dos antecedentes do candidato a cargos importantes, para constatar se não violaram os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade da Administração Pública quando da assunção ao cargo.³⁸¹

Apesar do esforço dos doutrinadores, as definições trazidas não conseguem se desvencilhar do juízo subjetivo que assombra requisitos. Os próprios termos utilizados para procurar definir a idoneidade moral e a reputação ilibada também acabam recaindo em noções vagas, imprecisas, que não são hábeis a conferir balizas seguras sobre quando um candidato preenche ou não tais condições. Com destaque, resta ausente definição teórica clara se é possível considerar condenações não transitadas em julgado em ocorrências relevantes ao exercício do cargo para afastar o preenchimento de tais requisitos.

Em relação aos “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública” exigidos pela Constituição Federal de 1988,

³⁷⁷ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Requisitos para Ministro e Conselheiro de Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 32, n. 126, p.113-114, abr./jun. 1995. p.114.

³⁷⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Requisitos para ministro e Conselheiro de... p.114.

³⁷⁹ BRASIL, Senado Federal. Parecer nº 812/1999, exarado na Consulta nº 1/1999. Comissão de Constituição e Justiça, 15 out. 1999. Relator: Senador Ramez Tebet. Disponível em: <http://goo.gl/gGjhjy>. Acesso em: 31 jul. 2016.

³⁸⁰ A consulta foi motivada pela nomeação de um Presidente do Banco Central, o qual o Senador entendia não preencher os dois requisitos.

³⁸¹ BRASIL, Senado Federal. Parecer n. 812/1999...

igualmente são poucos os doutrinadores que tratam deste requisito e, aqueles que o fazem, não conseguem demarcá-lo satisfatoriamente.

Ives Gandra e Celso Bastos defendem que o indicado deve possuí-lo em todas as áreas elencadas³⁸². Por sua vez, Cláudio Augusto Canha, atual Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, interpreta que o texto constitucional, ao fazer uso da conjunção “e” e posteriormente “ou”, separou “dois conjuntos de notórios conhecimentos: o primeiro formado exclusivamente pelos conhecimentos em administração pública; o outro formado por conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros”³⁸³.

Discorda-se dos posicionamentos. Embora compreensível a leitura de Canha, sobretudo do ponto de vista gramatical, não parece crível que o objetivo da norma seja exigir saberes tão diversos de um lado e de outro “apenas” um. A interpretação mais adequada parece ser a de que o uso da conjunção alternativa “ou” ao final da redação do dispositivo demanda o conhecimento em apenas uma das cinco áreas, ao contrário do que afirmado por Gandra e Bastos.

Reforça a conclusão ora adotada o fato de que os colegiados são compostos por nove Ministros (TCU) e sete Conselheiros (demais TCEs), podendo os membros, ao menos no plano ideal, complementar mutuamente seus conhecimentos especializados e garantir a qualidade técnica das decisões. Contando os Tribunais de Contas com um corpo de auditores e servidores de elevado grau de formação, a participação destes na instrução dos processos é outro fator de auxílio aos membros dos colegiados nas questões técnicas envolvidas das quais, eventualmente, não sejam detentores de “notórios conhecimentos”.

A par desta discussão, permanece o problema quanto à definição do que é necessário para qualificar os conhecimentos do nomeado como “notórios”. Há quem considere a exigência comprovada quando o passado acadêmico e profissional do nomeado está de acordo com “os padrões aceitos pela maioria da comunidade científica”³⁸⁴. Esta interpretação, por outro lado, não delimita se basta ser graduado

³⁸² BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição...* p. 115-118.

³⁸³ CANHA, Cláudio Augusto. *A inadequabilidade da atual sistemática para escolha de membros dos Tribunais de Contas do Brasil*. Disponível em: <http://www.audicon.org.br/v1/artigos/>. Acesso em: 29 dez. 2018.

³⁸⁴ AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Paiva de. *O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 133.

em alguma das áreas elencadas pelo texto constitucional, se é preciso ter alguma outra qualificação ou, ainda, se nem a graduação se faz necessária.

De acordo com Cretella Júnior, encontra-se credenciado para o cargo o indicado que possua um dos conhecimentos elencados, desde que seja notório. Para tanto, deve demonstrar sua especialização na área de conhecimento por meio de “trabalhos escritos, ou orais, ou por sua atuação efetiva”, ou ter conhecimento profundo sobre “dois, três, quatro ou cinco setores, como o formado em direito, economia e finanças” ou “em economia e em ciências sociais”. Entretanto, o autor defende que a graduação é prescindível ao reconhecimento de notórios conhecimentos a um indivíduo, pois não há expressa referência do texto constitucional à diplomação e nem sempre alguém que a tenha necessariamente possuirá conhecimentos notórios. Em sua visão, o diploma apenas confere uma presunção do saber, não substituindo o conhecimento efetivo que credencia o indicado.³⁸⁵

Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco deram seu posicionamento sobre o assunto em 1994, em parecer jurídico proferido em ação popular que questionava a nomeação de dois Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins – em que um era odontólogo e outro apenas detinha curso primário. Na oportunidade, declararam-se favoráveis ao entendimento de Cretella Júnior quanto à inexigibilidade de graduação, mas ponderaram que, se não há qualificação formal, a aferição da qualificação deve ser mais rigorosa³⁸⁶. Segundo os juristas,

É ponto certo, assim que, mesmo sendo o indicado para integrar a Corte de Contas diplomado em alguma das ciências abrangentes dos saberes dispostos no art. 73 da Lei Maior, isto não é bastante para lhe assegurar a nomeação. É preciso, mais além, que o interessado haja-se destacado no seu ramo de conhecimento – e que apresente, antes de ser nomeado, comprovação do seu prestígio na área e a prova de atuação, por dez anos, em função ou atividade que demande o saber cobrado pelo constituinte. Se tal exigência se faz aos diplomados, muito mais rigorosa deve ser a apuração nos casos de indivíduos que sequer dispõem de título universitário específico [...]³⁸⁷

³⁸⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição...* p. 2.826.

³⁸⁶ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. Parecer: Tribunal de Contas – Provimento do cargo – Notório saber. *Revista de Direito Administrativo*, v. 197, jul./set. 1994. p. 339.

³⁸⁷ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Parecer: Tribunal de Contas... p. 339.

Ante a indeterminação de parte dos requisitos constitucionais e a indefinição doutrinária acerca do seu significado, caberia indagar qual é, então, o posicionamento da Corte intérprete da Constituição sobre os requisitos subjetivos de nomeação dos membros dos Tribunais de Contas. Na realidade, a litigiosidade verificada no STF transparece a dificuldade de interpretação e definição do alcance e dos limites dos requisitos de nomeação³⁸⁸.

No julgado em que Gilmar Mendes e Gonet Branco proferiram o parecer jurídico mencionado, datado de 1994, o Supremo Tribunal Federal debruçou-se sobre a nomeação dos membros dos Tribunais de Contas em Estado recém-criado (no caso, o Tocantins) e definiu que “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, § 1º da CF”. O primeiro dispositivo faz parte do rol de disposições gerais constitucionais e assenta que, nos primeiros dez anos da criação do Estado, deveria o Tribunal de Contas contar com três membros, nomeados, pelo Governador eleito, dentre brasileiros de comprovada idoneidade e notório saber. Como visto, na oportunidade questionava-se a nomeação de dois Conselheiros ao cargo sob a alegação de que estes não preencheriam os requisitos constitucionais dos notórios conhecimentos nas áreas elencadas na Constituição e de uma década de experiência profissional.³⁸⁹

No voto do Ministro Relator Paulo Brossard, consta que “a não observância dos requisitos que vinculam as referidas nomeações, enseja a qualquer do povo sujeitá-los à apreciação judicial, com a finalidade de desconstituir o ato eventualmente lesivo à moralidade administrativa”. Ao pacificar que a nomeação dos membros dos Tribunais de Contas recém-criados deveria observar também as normas estabelecidas aos demais Estados, o STF firmou que “a comprovada idoneidade e o notório saber, como a própria adjetivação ressalta, são elementos objetivos que não podem ser desconsiderados pela discricionariedade, pela vontade, pela simples avaliação do Governador”. Assim, o notório saber (art. 235, III) e o notório conhecimento (art. 73, § 1º, III) precisam ser correspondentes às áreas de

³⁸⁸ MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas... p. 204.

³⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso Extraordinário nº 167.137. Relator: Min. Paulo Brossard. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 18 out. 1994. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1566402>. Acesso em: 15 out. 2018.

conhecimento necessárias ao bom exercício das funções, não podendo o Governador deliberadamente escolher de qual a área extrairá o notório saber.³⁹⁰

Para o Ministro Relator, o problema não está na falta de diploma universitário, mesmo porque “tivemos brasileiros eminentíssimos que não tinham o pergaminho”. Na realidade, mais relevante é a pertinência entre a área do saber e o ofício a desempenhar, de nada valendo que os nomeados sejam “pessoas excelentes”. Sob este argumento da pertinência entre o saber e as atribuições do cargo, a Corte Suprema julgou procedente a ação popular em debate.³⁹¹

A despeito do posicionamento, em julgado de 1997 o STF firmou a tese de que “a qualificação profissional formal não é requisito à nomeação de Conselheiro de Tribunal de Contas Estadual. O requisito notório saber é pressuposto subjetivo a ser analisado pelo Governador do Estado, a seu juízo discricionário”³⁹².

Tratava-se de ação popular em que questionada a nomeação de três Conselheiros pelo Governador do Estado de Roraima que não possuíam formação técnica formal nas áreas elencadas constitucionalmente e um deles era cunhado do chefe do Executivo nomeante. Utilizando como base o julgado de 1994, o Ministro Relator Marco Aurélio, acompanhado pelos Ministros Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso, votou que a norma constante do art. 235, III deveria ser interpretada em consonância com o art. 73, § 1º, III, de forma a exigir do indicado a prova da habilitação formal em uma das áreas de conhecimento elencadas neste último dispositivo. Sob o argumento de que os nomeados não possuíam formação técnica à altura do cargo, votaram pela procedência da ação popular a fim de fulminar a nomeação dos Conselheiros.³⁹³ Assim constou do voto do Ministro Carlos Velloso,

Permitir, Srs. Ministros, que alguém possa – vale repetir – exercer cargo de tanta relevância, sem o mínimo de conhecimento exigido pela Constituição, constitui grave ofensa à moralidade administrativa, princípio constitucional que a Constituição quer ver fiscalizado pelos cidadãos e protegido pelos Tribunais, tanto que estabeleceu que seria objeto da ação popular (CF, art. 5, LXXIII).³⁹⁴

³⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso Extraordinário n. 167.137...

³⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso Extraordinário n. 167.137...

³⁹² BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação originária nº 476/RR. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 16 out. 1997. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1658045>. Acesso em: 15 out. 2018.

³⁹³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação originária nº 476/RR...

³⁹⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação originária nº 476/RR...

Entretanto, prevaleceu o posicionamento divergente do Ministro Nelson Jobim de que a Constituição Federal de 1988 não exige a qualificação formal para o cargo ³⁹⁵. Segundo o posicionamento prevalente, “os títulos e diplomas de universidade anunciam uma virtual competência, não afirmam uma competência existente”, isto é, tem-se “a distinção fundamental entre os diplomas, informando que poderá ser competente e o exercício de uma atividade que determinou notória competência”. Foi afastada até mesmo a posição anteriormente firmada no precedente de relatoria do Ministro Paulo Brossard de que seria necessária a pertinência entre a formação do indicado e o cargo de Ministro e Conselheiro. Para Jobim, o requisito da experiência profissional foi incluído justamente tendo em vista a desnecessidade da qualificação formal.³⁹⁶

Nos debates, outra questão abordada foi a inviabilidade do exercício de controle das indicações, por parte do Poder Judiciário, em caso da aprovação pela Casa Legislativa respectiva: “poderá o Supremo Tribunal Federal desconstituir o juízo do Senado ou da Assembleia Legislativa, no caso, dos Tribunais de Justiça?”. Segundo o Ministro Jobim, enquanto para os requisitos objetivos, como os limites etários, o controle pelo STF seria mais crível, o exame dos requisitos subjetivos de nomeação, como são os notórios conhecimentos, “é da competência específica, porque é um juízo de valor, uma avaliação de algo que não decorre de condições objetivas”.³⁹⁷

Na opinião do Ministro, o juízo sobre os requisitos indeterminados caberia exclusivamente ao Governador:

O juízo, bem ou mal, equivocado ou não, é do Governador. O juízo da comprovada idoneidade e notório saber jurídico são regras norteadoras da ação do Governador, salvo se fizesse alguma coisa absolutamente desarrazoada no sentido de nomear um oligofrênico ou alguém menor de idade. Mas, fora do excepcional, da teratologia, no que se refere ao juízo discricionário do Governador, não teríamos – a meu juízo – essa possibilidade.³⁹⁸

³⁹⁵ O voto divergente foi acompanhado pelos Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Galotti, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa.

³⁹⁶ Nos votos vencedores, restou igualmente afastada a interpretação de que o art. 235, III das Disposições Gerais deveria ser lido à luz das limitações ou com a identidade do art. 73, parágrafo primeiro (BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação originária nº 476/RR...).

³⁹⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação originária nº 476/RR...

³⁹⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação originária nº 476/RR...

O Ministro Octavio Galotti, que seguiu a divergência aberta por Jobim, chamou a atenção sobre a vitaliciedade do cargo para concluir que submeter os Conselheiros “a uma permanente reavaliação de sua qualificação subjetiva, mesmo que pelos órgãos do Poder Judiciário, seria comprometer irremediavelmente a garantia da independência assegurada pela Constituição por meio da equiparação aos magistrados”. Na mesma linha, o Ministro Néri da Silveira ressaltou que “o STF não há de se substituir à autoridade governamental que os escolher, com base na Constituição Federal, para formular juízo a respeito de quem seria o melhor candidato, ou não”; ainda, asseverou que “isso não incumbe ao Poder Judiciário; o que cabe apreciar, aqui, é se atendem o mínimo das condições para a investidura”.³⁹⁹

Este posicionamento do Supremo Tribunal Federal, embora antigo, permanece sendo utilizado como paradigma⁴⁰⁰, não se tendo verificado, nos julgados mais recentes da Corte, o afastamento do critério de qualificação formal para o cargo.

Transitando para os requisitos da idoneidade moral e a reputação ilibada, há recente decisão do Ministro Ricardo Lewandowski afastando a possibilidade de valorar condenações não transitadas em julgado como elementos aptos a elidir tais requisitos. O Ministro acolheu a pretensão de sobrestamento de decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá que determinava a abstenção da posse no cargo de Conselheiro da Corte de Contas do Estado de indicado que sofria processo na Corte Judiciária estadual pelos crimes de peculato, lavagem de dinheiro, falsidade ideológica e formação de quadrilha, além de ser réu em três ações de improbidade administrativa, uma delas com condenação em primeira instância.⁴⁰¹

O parecer do Procurador-Geral da República opinou por manter a decisão do Tribunal de Justiça local, com os argumentos de que o ato de indicação não é discricionário e de que a existência de ação penal e de improbidade suscita legítima dúvida quanto à constitucionalidade da escolha, descaracterizando a alegada afronta à separação de poderes. Não obstante, Lewandowski suscitou que no

³⁹⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação originária nº 476/RR....

⁴⁰⁰ No site do STF, na parte de legislação anotada intitulada “A Constituição e o Supremo”, quando do requisito do inciso III é dado destaque ao referido entendimento (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. Disponível em: <http://goo.gl/rY9YqY>. Acesso em: 21 out. 2018).

⁴⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Suspensão de Liminar nº 936. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 11 maio 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4880431>. Acesso em: 15 out. 2018.

juízo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 144/DF a Corte reafirmou a aplicação do princípio da presunção de inocência à esfera extrapenal, vedando a incidência de medidas restritivas de direitos, em processos penais e não penais, antes de ocorrido o trânsito em julgado da sentença condenatória.⁴⁰²

O tema é ainda oscilante na jurisprudência da Corte. Recorde-se que em fevereiro de 2016 o Plenário entendeu que iniciar a execução da pena condenatória após a confirmação da sentença em segundo grau não ofende o princípio constitucional da presunção da inocência⁴⁰³. No apagar das luzes de 2018, entretanto, o Ministro Marco Aurélio deferiu medida cautelar a fim de determinar a suspensão de execução da pena cuja decisão a encerrá-la não tenha transitado em julgado, em atenção ao princípio constitucional da não culpabilidade⁴⁰⁴. Cinco horas depois, a decisão foi suspensa pelo ora Presidente da Corte, Dias Toffoli⁴⁰⁵.

Do cenário doutrinário, afere-se que a doutrina não tem conseguido definir premissas mais claras para delinear nem mesmo as zonas de certeza positiva e negativa dos requisitos subjetivos. Quanto à reputação ilibada e idoneidade moral, acaba-se utilizando conceitos ainda mais vagos para buscar sua definição – sujeito “imaculado”, “não manchado”, “íntegro”, “incorrupto”, “puro”, etc. Embora os debates no STF envolvam a problemática sob o prisma da restrição da liberdade, a instabilidade de sua jurisprudência igualmente coloca no campo da incerteza quando processos criminais em curso contra o indicado são elementos a desconstituir a idoneidade moral e reputação ilibada para o cargo de Ministro e Conselheiro dos Tribunais de Contas.

⁴⁰² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar n. 936... Em julgado anterior, datado de 2008 e de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, também a Corte manifestou-se no sentido de fazer prevalecer a presunção de inocência quando não há trânsito em julgado da decisão (BRASIL, Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Suspensão de Liminar nº 234. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 22 out. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2609842>. Acesso em: 15 out. 2018).

⁴⁰³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Habeas Corpus n.126.292/SP. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 17 fev. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4697570>. Acesso em: 15 out. 2018.

⁴⁰⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 54/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 dez. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5440576>. Acesso em: 15 out. 2018. O Supremo Tribunal havia se manifestado liminarmente, em sentido contrário, no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 43 e 44.

⁴⁰⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Suspensão de Liminar n. 1.118/DF. Relator: Min. Presidente Dias Toffoli. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 dez. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5276842>. Acesso em: 15 out. 2018.

No tocante aos notórios conhecimentos, muito embora os doutrinadores citados comunguem do posicionamento de que o diploma superior é desnecessário, ainda permanece subjetiva a sua aferição. Isso porque não há detalhamento do que é preciso para aferir a notoriedade dos conhecimentos em caso de ausência de qualificação formal.

Na realidade, a desnecessidade da graduação – reconhecida não só pela doutrina, mas também pelo posicionamento mais atual do STF – é compreensível no plano teórico, mas no plano prático, como se verá no quarto capítulo, tem gerado distorções que colocam em risco o atendimento da qualificação técnica necessária para o cargo.

Ademais, é incoerente o rigor na exigência de qualificação técnico-profissional dos auditores e membros do Ministério Público em sua seleção por concurso público quando o mesmo rigor não é previsto, pelo menos explicitamente, àqueles que proferem as decisões finais. Diante da complementaridade entre os corpos instrutivo e deliberativo no desempenho da função dos Tribunais de Contas, eventual disparidade técnica pode interferir no resultado final⁴⁰⁶.

É certo que o Poder Judiciário apenas pode interferir nas nomeações de forma restrita. Segundo Almiro do Couto e Silva, é possível um controle jurisdicional limitado quando da aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados pela Administração Pública. Ao contrário do controle sob os aspectos formais dos atos administrativos, possível no âmbito da discricionariedade, a limitação deste controle não está estabelecida, a priori, em preceito legal. Apenas se fará presente caso a complexidade do caso e divergência de opiniões e pareceres impossibilite vislumbrar a “melhor solução”, situação em que se deve deixar hígida a decisão administrativa.⁴⁰⁷

Seguindo esta lógica, quando das zonas de penumbra dos conceitos indeterminados, a fluidez e imprecisão do conteúdo da norma impede que o Judiciário atue em substituição à atuação administrativa. Nesses casos em que não é possível transitar sobre as zonas de certeza positiva e negativa dos conceitos, Couto e Silva defende caber à Administração Pública tomar a decisão final, por estar mais próxima à realidade que circunda o ato administrativo⁴⁰⁸.

⁴⁰⁶ GUIMARÃES, Fernando Bueno. Tribunais de Contas... p. 76-77.

⁴⁰⁷ SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário... p. 59-60.

⁴⁰⁸ SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário... p. 59.

Aplicando o raciocínio ao âmbito das nomeações dos Tribunais de Contas, Marianna Montebello Willeman aponta a possibilidade de intervenção judicial quanto aos requisitos dos notórios conhecimentos, idoneidade moral e reputação ilibada apenas nos casos, portanto, em que se esteja na “zona de certeza negativa” – ou seja, quando “a nomeação recai sobre indivíduo que seguramente não preenche os requisitos constitucionais”⁴⁰⁹.

No entanto, a percepção é a de que, se na década de 90 o Supremo Tribunal Federal trouxe posicionamento mais firme quanto aos requisitos subjetivos, a jurisprudência mais recente geralmente escapa da análise sob o argumento da impossibilidade de reexame da matéria fática⁴¹⁰. Quando não se abstém, manifesta-se sobre os aspectos de mais “fácil interpretação”, notadamente o limite etário, a elaboração de lista tríplice ou, então, intervém nas nomeações em que há evidentes vícios de procedimento sem, contudo, adentrar nos liames dos requisitos de nomeação subjetivos. Nem mesmo quando seria possível a atuação do STF este tem cumprido o papel de guardião da Constituição e contribuído para estabelecer balizas mais claras de aplicação dos requisitos. Na realidade, os julgados analisados demonstram que se esquiva do debate sobre os aspectos mais polêmicos sob o argumento da discricionariedade do poder nomeante.

Como observa Montebello Willeman, esta “postura autocontida convencionalmente adotada pelo Poder Judiciário quando provocado a exercer controle sobre as indicações” constitui, conjuntamente à fluidez do texto constitucional, fator que contribui para a politização dos cargos decisórios nas Cortes de Contas⁴¹¹. Por outro lado, a subjetividade dos requisitos representa dificuldade de controle das nomeações, tanto pelo Senado, quanto pelo Poder Judiciário e pela própria sociedade.

Na Resolução nº 3/2014 da ATRICON, uma das diretrizes apontadas para a adequação ao modelo constitucional é a recusa da posse aos Conselheiros que não

⁴⁰⁹ MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas... p. 216-218.

⁴¹⁰ É o que se verifica, por exemplo, nos seguintes julgados: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 763.300/GO. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 03 jun. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4439686>. Acesso em: 15 dez. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.150.094/CE. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 30 nov. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5515490>. Acesso em: 15 dez. 2018.

⁴¹¹ WILLEMAN, Mariana Montebello. *O desenho institucional...* p. 211.

preenchem os requisitos constitucionais. Sobre os critérios da reputação ilibada e idoneidade moral, indica o documento como condição mínima para o seu preenchimento “os parâmetros definidos no artigo 1º da Lei Complementar 64/1990, com a redação dada pela Lei Complementar 135/2010”. Além da “comprovação de mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”, é assinalado como necessário à nomeação ao cargo o seguinte:

[...] b) A apresentação, juntamente com o currículo, de certidão dos distribuidores criminais das Justiças Federal, Estadual ou do Distrito Federal e Militar dos lugares em que haja residido nos últimos cinco anos; de folha de antecedentes da Polícia Federal e da Polícia Civil Estadual ou do Distrito Federal, onde haja residido nos últimos cinco anos; e de declaração de que não teve contas julgadas irregulares por Tribunal de Contas do país [...]⁴¹²

Diante de tal cenário, seria pertinente indagar se as Constituições Estaduais e normativas internas dos Tribunais de Contas eventualmente contêm disposições que estabeleçam premissas mais claras de aplicação dos requisitos subjetivos de nomeação, tal como instrui a ATRICON. A importância desta medida residiria em evitar o descumprimento deliberado do texto constitucional ante a abertura interpretativa quando de sua aplicação.

3.2.2. A previsão nas Constituições Estaduais e normativas dos Tribunais de Contas

Apesar de o texto constitucional vincular a forma de composição dos colegiados dos Tribunais de Contas nas esferas estadual e municipal, não haveria afronta ao princípio da simetria se as Constituições Estaduais e mesmo as normativas internas dos Tribunais estabelecessem especificações aos requisitos já existentes ou os meios de comprová-los. Tal medida seria uma forma de buscar dar maiores contornos aos critérios subjetivos da Constituição Federal, tornando mais rígida a seleção de seus membros.

⁴¹² Diretriz 20, item b. Resolução nº 3/2014 (ATRICON. CCOR. *Resolução nº 03/2014*. Fortaleza, 6 ago. 2014. Disponível: <http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-032014-composicao-dos-tcs/>. Acesso em 15 out. 2018).

O exame das Constituições Estaduais evidencia que a maioria estabelece os mesmos requisitos previstos na Constituição Federal de 1988 para a nomeação dos Conselheiros. A exceção fica por conta da Constituição do Rio Grande do Sul, que é omissa nesse aspecto⁴¹³, e das Constituições do Rio de Janeiro, Rondônia e Piauí e da Lei Orgânica do Distrito Federal, que trazem exigências diferenciadas.

Em seu art. 128, a Constituição do Rio de Janeiro prescreve que seus Conselheiros tenham “formação superior” para serem indicados ao cargo, além dos requisitos previstos na Carta Política. A Constituição de Rondônia inova ao estabelecer que os mais de dez anos de exercício profissional devem ser em função *pública* ou efetiva atividade profissional especificamente no estado rondoniense. Este diploma estadual vai além ao elencar as situações em que os requisitos da reputação ilibada e idoneidade moral não estão preenchidos, que coincidem com algumas das hipóteses de inelegibilidade da Lei Complementar nº 64/1990, com as alterações da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010):

Art. 48 [...]

§ 1º Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:
[...]

§ 7º Não satisfazem os requisitos de idoneidade moral e reputação ilibada aqueles que:

I - tenham sido condenados, por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos, após o cumprimento da pena, pelos crimes:

- a) contra a economia popular, a fé pública, administração pública e o patrimônio público;
- b) contra patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
- c) contra o meio ambiente e a saúde pública;
- d) eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
- e) de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
- f) de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
- g) de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
- h) de redução à condição análoga à de escravo;
- i) contra a vida e a dignidade sexual; e
- j) praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando.

II - tenham sido declarados indignos do oficialato, ou com ele incompatíveis, pelo prazo de 8 (oito) anos;

⁴¹³ Apesar de omissa a previsão na Constituição do Rio Grande do Sul, em seu Regimento Interno os critérios de nomeação firmados na Constituição Federal são reprisados aos Conselheiros da Corte Estadual.

III - tenham suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, aplicando-se o disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

[IV – revogado]

V - aos detentores de cargo na administração pública direta, indireta, autárquica ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado;

VI - tenham sido condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito;

VII - tenham sido excluídos do exercício da profissão por decisão sancionatória do órgão profissional competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos, salvo se o ato houver sido anulado ou suspenso pelo Poder Judiciário; e

VIII - tenham sido demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário.

De forma mais rígida, na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) são firmados os requisitos padrões de nomeação e expressamente afastada a possibilidade de que preencha o cargo pessoa que tenha praticado quaisquer dos atos tipificados como causa de inelegibilidade na legislação eleitoral (art. 82, § 9º, LODF). A Constituição do Piauí, por sua vez, não institui outras exigências, mas, em vez de utilizar a expressão “notórios conhecimentos”, refere-se a “*saber* jurídico, contábil, econômico, financeiro ou de Administração Pública” (art. 88, § 1º, da Constituição do Piauí).

Cotejando-se as Leis Orgânicas e Regimentos Internos do Tribunal de Contas da União, dos Estados e Distrito Federal, em sua grande maioria também inexistem requisitos diferentes do modelo constitucional. Todos esses diplomas, quando não omissos, preveem os mesmos requisitos estabelecidos na Constituição Federal – normalmente já reproduzidos nas Constituições dos respectivos estados – sem especificá-los ou ampliá-los⁴¹⁴.

⁴¹⁴ São os Tribunais de Contas cujas Leis Orgânicas expressamente reprisam os requisitos constitucionais: TCE-AC, TCE-AP, TCE-AM, TCE-BA, TCE-CE, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MT, TCE-MG, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PR, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RN, TCE-RO, TCE-RR, TCE-SC, TCE-SP, TCE-SE, TCE-TO e TC-DF. Também são os Tribunais de Contas cujos Regimentos Internos fazem a mesma reprodução: TCE-AP, TCE-GO, TCE-MG, TCE-PA, TCE-PR, TCE-PE, TCE-PI, TCE-

Entretanto, apesar de reproduzirem a previsão da Carta Política, os Regimentos Internos do Tribunal de Contas da Paraíba e do Rio Grande do Norte estabelecem, por outro lado, algumas interessantes exigências para habilitação ao cargo. O primeiro requer do nomeado a apresentação à Corte de Contas de seu currículo, acompanhado de cópias autênticas dos documentos comprobatórios da experiência profissional requerida e de certidões negativas da Justiça Federal, cível e criminal emitida pela Justiça Estadual, dos Cartórios de Protestos, das Fazendas Públicas Federal, Estadual e Municipal do local ou locais onde o candidato residiu nos últimos cinco anos, podendo também o relator do processo exigir documentação complementar (art. 42, do Regimento Interno do TCE-PB). Já o segundo determina que o nomeado apresente, dentre outros documentos: declaração sobre seu patrimônio; documento que evidencie o requisito etário; declaração de idoneidade e reputação ilibada subscrita por dois membros da magistratura; currículo em que se demonstrem os notórios conhecimentos; e prova do exercício de cargos e atividades que atestem a experiência profissional de dez anos nas áreas de conhecimento exigidas (art. 98). Apresentados os documentos, antes da posse o Tribunal deve se reunir em sessão secreta para decidir, por maioria absoluta, se o candidato preenche as exigências do cargo, cuja deliberação não comporta recurso na esfera administrativa (art. 98, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TCE-RN).

Com exceção das legislações dos Tribunais de Contas do Rio de Janeiro, Paraíba e Rio Grande do Norte, não se identificou para os demais qualquer outra previsão que trouxesse exigências diversas à Constituição Federal. Isso significa que a maioria dos Tribunais não atende à diretriz da ATRICON, para que sejam exigidas condições e documentos a demonstrar a aptidão para o cargo.

O que há em algumas Constituições Estaduais⁴¹⁵, e na maioria das Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos Tribunais de Contas do país⁴¹⁶, é a vedação ao exercício dos cargos de Ministros e Conselheiros quando ocupados,

RS, TCE-SC, TCE-DF, TCM-RJ e TCM-SP. A exceção é a legislação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a qual requisita, assim como na Constituição do Estado, formação superior para o cargo de Conselheiro.

⁴¹⁵ Como as Constituições do Rio de Janeiro, Mato Grosso, Paraíba, Rondônia, Bahia e Distrito Federal.

⁴¹⁶ Foi identificada a vedação nos Regimentos Internos do TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MT, TCE-MG, TCE-PA, TCE-PE, TCE-SC, TCM-RJ, TCM-PA, TC-DF e TCM-GO, bem como nas Leis Orgânicas do TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-AM, TCE-BA, TCE-CE, TC-DF, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MA, TCE-MT, TCE-MS, TCE-MG, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RJ, TCE-RN, TCE-RS, TCE-RO, TCE-SC, TCE-SP, TCE-SE e TCE-TO.

simultaneamente, por “parentes consanguíneos ou afins, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau”, cuja incompatibilidade se resolve “antes da posse, contra o último nomeado ou contra o mais moço, se nomeados na mesma data; depois da posse, contra o que lhe deu causa; se a ambos imputável, contra o que tiver menos tempo de exercício no Tribunal”⁴¹⁷.

Há também nestas legislações vedações aos Ministros e Conselheiros somente para quando já estão em exercício no cargo. O padrão previsto da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, seguido por quase todas as legislações das Cortes Estaduais, é o seguinte:

Art. 74. É vedado ao ministro do Tribunal de Contas da União:

- I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério;
- II - exercer cargo técnico ou de direção de sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza ou finalidade, salvo de associação de classe, sem remuneração;
- III - exercer comissão remunerada ou não, inclusive em órgãos de controle da administração direta ou indireta, ou em concessionárias de serviço público;
- IV - exercer profissão liberal, emprego particular, comércio, ou participar de sociedade comercial, exceto como acionista ou cotista sem ingerência;
- V - 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;
- VI - dedicar-se à atividade político-partidária.⁴¹⁸

O Regimento Interno do TCU acrescenta ao rol de vedações mais três hipóteses, previstas em algumas das legislações dos demais Tribunais:

Art. 39. É vedado ao ministro do Tribunal: [...]

- VII – manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou emitir juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício de magistério;
- VIII – atuar em processo de interesse próprio, de cônjuge, de parente consanguíneo ou afim, na linha reta ou na colateral, até o segundo grau, ou de amigo íntimo ou inimigo capital, assim como em processo em que tenha funcionado como advogado, perito,

⁴¹⁷ É o padrão previsto no art. 76 da Lei Orgânica (Lei nº. 8.433/1992) e art. 40 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, seguido pelas normativas locais.

⁴¹⁸ Lei nº 8.443/1992.

representante do Ministério Público ou servidor da Secretaria do Tribunal ou do Controle Interno.

IX - atuar em processo quando nele estiver postulando, como advogado da parte, o seu cônjuge ou qualquer parente seu, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o segundo grau.⁴¹⁹

Algumas Constituições Estaduais e normativas internas dos Tribunais de Contas preveem a necessidade de declaração de bens dos Conselheiros⁴²⁰. As Constituições de São Paulo, Espírito Santo, Amazonas, Sergipe e Santa Catarina⁴²¹ e a Lei Orgânica do Distrito Federal requisitam dos nomeados que a declaração seja apresentada quando da posse e saída do cargo. Com maior rigor, a Constituição do Ceará determina a apresentação anual da declaração, também quanto aos cônjuges e descendentes até o primeiro grau ou por adoção dos Conselheiros, com publicação no Diário Oficial do Estado para acesso de todos; em caso de suspeita de enriquecimento ilícito ou outras irregularidades, prevê a tomada de providências pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa (art. 71, §§ 6º e 7º, da Constituição do Ceará). Os Regimentos Internos e/ou Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas de alguns destes estados⁴²², bem como de outras Cortes de Contas do País⁴²³ também contém disposição requisitando a declaração de bens dos Conselheiros na posse e término do mandato.

Aos auditores, grande parte das Constituições Estaduais preconiza o ingresso por concurso público⁴²⁴. O diferencial é que algumas também firmam os mesmos requisitos do cargo de Ministro do TCU para o cargo de Conselheiro – como é o caso da Constituição do Ceará e Paraná⁴²⁵ – e outras os modificam em parte e/ou apresentam outras exigências, notadamente a de nível superior. Logo, há nas

⁴¹⁹ Regimento Interno TCU.

⁴²⁰ Na legislação do TCU, entretanto, não consta tal previsão aos Ministros nomeados.

⁴²¹ De forma mais específica, a Constituição de Santa Catarina exige o documento na posse, exoneração, aposentadoria e saída do cargo.

⁴²² Destes mencionados, apenas o Regimento Interno e Lei Orgânica do TCE do Espírito Santo não reitera a necessidade de declaração de bens dos Conselheiros.

⁴²³ Como o TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-BA, TCM-BA, TCE-MA, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RN, TCE-RR, TCE-SC, TCM-GO E TCM-SP.

⁴²⁴ É o caso das constituições dos seguintes entes federativos: AM, MG, RN, AM, MG, PA, PB, RR, PI, SE, MS, BA, CE, RS, SC e AL. Não foram encontradas menção aos requisitos de nomeação dos auditores em algumas constituições, como a de SP, RJ, ES, MA, RO, GO, PE, TO, AC e do DF. As Constituições do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Alagoas apenas fazem menção ao concurso público, sem minudenciar requisitos de nomeação.

⁴²⁵ Na Constituição do Paraná, por outro lado, não há menção expressa ao ingresso por concurso público dos auditores.

normativas um maior rigor para a seleção dos auditores do que para o ingresso dos Conselheiros.

A Constituição do Amapá estatui a necessidade de “título de curso superior em direito, ciências contábeis, econômicas ou administrativas”, idoneidade moral e reputação ilibada (art. 113, § 6º); a Constituição do Rio Grande do Norte e de Roraima a de “curso superior em Ciências Contábeis e Atuariais, Ciências Jurídicas e Sociais, Ciências Econômicas ou Administração” (artigos 56, § 5º e 47, respectivamente); de forma similar, a Constituição do Piauí exige o bacharelado em “Ciências Jurídicas e Sociais, em Ciências Econômicas, em Ciências Contábeis ou em Administração Pública” (art. 88, § 6º); a Constituição do Amazonas e do Mato Grosso do Sul requer a formação superior genérica (artigos 44 e 80, § 6º, respectivamente); e a Constituição da Paraíba o bacharelado em “Direito, Economia, Contabilidade ou Administração” (art. 73, § 4º).

A Constituição de Minas Gerais, além de concurso público e “curso superior de Direito, Ciências Econômicas, Ciências Contábeis ou Administração Pública”, prevê idoneidade moral e reputação ilibada ao cargo de auditor, além de mais de cinco anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional nos conhecimentos elencados e a idade mínima de trinta anos, mantida a idade máxima de sessenta e cinco anos de idade (art. 79, I).

A Constituição do Sergipe apresenta a mesma exigência, com exceção do limite etário máximo, o qual não dispõe aos auditores (art. 71, § 3º). A Constituição do Pará, no lugar dos notórios conhecimentos, exige “diploma superior” nas mesmas áreas (artigos 119 e 120), somado às demais condições da Constituição Federal de 1988. A Constituição da Bahia não elenca todos os requisitos constitucionais para o cargo de Ministro, mas impõe ao auditor concursado, quando em substituição aos Conselheiros, “dez anos de serviço nos Tribunais” (art. 94, § 3º). Dos diplomas estaduais que cabe destacar, tem-se, finalmente, a Constituição do Mato Grosso, a qual requer dos auditores e/ou membros do Ministério Público, para que sejam nomeados Conselheiros, o cumprimento de critérios além dos previstos na Constituição Federal, uma vez que a prática profissional de dez anos deve se dar nas carreiras respectivas do Tribunal (art. 49, § 1º, IV, da Constituição do Mato Grosso).

No que tange às Leis Orgânicas e aos Regimentos Internos, a legislação do Tribunal de Contas da União, assim como do TCE-CE, TC-DF, TCE-MA, TCE-MT, TCE-PB, TCE-RO e TCM-GO, estabelece a exigência de provimento por concurso público e de cumprimento dos requisitos destinados ao cargo de Ministro⁴²⁶. Em outras normativas, prevê-se aos auditores o ingresso por concurso público e a exigência de diploma em áreas específicas, tal qual a do TCE-AC, TCE-AP, TCE-SC, TCE-BA, TCE-MS, TCE-PA, TCE-RS, TCE-SE. Ainda há aquelas que cumulam o ingresso por concurso público, o diploma em determinados cursos superiores e os requisitos dos cargos de Ministros, como as do TCE-AM, TCE-ES, TCE-GO, TCE-MG, TCE-PR, TCE-PE, TCE-PI, TCE-RJ, TCE-RN, TCE-RR, TCE-TO, TCM-RJ e TCE-SP.

Do panorama dado, depreende-se que as normativas estaduais geralmente inovam ao estabelecer critérios aos cargos de auditores, ora estendendo alguns ou todos relativos ao cargo de Ministro/Conselheiro, ora prevendo a titulação em áreas específicas como necessária, ou mesmo cumulando tais exigências.

Há ainda a Constituição do Estado do Mato Grosso, que estabelece requisitos a mais aos auditores e membros do Ministério Público para que possam ser nomeados Conselheiros. Por afrontar o princípio da simetria, esta disposição foi suspensa liminarmente pelo Supremo Tribunal Federal⁴²⁷, conforme será abordado no quarto capítulo. Para os Conselheiros, de modo geral, na maioria das Constituições Estaduais não há imposição de limitações além das previstas no modelo constitucional federal.

A previsão para a declaração dos bens dos Conselheiros é pertinente, principalmente da forma exigida pela Constituição do Ceará (declaração anual dos Conselheiros e cônjuges e previsão de procedimento de apuração). Entretanto, se não existir comprometimento para uma avaliação séria entre os bens declarados e os que efetivamente são proprietários, buscando-se identificar a origem dos rendimentos e propriedades, converte-se a norma em obrigação vazia, incapaz de revelar se os membros obtiveram vantagens e enriquecimento indevidos ao longo do exercício do cargo. Embora muitas normativas dos Tribunais prevejam a declaração

⁴²⁶ A Lei Orgânica do TCE-AC apenas menciona o ingresso por concurso público e o Regimento Interno do TCE-AL a necessidade de obediência dos requisitos constitucionais.

⁴²⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.812/MT. Relator antigo: Min. Ricardo Lewandowski. Relator atual: Min. Edson Fachin. Aguarda julgamento. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4269702>. Acesso em: 15 dez. 2018.

de bens na posse e quando da saída do cargo, não há previsão de um procedimento regulamentando a forma de avaliação do conteúdo declarado nem mesmo os efeitos práticos quando constatado eventual enriquecimento ilícito por parte dos Conselheiros.

A norma que proíbe os membros dos colegiados de exercerem outra função pública e de se dedicarem à atividade político-partidária também não possui tanto impacto, pois geralmente os indicados deixam justamente a atividade política para ingressar na Corte de Contas. As disposições que parecem ser as que mais se atentam ao problema da indeterminação de parte dos requisitos da Constituição Federal de 1988 é a de diplomação dos Conselheiros prevista pela Constituição do Rio de Janeiro e a de que os inelegíveis, na forma da legislação eleitoral, não podem exercer o cargo (LODF e Constituição de Rondônia).

Em relação às previsões na Carta Política, quando dos debates na subcomissão do Poder Legislativo da Constituinte chegou-se a aprovar emenda que considerava necessário o diploma superior universitário em áreas compatíveis com as funções exercidas pela Corte. Não foi o que prevaleceu na redação final do texto constitucional. A doutrina passou, como visto, a apontar para sua desnecessidade, uma vez que a graduação não garante aos indivíduos notórios conhecimentos em determinada área; ou seja, a observação doutrinária tinha por intuito evitar com que, tendo o indicado o diploma superior, poderiam ser considerados desde logo aptos ao exercício do cargo. Daí a ponderação de que o indicado deve ter produção e atuação científica sobre o assunto e ser reconhecido por isso, bem como a observação jurisprudencial outrora adotada pelo STF da necessidade de pertinência entre os conhecimentos do indicado e o cargo que será exercido.

Não se discorda destes posicionamentos. Contudo a abertura interpretativa da expressão “notórios conhecimentos” tem possibilitado a nomeação nos colegiados de Contas de membros sem diploma e também sem outros elementos hábeis a comprovar o domínio na área de conhecimento. O descumprimento deliberado da Constituição Federal, demonstrado mais adiante, faz com que a exigência de diploma superior nas áreas elencadas seja um elemento básico a ser positivado, notadamente a partir do momento em que o STF encampou a tese de que a qualificação profissional formal não é requisito à nomeação dos Conselheiros.

Pela graduação propiciar o mínimo de conhecimento que alguém pode ter sobre determinada área, o diploma superior com pertinência ao cargo parece ser medida, ao menos paliativa, para arrefecer nomeações descuidadas de qualquer aspecto técnico (ainda que se possa adquirir notórios conhecimentos sem qualificação formal). A exigência encontrada unicamente na Constituição Estadual do Rio de Janeiro, portanto, poderia ser uma boa estratégia a ser adotada pelas demais constituições, que infelizmente não trazem especificações aos critérios da Carta Política.

A proibição na LODF e na Constituição de Rondônia quanto à indicação de Conselheiros que se encaixem em causas de inelegibilidade resolve a problemática explicitada em definir se candidatos com condenações pela prática de determinados crimes podem ser considerados habilitados para o cargo de Conselheiro e, mais, se é necessário o trânsito em julgado da condenação. Isso porque são hipóteses de inelegibilidade, por exemplo, decisão condenatória transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado pelos crimes contra a economia popular, fé pública, administração, patrimônio público, crimes eleitorais, de abuso de autoridade, entre outros.

As Constituições dos Estados e Lei Orgânica do Distrito Federal pouco modificam o cenário problemático da subjetividade e da indeterminação dos requisitos previstos na Constituição Federal. Mesmo nos estados em que as Constituições de alguma forma exigem condições mais rígidas para a comprovação dos requisitos, também é necessário averiguar se refletem uma composição dos colegiados mais técnica e qualificada.

Da mesma forma, na maior parte das normativas internas dos Tribunais perde-se a oportunidade de elencar situações e documentos hábeis a comprovar os requisitos constitucionais e de definir um procedimento interno para tanto, antes da posse ao Conselheiro nomeado, como fazem as legislações da Paraíba e do Rio Grande do Norte.

O resultado para a composição dos colegiados é que há maior permeabilidade para nomeações que não priorizam o aspecto técnico para o bom desempenho do cargo. Como visto, a textura aberta da linguagem humana impede que, quando da interpretação a ela inerente, seja possível contemplar todas as situações da realidade. Nesse sentido, na linha da teoria hartiana, não se revela a

medida mais adequada tentar prever todas as situações contempladas pela norma, ante o risco de que a rigidez das definições promova a necessidade de constantes alterações da disposição legal. Seria desarrazoado exigir, portanto, que a Constituição Federal de 1988 pudesse definir os requisitos de nomeação a ponto de afastar qualquer tipo de dúvida quanto à sua aplicação.

Mas, ao se valer eminentemente de conceitos indeterminados para compor parte dos requisitos de nomeação, deixa-se ao crivo do aplicador da norma excessiva margem de interpretação. Trata-se de outra fragilidade do sistema de nomeação brasileiro, pois o “sujeito concretizante”⁴²⁸ dos requisitos subjetivos de nomeação são os Poderes Executivo e Legislativo, os quais muitas vezes fazem “vistas grossas” ao perfil técnico e dos indicados para privilegiar o aspecto político.

3.3 A forma de nomeação

Os Tribunais de Contas são instituições superiores de controle, essenciais para concretizar a *accountability* horizontal e a “boa governança”. Apesar disso, paira sobre estes uma descrença a respeito de sua efetividade, relacionada à comum “capacidade de o governo capturá-las, tornando-as subservientes às suas políticas”⁴²⁹. Independentemente da configuração institucional das Instituições Superiores de Controle, é assente a necessidade de sua independência e autonomia, atestada, inclusive, pelos documentos internacionais que estabelecem diretrizes ao bom desempenho de sua atividade. O desafio é como concretizar estes atributos, notadamente porque o sistema de nomeação é constantemente considerado um impeditivo ao desempenho independente e imparcial das funções.

No contexto brasileiro, nos anos 1990 entrou mais fortemente na pauta nacional a questão da ética e lisura com a coisa pública, sendo a atuação dos Tribunais de Contas alvo de crítica pela sociedade. A pouca eficiência em evitar o desperdício e desvio de recursos públicos fez com que se criasse uma imagem de tais Cortes como um órgão dependente do Poder Executivo. O sistema de

⁴²⁸ A expressão é utilizada por Canotilho quando comenta sobre a abertura das normas constitucionais e a passagem da norma jurídica para a “norma de decisão”, por ele denominada “método hermenêutico-concretizante” (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 223-224).

⁴²⁹ WILLEMANN, Mariana Montebello. *O desenho institucional...* p. 63-66.

nomeação passou, então, a ser constantemente questionado, ante o possível comprometimento do aspecto técnico e da independência de seus membros pela aproximação com a esfera política.⁴³⁰

Relembre-se que as Constituições brasileiras de 1891, 1934, 1937 e 1946 impunham a livre indicação e nomeação de todos os Ministros pelo Presidente da República, mediante aprovação do Senado Federal. Somente na Constituição de 1967 é que foram estabelecidos critérios para a nomeação dos Ministros, ainda em sua totalidade indicados e nomeados nos moldes dos diplomas anteriores. Em nenhum momento houve a distribuição das vagas entre Legislativo e Executivo, nem foram estipulados tantos critérios de nomeação, como ocorre na Constituição Federal de 1988.

Estampada no art. 73, § 2º do texto constitucional, a atual forma de nomeação preconiza que, dos nove Ministros do Tribunal de Contas da União, três são nomeados pelo Presidente da República e os seis restantes pelo Poder Legislativo. As vagas destinadas ao chefe do Poder Executivo sofrem dupla restrição. Uma é a de que as indicações dependem de aprovação do Senado Federal. A outra, que duas das três vagas estão vinculadas aos auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, alternadamente, indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal conforme os critérios de antiguidade e merecimento.

Comparando-se à forma de nomeação prevista nas Constituições brasileiras anteriores, o modelo inaugurado mostra-se singular. A escolha da maioria dos membros pelo Poder Legislativo tem lógica, enquanto responsável pelo controle externo no país. Contudo, acuradamente avalia Odete Medauar que a opção constitucional “oferece risco de repetição de práticas de escolha de políticos pouco interessados na função de controle”⁴³¹. Este outro fator de debilidade do sistema de nomeação merece detida análise.

3.3.1 A permeabilidade a indicações por motivação política

⁴³⁰ SPECK, Bruno Wilhelm. Estratégia para melhorar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com a Sociedade Civil – Uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos Estados brasileiros. *Revista TCE*, p. 91-99, 2013. Disponível em: <https://usp-br.academia.edu/BrunoWilhelmSpeck>. Acesso em: 07 dez. 2018.

⁴³¹ MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas... p.126.

Quando do advento da nova forma de nomeação, algumas dificuldades surgiram quanto à sua implementação. A primeira, já apontada, foi a da proporcionalidade das vagas a nível estadual e municipal, pacificada pelo Supremo Tribunal Federal para que quatro fossem os Conselheiros indicados pelo Legislativo e três pelo Executivo. A segunda foi a transição para o novo modelo, uma vez que até então compunham as Cortes membros exclusivamente nomeados pelo Executivo. Novamente, o STF preconizou a máxima efetividade dos novos ditames constitucionais, apregoando a prioridade das nomeações pelo Poder Legislativo e a necessidade de que as duas primeiras vagas do Executivo fossem destinadas aos auditores e membros do Ministério Público de Contas⁴³².

Foi declarada a inconstitucionalidade, por exemplo, de dispositivos que retardavam a implantação do modelo preconizado na Carta Maior⁴³³ e que violavam o critério da “vaga cativa”, desrespeitando a ordem sucessiva firmada pela Corte na qual deve ser observado o critério do órgão competente para a escolha e, somente após, o relacionado à “clientela” imposta ao Executivo⁴³⁴.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter avançado ao retirar do Executivo o monopólio das indicações dos membros dos Tribunais de Contas, o processo constituinte acabou por negligenciar alternativas ao modelo de nomeação

⁴³² Como precedentes deste entendimento, destaca-se, dentre outros: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.068/ES. Relator: Min. Francisco Rezek. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 11 out. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1589270>. Acesso em: 20 set. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.596/PA. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 mar. 2003. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1992369>. Acesso em: 20 set. 2018.

⁴³³ Vide: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 374/DF. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 22 mar. 2012. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1505745>. Acesso em: 20 set. 2018. Neste julgado, a Corte fez expressas determinações ao Tribunal de Contas de São Paulo, minudenciando como deveria ocorrer a substituição das vagas em caso de vacância de modo a atender ao novo sistema implementado pela Constituição de 1988. Na mesma perspectiva, recentemente a Ministra Carmen Lúcia manteve decisão exarada pelo Tribunal de Justiça de Alagoas que buscou assegurar vaga a membro do Ministério Público especial, uma vez que até então nenhum foi nomeado e empossado no cargo de Conselheiro (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Medida cautelar na Suspensão de Segurança nº 5.169/AL. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 07 mar. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5143746>. Acesso em: 20 set. 2018).

⁴³⁴ No presente caso, o STF firmou a seguinte tese em repercussão geral: “É inconstitucional a nomeação, pelo Chefe do Executivo, de membro do Ministério Público especial para preenchimento de cargo vago de Conselheiro de Tribunal de Contas local quando se tratar de vaga reservada à escolha da Assembleia Legislativa, devendo-se observar a regra constitucional de divisão proporcional das indicações entre os Poderes Legislativo e Executivo” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 717.424/AL. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 21 ago. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4316122>. Acesso em: 20 set. 2018).

tradicionalmente adotado, especialmente aquelas que pretendiam incluir restrições a indicações políticas por parte do Legislativo⁴³⁵.

No presente tópico, o sentido de político não é o aristotélico, de homem integrado na *polis*. Quando da menção a nomeações políticas, refere-se ao ingresso nos colegiados de membros com pretérita vinculação partidário-eleitoral. Trata-se da nomeação daqueles que exerceram cargos eletivos no Legislativo ou no Executivo, ou cargos indiretamente a eles vinculados (por exemplo, cargos de livre nomeação do chefe do Executivo no alto escalão da Administração Pública).

Esclarecido o sentido da nomenclatura, o resgate dos discursos de alguns constituintes evidencia que a origem política da carreira dos membros foi tratada como algo positivo à instituição. Outros constituintes foram contra a permeabilidade do sistema a nomeações por critérios exclusivamente políticos, ao mesmo tempo em que defenderam a indicação do corpo deliberativo deveria se dar integralmente pelo Poder Legislativo.

Tanto assim ocorreu que o deputado Ademar Barros Filho apresentou emendas ao longo dos debates constituintes e intensamente defendeu as nomeações exclusivamente pelo Legislativo, como um fator a impedir eventual vínculo de gratidão com o Executivo. O então constituinte Farabulini Junior, apesar de também defender a indicação e nomeação somente pelo Legislativo, ressaltou que não deveriam ocupar o cargo membros da Casa Legislativa.

A proposta de nomeação por concurso público foi rechaçada por parte dos integrantes da Constituinte com o argumento de que, comumente, ocupam o cargo políticos no final de carreira. Alguns abordaram os aspectos da “inviabilidade” de promover um concurso de amplitude nacional e da experiência para o cargo como impeditivos da proposta. Nos debates das subcomissões, chegou-se a mencionar sobre uma espécie de quarentena àqueles que exercessem atividade política, mas não houve debate nem proposta identificada sobre o assunto. No âmbito da Comissão de Sistematização, a atribuição de parte das nomeações ao Legislativo, ainda que para mandato limitado, foi justificada pela necessidade de evitar que compusessem os colegiados somente indicados afetos ao Poder Executivo.

As discussões na Assembleia Nacional Constituinte mostram a preocupação com a participação do Poder Executivo nas indicações da cúpula dos Tribunais de

⁴³⁵ MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas... p. 157.

Contas, compreendendo-se como um avanço ao texto constitucional a divisão das indicações com o Poder Legislativo e a destinação específica de parte das vagas do Executivo. Em consequência, foram ignoradas propostas alternativas voltadas a restringir as indicações políticas do próprio Poder Legislativo, deixando a este a “livre” nomeação de dois terços dos cargos.

Na leitura do Supremo Tribunal Federal, o modelo de nomeação escolhido teve o intuito de assegurar o sistema de freios e contrapesos e viabilizar a natureza eminentemente técnica do órgão, estabelecendo um modelo heterogêneo de composição em dois níveis. Um consiste na “partilha interpoderes”, assentado na separação de poderes e no qual há participação do Poder Legislativo e Executivo nas indicações. O outro se caracteriza pela “partilha intrapoderes”, a qual está presente na esfera do próprio Poder Executivo em atenção à necessidade de promover a tecnicidade e independência da instituição.⁴³⁶

Ocorre que a imposição de que somente duas das vagas sejam destinadas aos componentes com carreira técnica na Corte (auditores e membros do MPTC), somada à problemática em relação à parte dos requisitos de nomeação (apontada no tópico anterior), tem como resultado, na prática, que o aspecto técnico não seja a prioridade no momento das nomeações dos membros dos Tribunais de Contas.

Apesar da significativa mudança na Constituição Federal de 1988 ao transferir ao Poder Legislativo dois terços das nomeações, mantendo a necessidade de chancela também quanto ao terço cabível ao Executivo, afirma o cientista político Bruno Speck que a modificação foi “periférica”: o governo não deixou de ter influência na decisão legislativa, pois com a nova ordem “todas as candidaturas veiculadas no recinto do Legislativo estarão sujeitas a sofrer a rejeição ou gozar o apoio político do governo”⁴³⁷.

Dessa maneira, o compartilhamento do poder de indicação entre Legislativo e Executivo não caracteriza elemento seguro para a redução das indicações por critérios eminentemente políticos nos colegiados. Um fator que corrobora essa perspectiva é o de que inexistente uma independência tão demarcada entre a esfera legislativa e executiva, pois nos regimes políticos modernos uma forte base

⁴³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 717424/AL...

⁴³⁷ SPECK, Bruno. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 196.

legislativa é essencial para um governo eficiente. A divisão das nomeações entre as duas esferas não importa, necessariamente, uma “escolha despolitizada”.⁴³⁸

Sobre o assunto, Guilherme Brandão perfilha a tese de que os Tribunais de Contas atuam como agentes do Poder Executivo devido a pouca interação com a sociedade civil, à força do Executivo no âmbito estadual e, também, à forma de composição dos colegiados da Corte. Em recente pesquisa de mestrado intitulada “A quem prestam contas os tribunais de contas?”, o autor, com base na teoria da agência, pretendeu responder quem seria o agente principal da tarefa de fiscalização exercida pela instituição, tomando a cúpula dirigente como representante dos interesses da Corte.⁴³⁹

Algumas hipóteses embasaram o interessante estudo: a correlação negativa da politização com a transparência ativa dos Tribunais de Contas, isto é, a baixa transparência como um reflexo da composição política do Tribunal; o papel predominante das preferências do Poder Executivo nas nomeações da cúpula, a partir do nível de “governismo na politização”; e a probabilidade de que Conselheiros técnicos sejam nomeados de modo inversamente proporcional à influência do Executivo sobre as arenas eleitoral e legislativa.⁴⁴⁰

Os resultados do trabalho descortinam que, apesar de os Tribunais de Contas serem teoricamente órgãos de auxílio ao Poder Legislativo, acabam por atuar como agentes do Executivo⁴⁴¹.

Em relação à primeira hipótese, Brandão criou um índice de transparência ativa para apurar o nível de divulgação de informações ao público, o que permitiria averiguar se a atuação da Corte tem como destinatária a sociedade civil (como deveria ser). Alcançou-se como resultado que grande parte dos Tribunais de Contas não forneceu informações básicas de interesse público. Oito Tribunais não divulgaram relatórios de atividades, documento que permite inferir o cumprimento de suas funções institucionais, e também oito Tribunais não publicizaram o parecer prévio das contas do governo, que materializa o cumprimento de uma de suas

⁴³⁸ SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos...*

⁴³⁹ BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam contas os tribunais de contas?: transparência, politização e governismo na accountability*. 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas), Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

⁴⁴⁰ BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 1-28.

⁴⁴¹ Brandão transparece a dificuldade de coleta de dados mesmo sobre informações simples, como a origem e carreira dos Conselheiros, tendo que criar sua própria base de dados (BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 106).

atribuições mais relevantes⁴⁴². Em diversos casos, também não consta para o público os currículos dos Conselheiros, dificultando o controle social sobre sua qualificação técnica. Em uma escala de 0 a 5, a média aritmética de pontos alcançados foi 3,40 e a moda 2,5 pontos⁴⁴³.

Essa falta de transparência inviabiliza a elaboração de perguntas e a obtenção de respostas junto às Cortes de Contas e, dessa maneira, dificulta “o controle do controlador”, premissa básica à noção de *accountability*⁴⁴⁴. Conquanto os dados não permitam estabelecer a correlação entre a politização e o grau de transparência, reforçam a teoria de que, na prática, a sociedade não é o “agente principal” dos Tribunais de Contas⁴⁴⁵.

Para a análise da politização, foi considerado que os Tribunais de Contas poderiam abarcar, no máximo, 71% de “cargos políticos”, ante a reserva das vagas para auditores e membros do MPTC⁴⁴⁶. No ano de 2016, 26 Cortes não tinham Conselheiros com carreiras técnicas para além do mínimo exigido pela Constituição Federal de 1988⁴⁴⁷. Em 17 Tribunais (63%), o percentual de politização era o máximo permitido e, em seis casos, chegou a ultrapassar o limite legal⁴⁴⁸.

Uma vez que os Tribunais de Contas tem a missão legal de garantir o controle e a fiscalização dos recursos públicos, é razoável a expectativa de que fossem incluídos em seu corpo colegiado auditores e membros do MP ou outros profissionais e especialistas na área de controle⁴⁴⁹. A postura dos representantes de apenas atender ao mínimo exigido no texto constitucional para tais carreiras ou, em

⁴⁴² Os dados colhidos nesse aspecto referem-se ao ano de 2014 e 2015. Os Tribunais que não disponibilizaram relatório de atividades neste período foram o de Alagoas, Amapá, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe (BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 107).

⁴⁴³ BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 106.

⁴⁴⁴ BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 90.

⁴⁴⁵ BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 107.

⁴⁴⁶ Como explica Brandão: “O índice de politização foi determinado pela quantidade de conselheiros com carreira política ou parentesco próximo a políticos pelo total de conselheiros - 7 por tribunal. Foi considerado como político o conselheiro que não provinha das carreiras burocráticas do TC – auditor e procurador. Não houve classificação dos conselheiros em casos onde não foi possível definir sua carreira”. Ainda: “Para tanto, foram pesquisados os currículos dos conselheiros de todos TCs, estaduais e distrital, para verificar se eles ocuparam cargos eletivos, comissionados, ou se são parentes de governantes. Depois, os conselheiros foram separados em ‘oposicionistas’ ou ‘governistas’, conforme relações de afinidade política e familiar com o governador da data da nomeação” (BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 85 e 108).

⁴⁴⁷ BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 86.

⁴⁴⁸ “Nos tribunais dos estados de/do AC, MT, MA, RJ, SP e SE a ocupação política das cadeiras de conselheiro alcança 86%, desrespeitando claramente o limite constitucional de dois conselheiros de carreira dos tribunais”. Somente no TCE-TO houve indicação de Conselheiros de carreira além do limite mínimo exigido constitucionalmente (BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 87).

⁴⁴⁹ BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 87.

alguns casos, nem isso, revela para Brandão não ser prioridade nas nomeações indicar membros para uma “análise imparcial e formal das contas”⁴⁵⁰.

Outro elemento abordado no estudo é o “governismo na politização”, classificando-se, dentro do grupo de Conselheiros indicado pelo grupo político do Governador, quais eram “deputados da mesma coligação que elegeu o então governado” e “secretários de estado ou dirigentes de órgãos da administração indireta antes da nomeação (autarquias, fundações e empresas públicas)” e quais tinham “parentesco com o então governador ou vice-governador no momento da nomeação”. Os enquadrados nestas duas últimas categorias foram considerados governistas sem a análise da filiação partidária, enquanto que para a primeira categoria foi examinada a filiação partidária mais recente do Conselheiro nomeado e se a sigla coincidia com a do Governador do período ou da coligação que ganhou a eleição do chefe do Executivo estadual.⁴⁵¹

Dos 129 Conselheiros políticos pesquisados⁴⁵², 111 atenderam aos critérios de governismo (81%) e outros 18 ao de oposição (13%) – retirando-se os casos sem classificação, os percentuais sobem para 86% de Conselheiros políticos governistas e 14% de oposição. Em 12% dos colegiados, o governismo equivalia a 100%⁴⁵³.

A partir destes dados, foi comprovada a hipótese de que as preferências do Poder Executivo acabam tendo papel predominante nas nomeações dos Conselheiros dos TCs. O baixo índice de nomeação dos Conselheiros tidos como de oposição, somados aos baixos índices de transparência e altos níveis de politização, reforçam a tese de que os Tribunais de Contas são “agentes no interesse do Executivo Estadual”⁴⁵⁴. São as constatações:

A partir das hipóteses tratadas anteriormente, fica demonstrado que há pouca transparência, muita politização e bastante governismo nos

⁴⁵⁰ BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 87.

⁴⁵¹ Outros parâmetros adotados foram os seguintes: “O conselheiro político foi classificado como oposição se pertencente ao/à partido/coligação que lançou candidato ao governo, mas perdeu para a coligação do governador vencedor. Essa classificação, portanto, não é absoluta: um partido pode concorrer pelo governo em uma coligação, mas, derrotado, ingressar na base do governador eleito. Assim somente é possível afirmar que o conselheiro pertencia a partido oposto ao do governador eleito nas eleições que antecederam sua nomeação, não que o partido se manteve como oposição – ou mesmo que o conselheiro não tenha mudado de partido para se acomodar na base governista”. (BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 91-92).

⁴⁵² Embora o número de Conselheiros políticos identificados anteriormente fosse de 136, para sete não havia informações suficientes para a análise.

⁴⁵³ É o caso do TCE-SP, TCE-AL, TCE-AM, TCE-CE, TCE-ES, TCE-MA, TCE-MT, TCE-PR, TCE-RN, TCE-RR, TCE-SC e TCE-TO.

⁴⁵⁴ BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 108.

TCs. Dessa forma, há fundamentação para a hipótese principal proposta pelo trabalho – os TCs prestam contas das suas atividades ao Poder Executivo. De forma mais clara, há fortes indícios de que os conselheiros dos TCs são, na grande maioria, agentes dos governadores inseridos na cúpula dos TCs. A suposição decorrente mais clara é que esse fenômeno pode minar a capacidade fiscalizatória e punitiva das Cortes de Contas, que têm justamente o Poder Executivo como seu principal monitorado.⁴⁵⁵

Por fim, quanto à relação entre o controle eleitoral e político do Executivo e a nomeação de Conselheiros técnicos, a única variável que apresentou relevância estatística foi a conquista de cadeiras na Assembleia Legislativa. Ao representar o controle político do Governador sobre o Legislativo, este aspecto aumenta a viabilidade de aprovação de nomes de interesse daquele ou mesmo de influência deste nas nomeações cabíveis ao Poder Legislativo. Os dados colhidos na pesquisa estampam que o menor controle político pelo Governador gera maior chance de nomeação de Conselheiros técnicos, diminuindo a probabilidade conforme há um incremento das cadeiras de seu partido.⁴⁵⁶

Um argumento correntemente sustentado é o de que a vitaliciedade do cargo e a colegialidade das decisões poderiam arrefecer eventual influência nas decisões da Corte. Em geral, a extensão do regime de proteção próprio da magistratura, notadamente a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos subsídios, é um meio de proteção à independência funcional dos membros dos Tribunais de Contas⁴⁵⁷. Nos próprios debates na Assembleia Nacional Constituinte, houve significativa resistência à proposta de instituição de mandato fixo aos Ministros e Conselheiros, tendo sido a vitaliciedade tratada como garantia de sua independência.

Contudo, fatores como o tempo de permanência no cargo e a alternância ou não de poder no Executivo e no Legislativo tornam esta neutralização não necessária.

⁴⁵⁵ BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 97.

⁴⁵⁶ O autor empreende uma simulação de algumas probabilidades em diversos cenários para melhor demonstrar os dados estatísticos. São algumas conclusões: “A ocupação de cadeiras no parlamento estadual pelo partido do governador nos 173 casos analisados foi, em média, 19,58%; a moda foi de 25%. Portanto, caso o partido do governador possua 20% das cadeiras na assembleia legislativa, a probabilidade de nomeação de conselheiro da carreira é de 24%. Por outro lado, caso ocupe 60% das cadeiras, a probabilidade cai para apenas cerca de 7% de nomeação técnica” (BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 102-103).

⁴⁵⁷ MONTEBELLO, Marianna. *Os Tribunais de Contas...* p. 200.

Nesse ponto, dados levantados por Bruno Speck sobre o perfil de 90 Ministros que já passaram pelo Tribunal de Contas da União constata uma tendência ao longo da história para nomeações de Ministros cada vez mais idosos, com pouco tempo de permanência no cargo, acarretando uma elevada taxa de renovação da Corte no último século. Se a média da idade de ingresso dos Ministros na República Velha, Estado Novo e República Populista era de 50 e poucos anos, no regime militar e Nova República passou a beirar 60 anos. O tempo de permanência médio até a segunda metade do século XX era de quase 12 anos, caindo pela metade neste período. Dos 81 Ministros que já passaram pelo cargo, 42% permaneceram por cinco anos ou menos no cargo, enquanto 15% de seis a dez anos, 25% de onze a quinze anos e apenas 18% mantiveram-se mais de 15 anos no cargo.⁴⁵⁸

Estes dados reforçam a conjectura de que uma parte das nomeações tem servido como “aposentadoria de políticos”⁴⁵⁹ ou, ainda, um “banco de reserva” para quando do eventual retorno a atividades políticas ou privadas⁴⁶⁰. Somada à curta permanência, a pouca experiência na atividade de controle dos Ministros pesquisados é circunstância que contribui para a afirmação de que parte dos cargos de Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas servem ao fim da carreira dos aliados políticos⁴⁶¹. A alta rotatividade do cargo – em média, mais de um membro é indicado por ano no contexto da Nova República⁴⁶² – minimiza o “efeito neutralizador” da vitaliciedade e a possibilidade de que contribua para uma maior profissionalização e pluralidade nos colegiados de Contas⁴⁶³.

Em relação ao elemento da colegialidade como um meio de arrefecer a politização do órgão, é certo que depende da alternância de poder, pois quando um mesmo grupo permanece por vários períodos legislativos a tendência é uma composição homogênea e politizada⁴⁶⁴. Além disso, o próprio baixo tempo de permanência no cargo incrementa a possibilidade de que ocorram várias nomeações durante o mesmo governo.

⁴⁵⁸ SPECK, Bruno. Inovação e rotina... p. 199-203.

⁴⁵⁹ SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos...* p.102.

⁴⁶⁰ SPECK, Bruno. Inovação e rotina... p. 202.

⁴⁶¹ SPECK, Bruno. Inovação e rotina... p. 203.

⁴⁶² SPECK, Bruno. Inovação e rotina... p. 203.

⁴⁶³ SPECK, Bruno. Inovação e rotina... p. 204.

⁴⁶⁴ SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos...*

Dá-se como exemplo desta última situação a atual composição do Tribunal de Contas do Pernambuco, onde quatro Conselheiros foram nomeados durante o mandato do Governador Eduardo Campos (2007-2014) e dois durante o mandato do Governador Jarbas de Andrade Vasconcelos (1999- 2006)⁴⁶⁵. No julgamento das contas de 2013 de Campos, inclusive, os dois Conselheiros nomeados durante o mandato do Governador Vasconcelos restaram vencidos por terem recomendado a aprovação com ressalvas das contas, tendo os quatro Conselheiros nomeados durante o mandato de Campos derrubado o voto do Relator para aprová-las sem ressalvas⁴⁶⁶. Embora não seja possível afirmar que a divergência se deu por critérios políticos, é curioso como o posicionamento se dividiu exatamente de acordo com a origem das nomeações.

Mais um fator a se considerar é que, no Brasil, raríssimas são as reprovações de contas de Presidentes e Governadores⁴⁶⁷, o que, efetivamente, não quer dizer que ao longo da história nunca se praticaram irregularidades para tanto.

Em estudo que analisou a avaliação e controle do Plano Plurianual do Governo do Estado do Paraná pelo respectivo Tribunal de Contas, no período de 2007 e 2012⁴⁶⁸, foi apurado que, apesar das determinações da Corte em relação à falta de efetividade do controle interno e à discrepância entre as metas e objetivos do PPA e a execução orçamentária, o governo do Paraná demonstrava resistência em adotar as determinações e recomendações da instituição, muitas vezes sem a devida justificativa. Não obstante a inexecução das peças orçamentárias conforme o planejamento e a constante reiteração de determinações e de recomendações ao governo estadual, o TCE/PR não reprovou quaisquer das contas anuais dos

⁴⁶⁵ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PERNAMBUCO. Composição do Conselho. Disponível em: <https://goo.gl/HtGfL0>. Acesso em: 20 jan. 2018.

⁴⁶⁶ BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Pleno). Processo n. 1402078-6. Prestação de contas do Governador do Estado de Pernambuco (exercício de 2013). Relator: Conselheiro Carlos Porto. Pernambuco, parecer: 04 mar. 2015, publicação 22 set. 2015, p. 12.

⁴⁶⁷ Além de Getúlio Vargas, que teve suas contas rejeitadas em 1937 ao que muitos atribuem à discordância política com a atuação do Presidente pela promulgação da “Polaca”, recentemente a Presidente Dilma Rousseff teve suas contas rejeitadas pela atribuída prática de “pedaladas fiscais”, em fato inédito na história do TCU nos últimos 78 anos (COUTO, Marlen. Antes de Dilma, só Getúlio Vargas teve as contas do governo rejeitadas pelo TCU. *O Globo*, 08 jul. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/T5v4CK>. Acesso em: 06 fev. 2018).

⁴⁶⁸ O recorte temporal foi propositado, segundo os autores, já que de 2007 a 2010 o Estado do Paraná esteve sob a gestão de Roberto Requião (do PMDB) e de 2011 a 2012 de Carlos Alberto Richa (do PSDB), de modo que, ao ocuparem posições políticas distintas, poderiam manifestar comportamentos diferentes na execução do PPA.

Governadores. Segundo os autores, a postura institucional significa que “a falta de congruência é tratada com complacência pelo controle externo”.⁴⁶⁹

Em outro levantamento, foi analisada a atuação dos Tribunais de Contas estaduais brasileiros na correção das demonstrações contábeis nos processos de prestações de contas dos Governadores, a partir dos relatórios de análise das contas e pareceres prévios emitidos pelos Tribunais de Contas estaduais entre os anos de 2008 a 2010⁴⁷⁰. Dos quarenta pareceres prévios analisados, apenas um recomendou a reprovação das contas do Governador⁴⁷¹.

O estudo identificou 54 discrepâncias que violavam princípios contábeis, mas que não ensejaram a recomendação de reprovação de contas pelos Tribunais Estaduais (com exceção apenas do caso mencionado). Elencando as discrepâncias mais relevantes por valor, ocorreram dois casos de contabilização indevida de dívida ativa (no Mato Grosso e Paraná), totalizando R\$9.590.420.521,49; três casos de ausência de reconhecimento de participações societárias (no Rio Grande do Sul), totalizando R\$9.181.000.000,00; seis casos de contabilização indevida de precatórios (um no Tocantins, Bahia e Mato Grosso do Sul e três no Rio Grande do Sul), totalizando R\$6.288.218.601,77; dois casos de ausência de reconhecimento de direitos a receber (no Rio Grande do Sul), totalizando R\$2.130.475.000,00; cinco casos de ausência de reconhecimento no passivo (três no Rio Grande do Sul, um no Paraná e um na Bahia), totalizando R\$5.474.607.374,78; quatro casos de receitas contabilizadas indevidamente (dois no Mato Grosso, um em São Paulo e um no Rio de Janeiro) e cinco casos de contabilização indevida do Fundeb (dois em Rondônia, um na Bahia, um no Rio de Janeiro e um no Rio Grande do Sul), totalizando R\$625.005.652,23.⁴⁷²

Nos termos do que estabelecido pela própria Lei Orgânica do TCU, tais achados deveriam ensejar a recomendação de irregularidade das contas:

⁴⁶⁹ HENRICHES, J. A.; BLANSKI, M. B. S.; OLIVEIRA, A. G. A Evolução do Controle e Avaliação do Plano Plurianual no Governo do Estado do Paraná no Período de 2007 a 2012: Determinações e Recomendações do Controle Externo. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, v. 6, n. 2, p. 153-187, 2016.

⁴⁷⁰ QUINTAL, Renato Santiago *et al.* A Atuação dos Tribunais de Contas Estaduais Brasileiros na Correção das Demonstrações Contábeis dos Processos de Prestação de Contas dos Governadores. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [S.l.], v. 17, n. 60, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3946>. Acesso em: 07 dez. 2018.

⁴⁷¹ É o Estado do Tocantins, relativo ao ano de 2009 (QUINTAL, Renato Santiago *et al.* A Atuação...)

⁴⁷² QUINTAL, Renato Santiago *et al.* A Atuação...

Art. 16. As contas serão julgadas:

I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas;

b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico;

d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.⁴⁷³

Este dispositivo se refere à atribuição de julgamento das contas dos ordenadores de despesa. No entanto, também quanto a competência para emissão de parecer prévio cabe à Corte opinar pela aprovação, aprovação com ressalvas ou reprovação das contas, o que depende (ou deveria depender) também da exatidão dos registros contábeis. A ausência de previsão regimental para a aplicação de sanções nestes casos não impede a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas, a ser analisado e eventualmente cancelado pelo Poder Legislativo competente. A atenção da Corte à avaliação dos programas e resultados não deve descurar da correição das demonstrações contábeis das contas dos Governadores, pois a ausência de compatibilidade das demonstrações com os princípios contábeis podem ser indicativos de fraudes à execução orçamentária.⁴⁷⁴

Fez-se questão de mencionar algumas discrepâncias e os respectivos valores para frisar que se tratavam de erros significativos e de valores de grande monta. Inclusive, 11% das discrepâncias se repetiram, em desatendimento à recomendação, e não ensejaram a recomendação de reprovação de contas. Os números coletados apontam que aproximadamente 44 milhões de reais deixaram de ser contabilizados da maneira correta pela não observância das recomendações exaradas.⁴⁷⁵

⁴⁷³ Lei nº 8.443/1992.

⁴⁷⁴ QUINTAL, Renato Santiago *et al.* A Atuação...

⁴⁷⁵ Neste excerto, os autores mencionam 53 discrepâncias, não obstante terem apontado em momento anterior a ocorrência de “54 discrepâncias relativas à contabilização indevida e/ou inexistente, que somam a considerável quantia de R\$41.160.101.141,96”.

Em janeiro de 2019, o jornal O Estado de São Paulo analisou os pareceres sobre as contas dos Governadores dos estados que decretaram calamidade das contas públicas (Goiás, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Roraima, Mato Grosso e Minas Gerais). Constatou-se que a maior parte dos Tribunais de Contas aprovou as contas dos chefes do Executivo destes estados.⁴⁷⁶

Em Goiás, por exemplo, houve a recomendação da aprovação com ressalvas das contas de 2017, mesmo a área técnica da Corte tendo apontado para o cometimento de crime de responsabilidade do ex-Governador Marconi Perillo, ao autorizar aumentos de despesas amparado em receitas que não existiram. O relatório técnico também alertava para a violação dos mínimos constitucionais para as áreas da saúde e educação. No Mato Grosso, também se opinou pela aprovação das contas, mesmo tendo o corpo técnico verificado irregularidades “gravíssimas”. Já no Rio de Janeiro, se as duas últimas recomendações foram pela rejeição das contas, antes da prisão dos Conselheiros a praxe era a sua aprovação.⁴⁷⁷

Neste ano, foi anunciada pelos Tribunais de Contas uma negociação para acabar com a irrealidade e a pouca transparência dos dados dos Estados brasileiros, cuja causa se atribui à própria interpretação flexibilizada das Cortes de Contas quanto aos limites de gastos com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo noticiado no jornal O Estado de São Paulo, “hoje os tribunais de contas se valem de interpretações da LRF para permitir que Governadores descontem do limite os gastos com inativos, terceirizados e pagamento de Imposto de Renda”, permitindo novas contratações e, paradoxalmente, que os Estados que outrora cumpriam formalmente os limites legais passassem a atrasar salários e solicitar ajuda à União.⁴⁷⁸

Em entrevista ao jornal, o procurador do Ministério Público junto ao TCU Júlio Marcelo de Oliveira opinou que o fracasso da responsabilidade fiscal nos Estados brasileiros deve-se às indicações políticas nos colegiados. Inquirido se a crise das contas das unidades da Federação traz à tona o debate sobre a politização dos

⁴⁷⁶ TOMAZELLI, Idiana. Nos TCEs, indicações políticas predominam. *O Estado de São Paulo*, 27 jan. 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/01/27/internas_economia,1025046/nos-tces-indicacoes-politicas-predominam.shtml. Acesso em: 07 fev. 2019.

⁴⁷⁷ TOMAZELLI, Idiana. Nos TCEs, indicações políticas...

⁴⁷⁸ TOMAZELLI, Idiana. Tribunais de Contas negociam o fim da “maquiagem” nos dados dos Estados. *O Estado de São Paulo*, 27 jan. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tribunais-de-contas-negociam-o-fim-da-maquiagem-nos-dados-dos-estados,70002695543>. Acesso em: 07 fev. 2019.

colegiados dos Tribunais de Contas, respondeu afirmativamente o procurador, com o argumento de que “a indicação política está na raiz dessas interpretações tão benevolentes com os governantes, o Poder Executivo, porque deixa o órgão exposto à captura política”.⁴⁷⁹

Os estudos aqui mencionados confirmam os efeitos perniciosos das indicações políticas para a atividade de controle. O específico ao TCE-PR constatou o descumprimento deliberado das peças orçamentárias, muitas vezes sem justificativa. Observou-se que a constante reiteração de determinações ao governo estadual não teve força para ensejar a recomendação de reprovação de Contas dos Governadores do Estado. O estudo atinente à questão contábil demonstrou, em dimensão nacional, que mesmo os Tribunais de Contas do país tendo constatado graves irregularidades contábeis (algumas delas, reiteradas) nas prestações de contas dos Governadores, não emitiram parecer prévio opinando pela desaprovação⁴⁸⁰.

O levantamento sobre os estados que decretaram calamidade financeira mostra que grande parte dos Tribunais de Contas recomendava a aprovação das contas, algumas vezes contrariando a opinião da área técnica da Corte. A outra notícia, por fim, demonstra que o descumprimento dos limites formais estabelecidos na legislação brasileira, sobretudo na Lei de Responsabilidade Fiscal, recorrentemente é ocasionado pela tolerância dada pela instituição na análise das contas, o que em parte pode ser atribuída às indicações políticas nos colegiados.

O possível comprometimento do exercício independente das funções dos Tribunais de Contas não passa despercebido aos demais setores da sociedade civil. Em pesquisa abrangente sobre a imagem dos Tribunais de Contas subnacionais⁴⁸¹, constatou-se que há uma compreensão a nível estadual pelos três Poderes, Ministério Público e sociedade civil de que os julgados do Tribunal de Contas são

⁴⁷⁹ TOMAZELLI, Idiana. ‘Pessoal da política não gosta de dizer não’: Oliveira vê na indicação política a raiz de decisões benevolentes com governadores, levando ao fracasso da LRF. Entrevista com Júlio Marcelo de Oliveira, procurador do Ministério Público junto ao TCU. *O Estado de São Paulo*, 27 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pessoal-da-politica-nao-gosta-de-dizer-nao,70002695586>. Acesso em: 07 fev. 2019.

⁴⁸⁰ Como já afirmado, a única exceção ocorreu no estado do Tocantins em um dos exercícios pesquisados.

⁴⁸¹ ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <http://goo.gl/noJCWH>. Acesso em: 11 dez. 2018. Foram realizadas 919 entrevistas nos 26 estados da Federação e Distrito Federal.

bons (48% dos entrevistados)⁴⁸². No que concerne aos seus relatórios e pareceres técnicos, tem-se mais otimismo: 56% consideram bons, enquanto apenas 16,5% entendem “péssimos” ou “inadequados”⁴⁸³. O Ministério Público estadual, no entanto, faz a pior avaliação dos julgados dos Tribunais de Contas e a melhor quanto aos relatórios e pareceres técnicos, o que aponta para um descontentamento maior do órgão em relação às decisões dos colegiados em comparação às manifestações do corpo técnico da Corte⁴⁸⁴.

É quanto ao mérito das decisões que a pesquisa aponta para um “calcanhar de Aquiles dos Tribunais de Contas”: 2/3 dos entrevistados consideram uma “predominância de critérios políticos ou de injunções políticas nas decisões dos Tribunais de Contas subnacionais”⁴⁸⁵. De acordo com os pesquisadores,

Se a capacidade institucional básica existe, as críticas dirigem-se fortemente ao mérito de suas decisões. Essa questão pode ser aferida em contraposição entre a independência da instituição e a politização de sua estrutura decisória⁴⁸⁶.

Tais resultados são preocupantes, uma vez que demonstram que vários setores acreditam existir influência política nos Tribunais de Contas e que esta prejudica o desempenho das atribuições. Aliado a isso, quanto ao quesito “transparência dada à fiscalização dos recursos públicos realizada pelo Tribunal”, o resultado também é similar. As avaliações do Ministério Público estadual e da sociedade civil são as mais negativas, sendo a transparência classificada por tais

⁴⁸² Dos subsetores do Legislativo, foram entrevistados Presidentes das Assembleias Legislativas, deputados estaduais da Comissão de Orçamento (governista e oposicionista) e vereadores da capital, cidade média e cidade pequena; dos subsetores do Executivo, gestores e técnicos estaduais, da capital, cidade média e cidade pequena, além de agentes do controle interno (governo estadual e capital); do Judiciário, desembargadores do Tribunal de Justiça e juizes do TRE e, do Ministério Público, Procuradores-Gerais de Justiça e Promotores de Justiça da Cidadania; por fim, da sociedade civil, foram entrevistados integrantes da imprensa, universidades/acadêmicos, OAB-seccional, ONGs, Conselhos de Engenharia, Contabilidade e de Administração.

⁴⁸³ ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem... p. 65.

⁴⁸⁴ ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem... p. 65. Segundo a pesquisa, o “Judiciário e sociedade civil também apresentam essa tendência, mas de maneira menos expressiva do que a revelada pelos membros do MP”.

⁴⁸⁵ ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem... p. 68.

⁴⁸⁶ ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem... p. 68.

setores, em sua maioria, como inadequada ou péssima⁴⁸⁷. Por meio de questões abertas, a pesquisa também constatou, no tópico sobre as “atividades que o TC realiza e não deveria realizar”, que a politização das Cortes de Contas e a falta de independência foram os problemas mais mencionados pelos entrevistados. Apesar desse panorama negativo, também houve quem ressaltasse a transparência de algumas Cortes estaduais e a celeridade dos processos, sem ignorar, portanto, a imprescindibilidade da instituição na concretização da democracia.⁴⁸⁸

Outro estudo mais recente, dessa vez realizado pela Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas do Brasil (“Instituto Rui Barbosa”), em maio de 2007, perquiriu a opinião do corpo deliberativo dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais em relação a várias dimensões, como as atividades exercidas, a qualidade das informações produzidas, as sugestões para melhora da função e reconhecimento dos Tribunais de Contas, as barreiras que dificultam sua atividade, dentre outros aspectos.⁴⁸⁹

Entre algumas das ações classificadas como muito importantes pelos membros, estão a análise e julgamento das contas (88,79%) e a apreciação das contas do Governador e prefeitos (65,42%); ao mesmo tempo, sobre a qualidade das informações produzidas regularmente quanto à clareza, concisão e objetividade, não houve a mesma proporção de avaliação (“muito boa”), com avaliação, em maioria, na categoria “boa”⁴⁹⁰. Isso significa que, se há um reconhecimento de que tais atribuições são de muita relevância, admite o corpo deliberativo que ainda é preciso melhorias quanto aos itens mencionados.

Para a melhoria da atuação da Corte, o aspecto mais votado como “muito importante” foi o aperfeiçoamento do quadro de pessoal (85,98% do corpo

⁴⁸⁷ ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem... p. 70.

⁴⁸⁸ ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem... p. 74.

⁴⁸⁹ INSTITUTO RUI BARBOSA. ASSOCIAÇÃO CIVIL DE ESTUDOS E PESQUISAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Pesquisa sobre Tribunais de Contas: *percepção do corpo deliberativo*, mai. 2007.

⁴⁹⁰ Enquanto a clareza, concisão e objetividade para apreciação das contas do chefe do Poder Executivo na categoria “muito boa” foi avaliada em 29,91%, 16,82% e 18,69%, respectivamente, as três perspectivas foram classificadas em 53,27%, 56,07% e 49,53% na categoria “boa” e em 15,89%, 20,56% e 26,17% na categoria regular ou ruim (houve ainda um baixo percentual para a categoria “ruim”). A clareza, concisão e objetividade para julgamento dos ordenadores de despesa foi avaliada na categoria “muito boa” em 33,64%, 15,89% e 21,5%; na categoria “boa” em 45,79%, 56,07% e 49,53%; e na categoria “regular” em 15,89%, 18,69% e 20,56%; também houve um baixo percentual para a categoria “ruim” (INSTITUTO RUI BARBOSA. Associação Civil de Estudos e Pesquisas dos Tribunais de Contas do Brasil. Pesquisa sobre Tribunais...).

deliberativo entrevistado). Dos membros da cúpula entrevistada, 68% reconhece que os Tribunais de Contas não realizam todas as atividades que deveriam fazer, sendo omissos ou insuficientes em algumas atribuições conferidas à instituição. A maioria dos entrevistados considera que a sociedade interpreta as decisões do Tribunal de Contas como predominantemente políticas (57%) – 8% por critérios políticos e 49% pela prevalência da variável política em detrimento da variável técnica – enquanto, de outro lado, 3% dos colegiados acreditam que suas decisões são por critérios técnicos e 36% pelo predomínio da variável técnica. Grande parte dos membros do corpo deliberativo também se manifestou a favor da criação de uma Lei Orgânica nacional para o Tribunal de Contas (74%) e de um Conselho dos Tribunais de Contas (70%)⁴⁹¹.

Em pesquisa realizada em junho de 2016 pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) – por solicitação da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da ATRICON –, 2.002 pessoas foram entrevistadas em todo o país a fim de mensurar o conhecimento e a opinião dos brasileiros sobre a Corte de Contas. Inicialmente, verificou-se que apenas 17% dos brasileiros sabem o que é a instituição e conceituaram-na corretamente como um órgão de governo estadual, municipal e/ou federal; 15% dos entrevistados conhecem a Corte, mas a definiram incorretamente; e 68% admitem não saber o que é ou não responderam.⁴⁹²

Dos que afirmaram efetivamente conhecer o que são os Tribunais de Contas, 10% avaliaram a sua atuação como ótima, 23% como boa, 32% como regular, 9% como ruim, 21% como péssima e 4% não soube ou não respondeu. Também para este grupo, boa parte dos entrevistados concordou totalmente que a Corte é importante no combate à corrupção (72%) e no combate à ineficiência dos gastos públicos (66%), que reduzem o mau uso do dinheiro público (51%) e que contribuem para melhorar a gestão pública (54%). Balizando estes dados com o de que 79% dos entrevistados “concordaram totalmente” que os Tribunais de Contas devem

⁴⁹¹ No último tópico do trabalho esta proposição será abordada com maiores detalhes, quando da análise da PEC 30/2007.

⁴⁹² Para o então Presidente da ATRICON, Valdecir Pascoal, “Embora o percentual dos que conhecem e sabem definir as atribuições dos Tribunais de Contas não seja tão expressivo, ele não destoia do conhecimento do cidadão em relação a outros órgãos e Poderes de mesma natureza. Essa percepção cresce com o nível de escolaridade dos entrevistados, mas fica evidente que é preciso melhorar os processos de comunicação com vistas a sermos mais conhecidos pela sociedade como um todo” (ATRICON. *Para brasileiros, Tribunais de Contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência, revela pesquisa Ibope/CNI*. 3 ago. 2016. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/>. Acesso em: 30 dez. 2018).

continuar existindo, deduz-se que há compreensão, entre aqueles que conhecem a atividade exercida pela Corte, de que esta é relevante ao controle da Administração Pública e à fiscalização dos recursos públicos.⁴⁹³

Ainda quanto àqueles que declararam realmente conhecer a Corte, 62% aquiescem com a assertiva de que “os Tribunais de Contas são órgãos mais técnicos do que políticos”, sendo que 35% discorda (18% em parte e 17% totalmente)⁴⁹⁴. No entanto, para 75% dos entrevistados o modelo de indicação dos membros representa um obstáculo ao funcionamento das Cortes de Contas. Mais da metade (53%) concordam plenamente que “a nomeação política de Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas atrapalha o funcionamento dos órgãos” – outros 22% apenas em parte, 21% discordam (11% em parte e 10% totalmente), 1% são indiferentes e 3% não sabem ou não responderam.⁴⁹⁵

O Presidente da ATRICON, Valdecir Pascoal, interpreta este último dado como preocupante para a instituição:

Essa percepção reflete, de certo modo, crise do Estado, da política e da representatividade que afeta, de forma geral, o juízo de valor da sociedade sobre as instituições públicas. O modelo atual, com a indicação de 1/3 do colegiado por origem técnica (membros substitutos e procuradores) representa um indiscutível avanço. Não obstante, é nosso dever discutir propostas de possíveis aprimoramentos nos critérios de composição dos Tribunais de Contas. Cabe discutir novos aprimoramentos, a exemplo daqueles que propõem uma maior proporção de membros oriundos das carreiras técnicas.⁴⁹⁶

Se não é possível afirmar que a influência política escusa macula, necessariamente, as decisões dos Tribunais de Contas, os dados colhidos nestas pesquisas demonstram a inequívoca percepção, inclusive dos próprios membros dos Tribunais de Contas, de que ocorrem nomeações por motivação eminentemente política e que, por sua vez, prejudicam a atividade de controle.

⁴⁹³ ATRICON. *Para brasileiros...*

⁴⁹⁴ 3% não sabe ou não respondeu.

⁴⁹⁵ ATRICON. *Para brasileiros...*

⁴⁹⁶ ATRICON. *Para brasileiros...*

À vista disso, é necessário voltar tal instituição para a sociedade, pois “a sociedade os desconhece e, do pouco que conhece, desconfia”⁴⁹⁷. Uma forma de melhorar a imagem dos TC’s junto à sociedade, incrementando sua credibilidade, seria desenvolver políticas de aproximação com os cidadãos.

Speck sugere três dimensões para melhorar o relacionamento com a sociedade civil: (i) facilitar o acesso desta quanto aos resultados dos trabalhos da Corte, por meio do esclarecimento quanto ao seu papel no ciclo de controle, da acessibilidade dos dados e da divulgação por meio inteligível aos cidadãos; (ii) firmar laços de parceria com atores da sociedade civil, possibilitando denúncias e “instrumentalizando” o controle social; e (iii) interagir com a sociedade civil para que suas decisões ganhem reconhecimento público e possam funcionar como meio de pressão a outros autores. Sem embargo, permanece como uma “precondição necessária” para que as Cortes de Contas conquistem efetiva legitimidade perante a sociedade “investir na qualificação técnica dos auditores e, mais importante, encaminhar uma solução para tornar os membros do colegiado mais independentes do mundo político”.⁴⁹⁸

A auditora do TCE-SC Sabrina Nunes Iocken, ao debruçar-se sobre o modelo constitucional da instituição, avalia que há um “núcleo intangível” a ser considerado pelos órgãos julgadores, sob pena de colocar em risco a legitimidade da judicatura de contas. Em sua leitura, a forma de escolha dos julgadores, assim como a posição constitucional do órgão e as garantias para o exercício de seu mister, influenciam diretamente na concretização da legitimidade da “jurisdição de contas”.⁴⁹⁹

Iocken parte da construção teórica de Ferrajoli em relação à justificação da legitimidade do exercício da jurisdição, para o qual existe uma “esfera do decidível”, onde estão as “decisões legitimadas pelo consenso popular, através da representação política”, e uma “esfera do indecidível”, constituídas pelas decisões “dissociadas do requisito do consenso enquanto alicerce de legitimidade”⁵⁰⁰.

⁴⁹⁷ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A atuação constitucional dos Tribunais de Contas e de seus magistrados (composição, atuação e deliberações): de Eisenhower a Zé Geraldo. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais de Contas: *temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 115.

⁴⁹⁸ SPECK, Bruno Wilhelm. Estratégia para melhorar... p. 95-99.

⁴⁹⁹ IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade... p. 201.

⁵⁰⁰ Comenta Iocken sobre a proposta garantista de Ferrajoli: “o modelo concebido por Ferrajoli evidencia a jurisdição ao mesmo tempo em que a distância das funções políticas de governo, em cujo alicerce democrático se edifica o consenso. A jurisdição, ao contrário, está emoldurada pelo conteúdo normativo, pela aplicação do direito instrumentalizada pela atividade cognitiva da busca pela verdade,

Aplicando este referencial às decisões dos Tribunais de Contas, é imperioso que estejam dissociadas da esfera pautada no consenso, presente na rotina do Poder Legislativo e Executivo: “são a imparcialidade e a qualificação técnica os elementos centrais que devem ser elevados à condição de máxima efetividade”⁵⁰¹. Por esta razão é que os colegiados de Contas precisam estar desvinculados dos consensos políticos (“esfera do decidível”), dotando seus membros de *expertise* técnica e, suas decisões, de motivação, razoabilidade e transparência⁵⁰².

Para a auditora, constitui um aspecto de comprometimento de um julgamento imparcial o ingresso no colegiado de indivíduos desvinculados da carreira da “magistratura de contas” e que nem sempre preenchem os requisitos constitucionais. O exercício pleno da judicatura de contas depende da assunção pelo Tribunal de Contas do encargo de contrapoder, vindicando de seus membros uma atuação, na busca da verdade, independente e imparcial⁵⁰³. Em sua visão, a influência política prejudica o desempenho da Corte:

O influxo de interferências políticas descaracteriza, não raro, a natureza do controle, configurando-o num instrumento de fluxo de interesses desvirtuantes do compromisso constitucional. Somente através do exercício imparcial e qualificado de competências legalmente predeterminadas, conferidas a seus membros, é que os Tribunais de Contas podem garantir seu vínculo intersubjetivo de legitimidade para com a sociedade.⁵⁰⁴

Da perspectiva do dever de *accountability* horizontal, preconizava O’Donnell que as agências com papel preventivo, como os Tribunais de Contas, devem ser “altamente profissionalizadas, dotadas de recursos tanto suficientes quanto independentes dos caprichos do Executivo, e o mais isoladas que seja possível do governo”. Alertava, todavia, que mesmo com a adoção de tais medidas é possível que a corrupção penetre nas agências de controle, que o Executivo as coopte ou que, tal qual o Poder Legislativo, intente eliminá-las ou neutralizá-las.⁵⁰⁵

ainda que fruto do dissenso da maioria” (IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade... p. 199).

⁵⁰¹ IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade... p. 206.

⁵⁰² IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade... p. 206.

⁵⁰³ IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade... p. 213.

⁵⁰⁴ IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade... p. 206.

⁵⁰⁵ O’DONNELL, Guilherme. Accountability... p. 46-49.

A presença significativa de servidores comissionados ou com função de confiança nos Tribunais de Contas agrava o cenário, porque pode indicar a possibilidade de que a influência política transpasse mais facilmente à atividade destes.

O primeiro Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Felipe Galvão Puccioni, analisa que há um alto grau de indicações políticas dentro da Administração Pública de maneira geral⁵⁰⁶. Para tanto, parte de estudos que elucidam a problemática sob a perspectiva da burocracia weberiana, em que a contratação de funcionários deve se dar de forma a eleger o mais competente e especializado para o exercício da função. Puccioni elucidada que o art. 37, incisos I e II da Constituição Federal de 1988 assegura o ingresso mediante concurso público, caracterizando uma forma de seleção racional para os cargos públicos no Brasil. A exceção fica por conta dos ingressos em cargos em comissões, as funções de confiança, a contratação temporária de servidores e, por fim, a nomeação de membros de Tribunais. E acrescenta que, tendo o Estado brasileiro quase dois milhões de funcionários públicos que adentram na Administração Pública direta e indireta sem a peneira do concurso público, há razão para a pecha de que é um “grande cabide de empregos”.⁵⁰⁷

O inchaço no número de cargos comissionados no país reflete-se também na composição do corpo funcional das Cortes de Contas. Tomando-se como exemplo o Tribunal de Contas da União, dados de julho de 2018 do Portal da Transparência expõem que há 900 cargos em comissão e função de confiança ocupados no quadro geral de pessoal da Corte (além de outros 41 vagas), sendo 913 de função de confiança e 28 cargos comissionados, no total. Em contrapartida, há 2.393 servidores ativos concursados (e mais 294 vagas), além dos 20 membros ocupantes

⁵⁰⁶ Com base em dados de 2014 extraídos do Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais – SEGEP/MP, constata-se a presença de um grande número de funcionários públicos do Poder Executivo Federal nomeados sem qualquer seleção meritória: “o número de cargos de DAS chega a quase 23 mil, e se levarmos em conta outros tipos de cargos em comissão, funções de confiança e gratificações, que independem de qualquer seleção racional, o poder de nomeação livre do Presidente chega a 97 mil”. Já dados colhidos pelo IBGE referentes ao ano de 2013 denotam que, nos estados, aproximadamente 20% dos funcionários públicos não passaram por uma seleção racional e, nos municípios, o número chega a quase 30% para o período analisado.

⁵⁰⁷ PUCCIONI, Felipe Galvão. *O Alto Percentual de Indicações Políticas na Administração Pública Brasileira*. 13 nov. 2017. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/o-alto-percentual-de-indicacoes-politicas-na-administracao-publica-brasileira/>. Acesso em: 15 out. 2018.

dos cargos de Ministro (nove), Ministros-Substitutos (quatro), Procurador (quatro) e Subprocurador-Geral (três).⁵⁰⁸

A relação desta conjuntura com o objeto do presente estudo envolve a independência técnico-funcional dos agentes. Trata-se de princípio do controle que caracteriza o afastamento de qualquer dependência funcional de outras pessoas ou órgãos para a realização do juízo técnico que a atividade demanda, como a realização de verificações, análise de documentos, colheita de provas, realização de amostragens e emissão de parecer técnico ou julgamento. Este princípio é, em sua definição, garantia da “imparcialidade técnica dos agentes e ética de conduta”.⁵⁰⁹

Para Jacoby Fernandes, a independência funcional do corpo técnico das Cortes é suficientemente assegurada pelo ingresso via concurso público e estabilidade inerente ao cargo:

Não raro ouvem-se comentários sobre ordens recebidas, às vezes de membros do plenário, direcionando determinada manifestação. O fato é, nesse caso, ainda mais lamentável, porque assujeitam-se a essa condição servidores concursados e estabilizados, ou seja, aqueles a quem o ordenamento jurídico cercou de garantia que supostamente serviriam à preservação da independência. Em boa hora, o sistema jurídico tipificou como improbidade tanto a atitude daquele que influencia no parecer, quanto do que atende ao interesse escuso.⁵¹⁰

Não se discorda que o servidor concursado possa escusar-se de direcionar sua análise a determinado resultado, amparado na estabilidade no cargo. Todavia, há fatores que tornam complexa a questão. Para além de poderem sofrer outros tipos de represálias internas, muitos servidores que compõe os Tribunais de Contas (a exemplo do constatado no TCU) são comissionados ou exercem função de confiança, ou seja, podem ser livremente exonerados. Pela visão global de que há no país um número grande de servidores que não ingressam por concurso público, é possível problematizar a abordagem pelo fato de que a garantia da estabilidade não lhes é conferida, ficando ainda mais vulneráveis a pressões de ordem superior.

⁵⁰⁸ TCU. Transparência: *Gestão de pessoas*. Em atendimento ao disposto no artigo 95, da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019, publicada no Diário Oficial da União de 15 de agosto de 2018, divulgamos as tabelas com os totais, por níveis, de cargos efetivos, comissionados e funções de confiança integrantes do quadro geral de pessoal do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/gestao-de-pessoas/>. Acesso em: 15 out. 2018.

⁵⁰⁹ JACOBY FERNANDES, J. U. *Tribunais de Contas...* p. 43-44.

⁵¹⁰ JACOBY FERNANDES, J. U. *Tribunais de Contas...* p. 43.

Outro ponto é que a trama de interesses familiares e políticos⁵¹¹ às vezes se prolonga e persiste na própria escolha interna dos ocupantes de cargos de comissão. Por ser de livre nomeação e exoneração, a indicação aos cargos não pode ser contestada do ponto de vista legal, exceto em relação ao aspecto do nepotismo⁵¹². Dos 16 cargos que pode usar no TCM-RJ, o Conselheiro José de Moraes, por exemplo, utilizou 10 para serem ocupados por integrantes do clube do qual é “comodoro” (espécie de diretor ou presidente) na Ilha do Governador⁵¹³. Já na Corte de Contas Estadual do referido Estado, o ex-deputado, ex-vereador e Conselheiro Domingos Brazão tem 15 dos 20 cargos de comissão de seu gabinete composta por aliados de seu mandato na Assembleia Legislativa⁵¹⁴.

Nesse ponto entra a influência que os membros da cúpula exercem na estrutura interna do Tribunal. Em estudo realizado em 2002⁵¹⁵, dois pesquisadores analisaram o Tribunal de Contas do Estado Pernambuco a partir do ambiente institucional e das relações de poder presentes¹. Sabe-se que os Conselheiros acumulam outros cargos dentro da instituição, como o de presidente do órgão, vice-presidente, corregedor-geral, etc., variando conforme o Regimento Interno de cada Corte. Segundo os autores, estes cargos representam “grande fonte de poder”⁵¹⁶, pois possibilitam aos membros da cúpula controlar a estrutura institucional das Cortes de Contas.

Especificamente no TCE-PE, os pesquisadores também relatam um tratamento desigual entre a Diretoria de Controle Municipal (DCM) e de Controle Estadual (DCE) quanto à estrutura, privilégios financeiros e instrumentos, fato este

⁵¹¹ No quarto político a conjuntura será evidenciada.

⁵¹² Aplica-se a Súmula Vinculante n. 13 do (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 13...).

⁵¹³ BERTA, Ruben. Conselheiros escolhem pessoas próximas para cargos de confiança em Tribunais de Contas. *O Globo*, 26 maio 2015. Disponível em: <http://goo.gl/YKZjaG>. Acesso em: 11 jun. 2016.

⁵¹⁴ Na página oficial do TCE-RJ, fica bem claro que a biografia do atual Conselheiro se resume à atividade política: foi assessor na Câmara Municipal do RJ, deputado estadual, vereador e ocupou diversos cargos em comissões permanentes, especiais e parlamentares de inquérito no legislativo municipal e estadual. (RIO DE JANEIRO. TCE-RJ. *Conselheiro Domingos Inácio Brazão*. Disponível em: <http://goo.gl/G2M2gX>. Acesso em: 30 dez. 2018). O conselheiro foi afastado no escândalo ocorrido no Tribunal de Contas do Rio de Janeiro em 2017, conforme será visto mais adiante (BERTA, Ruben. Conselheiros...).

⁵¹⁵ MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003.

⁵¹⁶ MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições ... p. 123.

que atribuem, entre outros fatores, às influências de poder internas, notadamente os laços políticos-familiares. Em suas palavras,

Existe a presença de outro elemento que pode alterar os arranjos de poder, como a existência de relações interpessoais caracterizada, sobretudo, por laços familiares que são determinantes na escolha dos ocupantes dos cargos comissionados de diretor e que a depender do grau de proximidade com o Conselheiro-presidente, aumenta a facilidade para a conquista de vantagens para os departamentos, que repercutem, sem dúvida, na qualidade e na melhoria das condições para todos que ali trabalham.⁵¹⁷

Na busca por identificar porque não há correspondência a efetividade formal do Tribunal e a efetividade aspirada pela sociedade⁵¹⁸, os autores asseveram que a imagem negativa dos Tribunais de Contas frente aos não raros escândalos de corrupção envolvendo seus membros configuram um fator decisivo, levando ao questionamento da forma de provimento dos Conselheiros⁵¹⁹. Assim ressaltam:

O cerne do problema está no ambiente de onde provêm os Conselheiros que, sabe-se, é permeado de práticas patrimoniais que passam por cima de regulamento, objetivando atingir interesses pessoais e que, inclusive, transcendem, em muitos casos, as normas estabelecidas. Isso decorre de uma sociedade que, historicamente, não considera o que é público como de todos, mas o que é público como privado, atendendo aos interesses de uma minoria.⁵²⁰

Essa situação demonstra como as relações políticas externas interferem diretamente na atuação das Cortes de Contas, “colocando a Administração Pública como refém da conjuntura política e fazendo com que a questão política interfira nas questões institucionais”⁵²¹. Um reflexo é a Corte proferir decisões que, às vezes, contrariam os relatórios técnicos feitos pelos auditores e corpos instrutivos da Corte.

⁵¹⁷ MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições ... p. 124.

⁵¹⁸ A efetividade formal seria o cumprimento das “normas e regulamentos constantes da lei maior do Estado e dos regulamentos internos da instituição”, enquanto a efetividade desejada é a “expectativa dos atores, visando atingir aos objetivos sociais quando da atuação do citado órgão”. MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições ... p. 120-121.

⁵¹⁹ MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições ... p.130-131.

⁵²⁰ MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições ... p.131.

⁵²¹ MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições ... p. 131.

O impacto na legitimidade do Tribunal é inevitável, pois tem-se uma análise subjetiva dos julgados em detrimento dos elementos concretos ⁵²².

Estes fatores vêm se somar à hipótese de que a tecnicidade necessária às atribuições da Corte possa ser constantemente ameaçada pelas indicações por razões políticas. Estão presentes elementos a embasar o questionamento de que a forma de nomeação atual, corroborada pela excessiva abertura de parte dos requisitos de nomeação, tem feito com que as indicações se deem por razões mais políticas do que em atenção à formação técnica dos Ministros e Conselheiros. Conforme elucida Marianna Montebello Willeman, “não há espaço no sistema constitucional para se ‘premiar’ pessoas com tão importante função apenas porque se aposentou na vida parlamentar ou simplesmente porque não logrou êxito em um pleito eleitoral”⁵²³.

Viu-se que Rui Barbosa idealizou para as Cortes de Contas um corpo de magistrados independentes, aptos a fiscalizar os gastos públicos com rigor e com a devida isenção. Enquanto órgãos desvinculados de qualquer esfera de poder, com independência e autonomia institucional, deveriam funcionar como contrapeso à função política necessária e natural de qualquer regime democrático. No caso específico das contas de governo, por exemplo, o aspecto político já está contemplado na submissão ao crivo das casas legislativas respectivas do parecer técnico emitido pelas Cortes de Contas. O papel destas é, então, emitir um posicionamento objetivo, equilibrado o caráter político esperado das ações do Legislativo.

A independência é elemento central para a garantia do desempenho adequado das instituições superiores de fiscalização. Tal premissa é constantemente reiterada pelas entidades internacionais e nos respectivos documentos formulados para orientar as entidades de fiscalização nacionais. Como apresentado no início do capítulo, as Declarações de Lima e do México trazem importantes diretrizes para a garantia da independência, tanto do ponto de vista da relação da instituição com as demais esferas de poder, quanto ao corpo deliberativo em específico. A partir dos ideais constantes nestas declarações, há subsídios suficientes para indagar se a

⁵²² MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições ... p. 131.

⁵²³ Willeman, Marianna Montebello. *Desconfiança institucionalizada...* p. 210.

realidade dos Tribunais de Contas brasileiros respeita os pressupostos mínimos para uma instituição superior com independência funcional e organizacional.

No que tange aos objetivos expostos na Declaração de Lima, nota-se que as Cortes de Contas possuem amparo constitucional e autonomia institucional administrativa, financeira e orçamentária, mas se tem dúvida se a sua independência encontra proteção, de fato, em um “supremo tribunal” (como declara necessário o documento internacional⁵²⁴). Apesar da intervenção do STF em inúmeros casos para buscar assegurar o modelo de nomeação constitucional, conferir a máxima efetividade à Constituição e a preservar o princípio da simetria nas Cortes locais, dos julgados apreciados constatou-se a insuficiência dos posicionamentos da Corte quanto aos requisitos de nomeação constitucional, contribuindo para o cenário de incerteza para sua aplicação.

Quanto aos princípios elencados na Declaração do México, os Tribunais de Contas brasileiros esbarram já no primeiro: inexistente no país uma normativa específica tratando sobre a independência da instituição. Segundo constatado na pesquisa da ATRICON anteriormente abordada, também não há, na maioria das Cortes, um Código de Ética para os membros – nas que há, questiona-se a força sancionatória aos integrantes do colegiado. Embora parte do segundo princípio seja atendida⁵²⁵, pois a vitaliciedade assegura a estabilidade no cargo e há imunidade legal dos Ministros e Conselheiros, a diretiva para que as nomeações se deem com independência do Executivo e os membros sejam selecionados por concurso público, com banca examinadora independente, não é observada pela forma de nomeação dos colegiados.

Em ambas as declarações, são enfatizadas a qualificação técnica de destaque e experiência profissional adequada ao desempenho da função, além da

⁵²⁴ Diz a Declaração de Lima, na seção 5, que “particularmente, é importante que um supremo tribunal garanta uma proteção jurídica adequada contra qualquer interferência na independência e no mandato para que a Entidade Fiscalizadora Superior realize auditorias”. (INTOSAI. *Declaração de Lima...*).

⁵²⁵ O segundo princípio da Declaração do México assim estabelece: “A independência de dirigentes e membros da EFS (de instituições colegiadas), incluindo estabilidade no cargo e imunidade legal no exercício normal das suas funções. A legislação aplicável especifica as condições para as nomeações, renomeações, recrutamento, remoção e aposentadoria do dirigente da EFS e membros de instituições colegiadas, que são: nomeados, renomeados ou removidos por um processo que assegure a sua independência em relação ao Executivo (ver ISSAI-11 Diretrizes e Boas Práticas Relacionadas com a Independência da EFS); nomeados com prazos suficientemente longos e fixos, que lhes permitam exercer os seus mandatos, sem medo de represálias; e imunes a qualquer processo por qualquer ato passado ou presente resultante do exercício normal das suas funções, conforme o caso” (INTOSAI. *Declaração do México...*).

independência e imparcialidade do corpo instrutivo e decisório em relação aos Poderes Executivo e Legislativo. Para estes ideais, a forma de nomeação do corpo deliberativo adotada no Brasil é, ao menos, uma barreira para a sua realização plena.

Todos estes fatores – o mote de criação dos Tribunais de Contas, a independência e autonomia orgânica, a relevância das atribuições constitucionais enquanto guardião das contas públicas e os ideais preconizados nos documentos internacionais – revelam a deformidade do sistema por nomeações mais pelo histórico político do que o técnico.

Na leitura do Conselheiro Cláudio Augusto Canha, não se deve aceitar o preenchimento mínimo dos requisitos para atender à Constituição para, então, promover-se uma indicação política⁵²⁶. Lamentavelmente é o que ocorre, pois, como evidenciado no estudo de Guilherme Brandão, o percentual de Conselheiros advindos de carreira técnica representa o mínimo nos colegiados de Contas brasileiras (pouquíssimas Cortes nomeiam auditores e membros do MPTC senão nas vagas a eles vinculadas).

Para Canha, sendo as Cortes de Contas um órgão técnico, “os critérios políticos, se inevitáveis, devem vir após o exaurimento dos critérios técnicos”⁵²⁷. A conclusão, embora realista, ainda não parece ideal. Acredita-se ser necessário alcançar uma forma de nomeação que proporcione o ingresso nos colegiados de membros qualificados e que não possuam um passado (geralmente recente) de ligações com o Executivo e o Legislativo.

A polêmica se alastra para outros colegiados quanto às nomeações realizadas pelo Poder Executivo. É o caso do Supremo Tribunal Federal, cujo exame do sistema de nomeação, embora em parte distinto ao das Cortes de Contas, é frutífero à compreensão da problemática existente em torno das indicações realizadas pelos poderes políticos.

Segundo o art. 101, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal, no órgão de cúpula do Poder Judiciário a nomeação dos onze Ministros que compõem o colegiado ocorre, exclusivamente, por escolha do Presidente da República. Devem ser selecionados cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco

⁵²⁶ CANHA, Cláudio Augusto. A evolução (?) do papel dos auditores dos Tribunais de Contas do Brasil. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 47.

⁵²⁷ CANHA, Cláudio Augusto. A evolução... p. 47.

anos de idade, dotados de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeados após aprovação por maioria absoluta no Senado Federal. As idades mínima e máxima e a exigência de reputação ilibada são as mesmas para a nomeação dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas, mas o cargo de Ministro do STF é reservado a brasileiros natos⁵²⁸, requer-se “notório saber jurídico” no lugar de “notórios conhecimentos” em áreas específicas e não se exige expressamente a idoneidade moral. Quanto à forma de nomeação, o diferencial é o monopólio pelo Executivo da indicação das vagas dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

André Marengo dos Santos e Luciano da Ros investigaram as modificações e continuidades nos padrões de recrutamento dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, entre 1829 e 2006, e detectaram o perfil dos membros selecionados⁵²⁹. Um dos enfoques do levantamento foi identificar o estado de institucionalização do STF, considerando a filiação partidária dos Ministros uma variável para a “diferenciação e o estabelecimento de fronteiras em relação a outras esferas institucionais”⁵³⁰.

Os dados colhidos pelos pesquisadores demonstram uma gradual redução da filiação partidária dos Ministros desde a I República (50,7%) até a redemocratização (33,3%). Nesse último período (1985-2006), a média entre a filiação e ingresso na Corte foi de 19,2 anos e, entre a filiação e o último cargo, de 17 anos. Outro fator utilizado para detectar as fronteiras entre a esfera política e jurídica, cuja independência indica o grau de institucionalização da Corte, foi a trajetória profissional dos Ministros.⁵³¹

Desde a época do Império houve um lento crescimento das nomeações de Ministros com trajetórias profissionais unicamente jurídicas, chegando-se ao patamar de um a cada três Ministros após a redemocratização. Apesar da tendência a um

⁵²⁸ Conforme o rol constante do art. 12, § 3º, IV, da Constituição Federal de 1988.

⁵²⁹ SANTOS, André Marengo dos; DA ROS, Luciano. Caminhos que levam à Corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro (1829-2006). *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 131-149, jun. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 set. 2018.

⁵³⁰ Segundo o texto, filiação partidária “indica, aqui, uma estratégia de investimento no campo político (BOURDIEU, 1989; GAXIE, 1993), ou, ainda, a constituição de conexões partidárias, eventualmente necessárias para impulsionar as carreiras no campo jurídico, o que indica, precisamente, a fluidez de fronteiras e o potencial da reconversão do capital político (votos, relações, compromissos políticos etc.) em mobilidade profissional no Poder Judiciário, em detrimento de um capital profissional específico deste (desempenho, perícia, formação jurídica etc.)” (SANTOS, André Marengo dos; DA ROS, Luciano. Caminhos que levam à Corte... p. 145).

⁵³¹ SANTOS, André Marengo dos; DA ROS, Luciano. Caminhos que levam à Corte... p. 145.

progressivo “padrão de recrutamento endógeno” na seleção dos Ministros, os dados reunidos destes 115 anos pesquisados da Corte revelam a limitação ainda presente para uma diferenciação com a esfera política, a indicar que a institucionalização deste órgão de cúpula do Judiciário ainda não se completou⁵³². A pesquisa deixa em aberto, para estudos futuros, a verificação se a menor vinculação ao Poder Executivo federal extraída do crescente padrão de recrutamento endógeno importa decisões mais independentes das preferências da esfera judiciária, fortalecendo o sistema de *checks and balances*⁵³³.

Também sobre o processo de institucionalização do STF, Daniel Barile da Silveira dedicou sua tese de doutorado à forma de recrutamento dos Ministros do STF desde a Constituição Federal de 1988 até 2011⁵³⁴. Baseando-se em ensaios relativos à institucionalização da Suprema Corte estadunidense, o autor justifica o recorte a partir da constatação de que a formação em carreiras exclusivamente jurídicas é um elemento de diferenciação de esferas com carreiras ligadas ao mundo político (Executivo e Legislativo)⁵³⁵. Além da forma de exercício das competências, o perfil dos membros caracteriza componente da “diferenciação funcional de instituições” e, dessa forma, permite aferir o grau de institucionalização destas⁵³⁶.

Indicam uma maior institucionalização do Supremo Tribunal Federal que os Ministros recrutados possuam carreira essencialmente jurídica, distante das carreiras políticas do Executivo e do Legislativo. Uma maior proximidade com o mundo político pode significar que a esfera de decisão dos membros está mais permeável a influências deste, o que, para o autor, enfraquece de alguma maneira “o poder de veto do STF em relação a contextos políticos em que os principais *policy-makers* atuam com total empenho para fazer valer suas intenções”.⁵³⁷

Nos Tribunais Constitucionais da Europa Ocidental, a nomeação dos Ministros é política, uma vez que os modelos adotados geralmente determinam a escolha de membros do Parlamento⁵³⁸. Este tipo de sistema é justificado por uma

⁵³² SANTOS, André Marengo dos; DA ROS, Luciano. Caminhos que levam à Corte.. p. 145-146.

⁵³³ SANTOS, André Marengo dos; DA ROS, Luciano. Caminhos que levam à Corte.. p. 147.

⁵³⁴ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo Tribunal Federal e sua posição contramajoritária na Constituição da República de 1988. 2012. 405 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

⁵³⁵ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 171-172.

⁵³⁶ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 170.

⁵³⁷ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 172.

⁵³⁸ A constatação de Daniel Barile da Silveira é com base nos estudos de Favoreu (FAVOREU, Louis. *As cortes constitucionais*. São Paulo: Landy, 2004).

questão de legitimidade, porque a escolha dos Ministros não é submetida à escolha popular. Em grande parte dos países europeus, porém, a nomeação política é acompanhada da escolha de “professores universitários e juízes de carreira”, com mandato certo e definido legalmente.⁵³⁹

O estudo demonstrou a tendência na Corte brasileira nos últimos anos a nomeações que privilegiam candidatos com “currículo universitário recheado”, revelando que o atributo do notório saber requer do candidato um currículo com pós-graduações ou carreira acadêmica. Conjuntamente, também a formação jurídico-profissional é valorizada quando do momento da aprovação da nomeação pelo Senado Federal. Dos vinte e um Ministros nomeados até 2011, catorze exerceram a profissão de advogados, primeira carreira jurídica geralmente exercida pelos bacharéis de Direito. Apesar disso, há marcante presença de membros com experiência política pretérita, pois catorze Ministros exerceram cargos políticos de chefia, direção e assessoramento (provenientes de nomeação de agente político), dois foram senadores, três foram deputados federais e um foi prefeito interino.⁵⁴⁰

Os dados colhidos sobre a profissão exercida em momento imediatamente anterior à nomeação denotam que vinte dos vinte e um Ministros nomeados exerciam “carreira final no Estado”⁵⁴¹. Tais carreiras envolvem uma escolha política, ou da instituição em que vinculados ou por agentes externos que pleiteiam a ascensão a Tribunais locais ou superiores⁵⁴². Diante de tais constatações, fica claro que o trânsito político dos nomeados a Ministro não exclui o perfil técnico, mas a

⁵³⁹ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 181.

⁵⁴⁰ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 195-199.

⁵⁴¹ Três como promotor/procurador do Ministério Público, sete como juiz/desembargador/ministro no Poder Judiciário, quatro como Ministros de Estado, três Procuradores-Gerais da República, dois como Advogados-Gerais da União, e um como Procurador-Geral do Estado. Apenas um era advogado, o Ministro Eros Grau, e, segundo o autor, tal fato merece ser sopesado com o de que foi “previamente nomeado pelo Presidente Lula a compor o Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico”, ou seja, não tinha um “exclusivo vínculo com a advocacia”. Nenhum juiz de primeira instância ascendeu diretamente ao Supremo, sendo o trânsito pelos Tribunais de segunda instância requisito para a ascensão ao cargo. Da mesma forma ocorre com membros do Ministério Público, que ou transitaram pelos Tribunais ou exerceram cargos de assessoramento ao Governo antes da nomeação. (SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 201-202).

⁵⁴² A carreira de Procurador-Geral da República passa por nomeação de escolha do Presidente, mediante aprovação do Senado (art. 128, § 1º, CF), “o que indica a necessidade de tráfegar socialmente no mundo de coalizões”. Da mesma maneira ocorre com a carreira de Procurador-Geral do Estado, “mantidas suas proporções e substituída a circulação aqui pelos entremeios que permeiam os principais agentes políticos existentes no Estado de origem”. O estudo observa o vínculo mais forte ao Executivo federal nos cargos de Ministro de Estado e de Advogado-Geral da União, uma vez que são de livre nomeação pelo Presidente (artigos 131, § 1º, 87 e 84, I, todos da Constituição), o que acaba gerando nomeações pessoais, dada a natureza da função (SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 201-202).

excelência profissional deve vir acompanhada da circulação no mundo político⁵⁴³. Essa constatação é reforçada pela de que, dos vinte e um Ministros pesquisados, dez tiveram participação direta no governo do Presidente que os indicaram, ou seja, possuíam cargos na administração pública quando da sua indicação⁵⁴⁴.

Segundo o autor, o sistema de nomeação pelo Presidente, com posterior aprovação pelo Senado, é elemento que favorece essa configuração e, talvez, haveria um cenário diferente caso compreendesse “uma mescla de nomeações endógenas da magistratura, ou indicações por órgãos institucionalizados, como a OAB ou Ministério Público”⁵⁴⁵. Em suma, o fato de menos da metade dos membros do STF, entre 1988 a 2011, terem advindo de carreiras unicamente jurídicas revela que o trato político tem substancial importância na indicação, não prevalecendo o recrutamento endógeno das carreiras jurídicas⁵⁴⁶.

Outro ponto a destacar são as “céleres e encomiásticas” sabatinas dos indicados a Ministros, à medida que a média de duração é de quatro horas, com baixa profundidade das arguições e “permeada de elogios e desejos de boa-aventurança no cargo a ser ocupado”⁵⁴⁷. Assim procedendo, o Senado Federal perde a oportunidade de exercer a fiscalização horizontal, pois o dissenso é exceção no processo de análise realizado pela Casa Legislativa: “exibe-se mais uma postura *pro forma*, referendária diante da necessidade de aprovação do candidato pelo comando constitucional, todavia pouco cambiária do conteúdo do resultado da indicação”⁵⁴⁸.

À exceção da sabatina do atual Ministro do STF Edson Fachin, em que o Senado o submeteu a onze horas de exaustiva inquirição⁵⁴⁹, normalmente as sabatinas realizadas no STF são mero procedimento formal, havendo uma simples ratificação da decisão do Presidente⁵⁵⁰. Todos os elementos abordados, segundo

⁵⁴³ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 203.

⁵⁴⁴ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 208.

⁵⁴⁵ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 207.

⁵⁴⁶ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 213.

⁵⁴⁷ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 208.

⁵⁴⁸ Segundo Barile, “o que se percebe, é que parece figurar, então, no controle das polias interpoderes, como um ator homologatório das decisões presidenciais, mas não de accountability, conclusão esta extraída não pelo resultado (ou seja, o número de rejeições), mas pelo meio (isto é, a constatação de tímidas arguições e estudos sobre os indicados)”. (SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 210-214).

⁵⁴⁹ A “desconfiança” da indicação do Ministro pode ser também atribuída ao contexto de crise política que iniciava no segundo mandato de Dilma Rousseff.

⁵⁵⁰ Apenas se tem notícia de rejeição de Ministros do STF no governo de Floriano Peixoto, 1891 a 1894 (SÓ CINCO candidatos ao STF já foram rejeitados pelo Senado; saiba quando. *Folha de São*

Silveira, igualmente indicam que ainda é preciso esforços para alcançar a diferenciação institucional no âmbito do STF, tida como “sinônimo de amadurecimento histórico em democracias desenvolvidas”⁵⁵¹.

Em outro relevante estudo que analisou o posicionamento do Supremo Tribunal Federal em 1.277 Ações Diretas de Inconstitucionalidade julgadas entre 1999 a 2006, a doutora em Ciências Sociais Fabiana Luci de Oliveira se propôs a investigar de que forma os Ministros da Corte se agrupam para votar nos casos⁵⁵². Foi testada e comprovada no estudo a hipótese de que “os Ministros nomeados por um mesmo Presidente comportam-se como um grupo coeso no tribunal”⁵⁵³. As conclusões foram a de que “há formação de coalizões temporárias e ‘panelinhas’ no Tribunal”, que se alinham conforme a nomeação presidencial; “os Ministros nomeados por um mesmo Presidente são mais propensos a votar em conjunto do que a dividir os seus votos”; e, ainda, que “a coesão verificada entre os Ministros nomeados por um mesmo Presidente é maior que a coesão da corte de maneira geral”⁵⁵⁴.

No colegiado do STF, portanto, os indicados normalmente preenchem o requisito técnico para ingresso da Corte, mas ainda é preciso transitar pelo mundo político para ser alçado a Ministro. Tendo-se em conta que o grau de institucionalização da Corte depende da separação entre a carreira jurídica e política, também o modo de indicação dos Ministros da Corte é passível de críticas.

Paulo, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/02/1860956-cinco-candidatos-ao-stf-ja-foram-rejeitados-pelo-senado-saiba-quando.shtml>. Acesso em 15 out. 2018.

⁵⁵¹ SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo... p. 217-218.

⁵⁵² O recorte temporal foi propositadamente escolhido, visto que se tratava de período de maior renovação na Corte até então, com sete composições diferentes em oito anos, e também porque marcado pela transição de dois governos de ideologias políticas diferentes (Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva). OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e “panelinhas”. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 139-153, nov. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000400011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 set. 2018.

⁵⁵³ OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Processo decisório... p. 152.

⁵⁵⁴ Segundo a autora, apenas o Ministro Marco Aurélio de Mello constitui uma exceção a tal afirmação, já que “apresentou um comportamento dissonante do tribunal como um todo” (OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Processo decisório... p. 152). A despeito da conclusão da autora, há estudo referente à composição do STF entre 2012 e 2017 que parece trazer posicionamento diverso à tese por ela sustentada ao desafiar o “modelo atitudinal” e concluir que “no período analisado, as poucas divergências entre os ministros não guardaram relação com a origem política de suas indicações”. Vide: SILVA, Jeferson Mariano. Mapeando o Supremo: as posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017). *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-54, abr. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100035&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 dez. 2018.

No TCU e dos Tribunais de Contas estaduais, apesar de somente uma vaga ser destinada à “livre” nomeação pelo Presidente ou Governador, as observações quanto ao STF podem ser aproveitadas para o sistema de ingresso dos seus Ministros e Conselheiros. O fator político demonstra ser o que mais pesa quando da escolha dos nomeados, fazendo o Senado (e também as Assembleias Legislativas) as mesmas “vistas grossas” que normalmente ocorrem quando das sabatinas dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Sobre a nomeação dos Ministros do STF, José Ailton Garcia entende que por conta de serem todos nomeados pelo Presidente, deveria ser retirada da competência originária da Corte Constitucional brasileira a atribuição de julgar o Presidente da República e membros do Congresso Nacional por infrações comuns⁵⁵⁵. Diferenças à parte, não seria desarrazoado repensar a competência do Tribunal de Contas da União e demais Cortes de Contas do país para apreciar as contas anuais do Presidente (art. 71, I, da Constituição Federal) e dos respectivos Governadores. O fato de ter sido nomeado por aquele Presidente/Governador pode pesar no exame das contas destes se estabelecido um vínculo de “gratidão” entre nomeante e nomeado, que criará embaraços ao Conselheiro indicado para que vote pela reprovação das contas ou mesmo pela aprovação com ressalvas.

Diante dos pontos fracos do sistema de nomeação brasileiro, recorrer ao exercício de alteridade, investigando o processo de composição dos colegiados estrangeiros, engrandece o debate quanto ao contexto nacional e permite verificar se a presença de requisitos subjetivos de nomeação e a aproximação com a esfera política são peculiaridades do modo de ingresso no Brasil ou, por outro lado, se também estão presentes nos sistemas adotados por Entidades de Fiscalização Superior mundo afora.

3.3.2 O ingresso nas Instituições Superiores de Controle estrangeiras

Sem olvidar das diferenças entre os modelos de instituições superiores de controle mundo afora, a abordagem do direito estrangeiro proporciona um exame

⁵⁵⁵ GARCIA, José Ailton. Supremo Tribunal Federal brasileiro: análise da forma de escolha de seus Ministros. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 61, p.123-133, out. 2007.

mais acurado do sistema de nomeação adotado pelo Brasil⁵⁵⁶. No primeiro capítulo, foram apresentados alguns modelos de funcionamento de outras entidades de fiscalização. Por ora, o enfoque é como são preenchidos os colegiados nestas e outras instituições nacionais, pois seria incompleta a reflexão sobre o modo de ingresso pátrio dos membros sem considerar como ocorrem em outros Estados.

Neste tópico, apresenta-se o sistema de nomeação da cúpula de alguns países⁵⁵⁷: do modelo *Westminster*, México e Reino Unido; do modelo *Board system*, Alemanha e Argentina; e do modelo francês (ou “napoleônico”), Portugal, Espanha, Bélgica, França e Itália. Para os dois primeiros modelos, foi escolhido um país europeu, ante a influência do modelo europeu nos Tribunais de Contas brasileiros, e duas experiências da América. Quanto aos países do modelo francês, são apresentadas as três experiências representantes do modelo quanto ao critério do momento em que realizado, bem como a de Portugal e Espanha. O critério de escolha foi a singularidade das suas Instituições Superiores de Controle, especialmente por preverem modo de ingresso dos membros diferenciado ao adotado no Brasil.

Como visto, o *National Audit Office* do Reino Unido é coordenado por um Controlador e Auditor Geral (C&AG), oficial da Câmara dos Comuns, e uma equipe de aproximadamente oitocentas pessoas⁵⁵⁸. Nem ele nem a equipe são funcionários públicos⁵⁵⁹. Não se reportam a Ministro e são independentes do governo⁵⁶⁰. O C&AG é recomendado pela Câmara dos Comuns à rainha, que realiza a nomeação formal, e tem complexa liberdade no exercício de suas funções⁵⁶¹. Quando de sua nomeação, é valorada a sua trajetória profissional no setor de auditoria pública⁵⁶².

⁵⁵⁶ Pretende-se uma análise do direito estrangeiro, e não propriamente de direito comparado, conforme a distinção trazida por Ana Lúcia de Lyra Tavares sobre as duas análises: “[...] cabe recordar que o direito estrangeiro, que representa o conjunto de fontes de direito de um outro país, não se confunde com o comparado. O conhecimento do primeiro constitui, obviamente, pré-requisito para a prática do segundo, que se caracteriza pela aplicação do método comparativo a dois ou mais ordenamentos jurídicos nacionais, pertencentes, ou não, ao mesmo sistema jurídico. Busca identificar semelhanças e diferenças quanto a pontos específicos (microcomparação) ou em relação a traços diferenciais, estruturais ou históricos, de dois ou mais sistemas jurídicos (macrocomparação). (TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. Contribuição do direito comparado às fontes do direito brasileiro. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 5, 2006, p. 61-62).

⁵⁵⁷ De acordo com a classificação e os modelos apresentados no tópico 1.2.

⁵⁵⁸ UNITED KINGDOM. NATIONAL AUDIT OFFICE. *About us...*

⁵⁵⁹ UNITED KINGDOM. NATIONAL AUDIT OFFICE. *About us...*

⁵⁶⁰ UNITED KINGDOM. NATIONAL AUDIT OFFICE. *About us...*

⁵⁶¹ UNITED KINGDOM. *National Audit Act 1983...*

⁵⁶² UNITED KINGDOM. NATIONAL AUDIT OFFICE. *Appointment of the new C&AG*. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/press-release/appointment-of-the-new-cag/> Acesso em: 07 fev. 2019.

No México, à frente da *Auditoría Superior de la Federación* está um auditor superior, nomeado pelo voto de dois terços dos membros presentes da Câmara dos Deputados⁵⁶³. Sua nomeação, porém, não é livre. Primeiramente, é lançada uma convocatória pública para os interessados, podendo a Comissão responsável na Câmara dos Deputados “postular” candidatos idôneos para ocupar o cargo perante organizações da sociedade civil e acadêmicas. Recebidas as solicitações, com a devida documentação, os candidatos são entrevistados separadamente, sendo então selecionados os três melhores avaliados para o cargo⁵⁶⁴. Em seguida, a Comissão leva à apreciação do Plenário da Câmara a designação do titular, o qual permanecerá no cargo por oito anos, podendo ser designado novamente uma única vez. Caso nenhum candidato obtenha o voto de dois terços da Casa Legislativa, deve ser reiniciado o processo, não podendo os candidatos anteriores participar do novo processo seletivo⁵⁶⁵.

A disposição legal é rigorosa quanto aos requisitos para ser titular da instituição. Somente pode sê-lo o cidadão mexicano nato que não adquira outra nacionalidade, tenha residido no país nos dois anos anteriores à designação, esteja em pleno exercício dos direitos civis e políticos, tenha no mínimo trinta e cinco anos quando da designação, goze de boa reputação e não seja condenado em pena restritiva de liberdade por mais de um ano (se o delito se tratar de roubo, fraude, falsificação, abuso de confiança ou outro que afete sua boa fama, ficará inabilitado independentemente da pena). Elenca-se também uma série de cargos/funções que o indicado não pode ter exercido: Secretário de Estado, Fiscal ou Procurador-Geral da República da Cidade do México, Senador, Deputado Federal, titular do Executivo de alguma entidade federativa, titular ou, se for o caso, comissionado de algum órgão constitucional autônomo, dirigente, tesoureiro, titular de finanças ou de administração de algum partido político, nem ter se candidatado para cargo de eleição popular no ano prévio ao dia de sua nomeação.⁵⁶⁶

O titular da entidade deve, ainda, contar com experiência de dez anos com atividades ou funções relacionadas com o controle e fiscalização de gasto público, política orçamental, avaliação do gasto público, desempenho e de políticas públicas, administração financeira ou manejo de recursos. Precisa ainda possuir, no dia de

⁵⁶³ Art. 79, da Constituição mexicana (MÉXICO [Constituição (1917)]. *Constitución...*).

⁵⁶⁴ Art. 84, da Lei de Fiscalização e Contas (MÉXICO. *Ley de Fiscalización...*).

⁵⁶⁵ Artigos 83 e 84, da Lei de Fiscalização e Contas (MÉXICO. *Ley de Fiscalización...*).

⁵⁶⁶ Art. 88, da Lei de Fiscalização e Contas (MÉXICO. *Ley de Fiscalización*

sua designação, antiguidade mínima de dez anos em titulação formal de contador público, ser licenciado em direito ou advogado, em economia, em administração ou ter qualquer outro título profissional relacionado com as atividades de fiscalização. Por fim, é vedado assumir o cargo aquele inabilitado para desempenhar emprego, cargo ou comissão no serviço público, ou removido por causa grave em algum cargo do setor público ou privado.⁵⁶⁷

Integrante do modelo *Board system*, o Tribunal de Contas alemão tem como membros o Presidente e seu Vice, um diretor de auditoria sênior e outros diretores de auditoria. O Presidente e o Vice são nomeados como servidores públicos temporários por um período de doze anos e devem se aposentar depois dos mandatos. Os dois são eleitos pelas duas Casas do Parlamento, sob proposta do Governo Federal e sem debate. Os outros são nomeados pelo Governo Federal, mediante proposição do Presidente do próprio Tribunal de Contas alemão, após consulta à Comissão permanente do Senado. Todos os membros devem ter qualificação de um veterano de carreira pública e ampla experiência profissional. O Presidente, o Vice-Presidente e mais um terço, pelo menos, dos demais membros devem estar qualificados para exercer uma função judicial. Impõe-se que um número apropriado de membros tenha experiência em economia ou engenharia.⁵⁶⁸

Na Argentina, os sete auditores-gerais são eleitos para um mandato de oito anos, admitida reeleição, e devem ter nacionalidade argentina e formação na área de ciências econômicas ou jurídica, com especialização em administração financeira e controle⁵⁶⁹. Seis auditores são designados por resolução das Câmaras do Congresso Nacional, sendo três pela Câmara de Senadores e três pela Câmara de Deputados⁵⁷⁰. Incumbido da presidência da Corte, o sétimo auditor é designado por proposta do partido político de oposição com maior número de legisladores no

⁵⁶⁷ Art. 88, da Lei de Fiscalização e Contas (MÉXICO. *Ley de Fiscalización...*). O art. 93, IV do mesmo diploma expressamente prevê como hipótese de remoção do cargo “aceitar a ingerência dos partidos políticos no exercício de suas funções e desta circunstancia conduzir-se com parcialidade no processo de revisão das contas públicas e nos procedimentos de fiscalização e imposição de sanções [...]”.

⁵⁶⁸ Artigos 3 e 5, do Bundesrechnungshof Act (DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. *Bundesrechnungshof Act*. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/bundesrechnungshof-act>. Acesso em: 15 out. 2018).

⁵⁶⁹ Art. 121, da Lei 24.156/1992 (ARGENTINA. *Ley 24.156...*).

⁵⁷⁰ Art. 122, da Lei 24.156/1992 (ARGENTINA. *Ley 24.156...*). A Lei 24.156 dispõe que, ao se nomear os primeiros auditores gerais, são determinados, por sorteio, os três que permanecerão no cargo por quatro anos, correspondendo oito anos aos quatro restantes.

Congresso⁵⁷¹. O modelo de nomeação é eminentemente político-partidário e, segundo se tem verificado, gerou “excessiva politização da AGN” e um ponto de fragilidade para a atuação da Corte⁵⁷².

Bélgica, França, Itália, Espanha e Portugal adotam o modelo francês de entidade de fiscalização superior, assim como o Brasil.

O Tribunal de Corte de Contas belga é composto por uma Câmara de língua francesa e uma de língua holandesa, cada uma com um Presidente, quatro Conselheiros e um secretário geral⁵⁷³. Juntas, as duas Câmaras compõem a Assembleia Geral, formada, portanto, por doze magistrados⁵⁷⁴. Segundo a Constituição do país, os membros são nomeados pela Câmara dos Representantes para um mandato estabelecido pela lei⁵⁷⁵, qual seja, de seis anos, podendo ser reconduzidos indefinidamente⁵⁷⁶. Para garantir a independência e imparcialidade dos membros do Tribunal, o órgão legislativo elaborou uma lista de atividades proibidas ou incompatíveis com a sua função⁵⁷⁷. Apesar de a lei não estabelecer condição especial para nomeação, o critério costumeiro é o de que os magistrados sejam recrutados entre os funcionários da Corte que possuam experiência na área financeira estatal⁵⁷⁸.

Segundo o Código de Ética, os membros e funcionários da Corte devem realizar suas atribuições com independência das entidades controladas e livres de qualquer pressão externa e precisam evitar qualquer situação que possa influenciar no exercício imparcial das atividades ou criar uma suspeita ilegítima de interferência externa em sua atuação. Outros valores como excelência, integridade,

⁵⁷¹ Art. 85, da Constituição argentina (ARGENTINA [Constituição (1995)]. *Constitución...*).

⁵⁷² Mariana Montebello dá como exemplo os relatórios de auditoria, pois, ao se exigir a aprovação por unanimidade dos membros do colegiado, acaba-se permitindo que “um único auditor-geral aliado do governo simplesmente debilite ou vete o relatório”. (WILLEMANN, Marianna Montebello. *Desconfiança institucionalizada...* p. 120). Para embasar as suas conclusões, a autora cita o seguinte estudo: SANTISO, Carlos. *The political economy of government auditing: financial governance and the rule of Law in Latin America and beyond*. New York: Routledge, 2009.

⁵⁷³ O mais velho dos dois Presidentes é designado “Premier Président” ou “Eerste Voorzitter” e o mais velho dos dois secretários geral “Greffier en chef” ou “Hoofdgriffie” (BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Organization*. Disponível em: <https://www.ccrek.be/EN/Presentation/Organisation.html>. Acesso em: 07 fev. 2019).

⁵⁷⁴ BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Organization...*

⁵⁷⁵ Art. 180, da Constituição belga (BELGIUM. [Constituição (1831)]. *Belgium Constitution*. Disponível em: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf. Acesso em: 15 out. 2018).

⁵⁷⁶ BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Organization...*

⁵⁷⁷ BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Organization...*

⁵⁷⁸ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas...* p. 108.

imparcialidade, confidencialidade, lealdade e respeito também são previstos ao lado da independência para garantir a confiança externa na instituição.⁵⁷⁹

Na França, a Corte de Contas é composta por um Presidente, um Procurador-Geral e, desde 2013, por 8 chefes de seção, 142 *counseillers-maîtres*, 66 *counseillers référendaires* e 17 auditores-júnior⁵⁸⁰. O art. 13 da Constituição Francesa de 1958 estabelece a nomeação dos “Conselheiros-mestres” dos Tribunais de Contas pelo Conselho de Ministros, este formado pelos ministérios do governo francês sob liderança do Primeiro-Ministro⁵⁸¹ e presidido pelo Presidente da República⁵⁸². De igual forma é a nomeação do Presidente, do Procurador-Geral e dos chefes de seção; por sua vez, os *conseillers référendaires*, auditores-júnior, secretário-geral, secretários-gerais adjuntos e promotores públicos são nomeados por decreto padrão emitido pelo Presidente da República⁵⁸³. Nos comentários de José de Ribamar Barreiros Soares,

Os auditores são escolhidos entre alunos da Escola Nacional de Administração. Três quartos dos conselheiros referendários são escolhidos entre os auditores e um quarto entre funcionários das finanças com pelo menos dez anos de serviço. No caso dos conselheiros-mestres, dois terços são destinados aos referendários, um sexto é destinado a funcionários das finanças e o último sexto a funcionários provenientes da administração. Os presidentes de câmara são escolhidos entre os conselheiros-mestres com pelo menos três anos de antiguidade.⁵⁸⁴

A Corte francesa considera a independência da instituição diretamente relacionada a de seus membros, os quais têm garantias para a estabilidade no cargo, níveis de recrutamento, forma de nomeação, promoção e remuneração previstos em legislação específica e, ainda, um código de práticas que se estende aos não-magistrados integrantes das inspeções. A independência da Corte é considerada um “estado de espírito e prática”, uma vez que firmada em seu prestígio

⁵⁷⁹ BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Code éthique*. mar. 2009. Disponível em: <https://www.ccrek.be/Docs/Site/CodeEthique.pdf>. Acesso em 15 out. 2018.

⁵⁸⁰ A Corte ainda é composta por relatores externos (funcionários públicos), especialistas, assistentes, auditores-chefe em serviço extraordinário. (FRANCE. COUR DES COMPTES. *Cour...*).

⁵⁸¹ FRANCE. GOUVERNEMENT.FR. *La Composition du Gouvernement*. Disponível em: <https://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement>. Acesso em: 15 out. 2018.

⁵⁸² Art. 9, da Constituição francesa (FRANÇA [Constituição (1958)]. *Constituição...*).

⁵⁸³ FRANCE. COUR DES COMPTES. *Cour...*

⁵⁸⁴ SOARES, José de Ribamar Barreiros. A justiça administrativa no direito comparado. *Revista de informação legislativa*, v. 38, n. 152, p. 55-62, out./dez. 2001. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/721>. Acesso em: 3 dez. 2018. p. 57-58.

e existência de longa-data. A colegialidade das decisões é considerada uma forma de “eliminar as preferências pessoais” quando do desempenho de suas funções.⁵⁸⁵

A Corte de Contas italiana declara como um dos elementos que garantem sua independência a forma de nomeação de sua cúpula (Presidente e Procuradoria-Geral) e de recrutamento e nomeação dos demais componentes, todos com *status* de magistrados. Segundo afirmado pela instituição, as funções de controle por ela exercidas são dotadas de um “forte valor democrático”, porque “são realizadas por terceiros, neutras em relação ao governo e ao Parlamento, não só no interesse dos órgãos auxiliares, mas da coletividade administrativa [...]”⁵⁸⁶.

O Presidente da Corte é nomeado pelo Governo entre os magistrados que tenham exercitado, por pelo menos três anos, função de Presidente de Seção ou função equivalente em órgãos constitucionais nacionais ou instituições da União Europeia. O procedimento de nomeação consiste na emissão de um decreto pelo Presidente da República, mediante proposta do Conselho de Ministro e emissão de parecer pelo Conselho Presidencial. Uma vez nomeado, o Presidente não mais pode perder o cargo, somente se voluntariamente renunciá-lo ou for aposentado por idade. O Procurador-Geral também é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Conselho de Ministros. Os juízes do Tribunal são providos por concurso público, atendidas determinadas qualificações e exames. No certame, apenas é admitida a participação de juízes ordinários e administrativos, advogados do Estado e dos “tribunais livres”, advogados militares e funcionários públicos que atendam aos requisitos exigidos por lei. Ouvida a opinião do Conselho da Presidência, o governo também pode nomear uma parte dos Conselheiros da Corte, dotados dos mesmos direitos, deveres e garantias dos magistrados.⁵⁸⁷

A formação técnica na Itália é indispensável à composição da Corte, de acordo com os comentários de Cláudio Augusto Canha:

Da mesma forma adotada para a admissão dos magistrados da *Giurisdizione Amministrativa* (art. 16 da Lei nº 186, de 27/04/1982), para a nomeação no cargo de *Referendario da Corte dei Conti* é exigido concurso público (art. 12 da Lei nº 1345, de 20/12/1961). Os demais postos da magistratura de contas italiana são reservados aos magistrados de nível imediatamente inferior, exceto no que tange

⁵⁸⁵ FRANCE. COUR DES COMPTES. *Cour...*

⁵⁸⁶ ITALIA. CORTE DEI CONTI. Corte dei conti: *la storia...*

⁵⁸⁷ ITALIA. CORTE DEI CONTI. Corte dei conti: *la storia...*

ao posto de *Consiglieri*, em que metade das vagas é reservada a funcionários públicos da *Corte dei Conti* e dos demais órgãos da administração que cumpram os requisitos previstos em lei (art. 7º da Lei nº 655, de 06/05/1948, com a redação dada pela Lei nº 385, de 08/07/1977).

A outra metade é composta de oriundos do cargo de Primo Referendario.⁵⁸⁸

Na península ibérica, a Constituição espanhola garante aos membros dos Tribunais de Contas espanhóis a independência e inamovibilidade dos juízes, bem como os submete às mesmas incompatibilidades⁵⁸⁹. Compõem o Tribunal Pleno doze Conselheiros, dos quais há o Presidente e o Fiscal⁵⁹⁰. O Presidente do Tribunal de Contas é nomeado entre os seus membros pelo Rei, sob proposta do pleno e para um período de três anos⁵⁹¹. Dos doze Conselheiros que integram o colegiado, seis são nomeados pelo Congresso dos Deputados e seis pelo Senado, pelo voto de maioria de três quintos de cada uma dessas Câmaras, para um mandato de nove anos. Os membros do Pleno devem ter reconhecida competência, mais de quinze anos de exercício profissional e serem escolhidos entre revisores oficiais de contas, magistrados e fiscais, professores universitários e funcionários públicos de carreiras em que se exijam titulação acadêmica superior, advogados, economistas, professores de negócio.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas espanhol expressamente proíbe a designação de Conselheiros de contas que nos quinze anos anteriores foram autoridades ou funcionários que tinham a seu cargo a gestão, inspeção ou intervenção das receitas e gastos do setor público; Presidentes, Diretores e membros dos Conselhos de Administração dos Organismos autônomos e Sociedades integrados no setor público; particulares que, excepcionalmente, administrem, arrecadem ou custeiem fundos ou valores públicos; os beneficiários de subvenções de fundos públicos; e qualquer outra pessoa prestadora de contas

⁵⁸⁸ CANHA, Cláudio Augusto. A evolução... p. 23.

⁵⁸⁹ Art 136, item 3, da Constituição espanhola (ESPANHA [Constituição (1978)]. *Constituição...*).

⁵⁹⁰ Art. 21, item 1, da Ley Orgánica 2/1982 (ESPAÑA. *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas*. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-11584>. Acesso em: 7 fev. 2019).

⁵⁹¹ Art. 29, da Ley Orgánica 2/1982 (ESPAÑA. *Ley Orgánica 2/1982...*).

perante o Tribunal. Estas vedações também se estendem aos servidores comissionados para o desempenho de algumas funções.⁵⁹²

Em Portugal, a Constituição preceitua a composição do Tribunal de Contas pelo Presidente e dezesseis juizes em sua sede e por um juiz em cada seção regional⁵⁹³. O Presidente do Tribunal de Contas é nomeado pelo Presidente da República para um mandato de quatro anos, renovável⁵⁹⁴. Segundo a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) do país, se a nomeação deste recair sobre um juiz do próprio Tribunal, seu lugar permanece cativo enquanto durar o mandato⁵⁹⁵. O Vice-Presidente é escolhido pelo plenário geral da Corte, em escrutínio secreto e para um mandato de três anos, admitida reeleição⁵⁹⁶. Os juizes são nomeados por “concurso curricular”, cuja avaliação cabe a um júri presidido pelo Presidente do Tribunal de Contas e “pelo vice-presidente, pelo juiz mais antigo e por dois professores universitários, um de Direito e outro de Economia, Finanças, Organização e Gestão ou Auditoria, designados pelo Governo”⁵⁹⁷.

Apenas podem se candidatar à vaga indivíduos com idade superior a 35 anos que atendam aos requisitos gerais exigidos para a nomeação de funcionários do Estado e sejam:

- a) Magistrados judiciais, dos tribunais administrativos e fiscais ou do Ministério Público, colocados em tribunais superiores, com pelo menos 10 anos na respetiva magistratura e classificação superior a Bom;
- b) Doutores em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções;
- c) Mestres ou licenciados em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão ou em outras áreas adequadas ao exercício das funções com pelo menos 10 anos de serviço na Administração Pública e classificação de Muito bom, sendo 3 daqueles anos no exercício de funções dirigentes ao nível do cargo de diretor-geral ou equiparado ou de funções docentes no ensino superior universitário em disciplinas afins da matéria do Tribunal de Contas;

⁵⁹² Art. 33, da Ley Orgánica 2/1982 (ESPAÑA. *Ley Orgánica 2/1982...*). As vedações se estendem aos servidores comissionados que vão exercer as funções constantes do art. 7, item 4 da Lei Orgânica.

⁵⁹³ Art. 14, itens 1 e 2 da Constituição portuguesa (PORTUGAL [Constituição (1976)]. *Constituição...*).

⁵⁹⁴ Art. 133, m, e art. 214, item 2 da Constituição portuguesa (PORTUGAL [Constituição (1976)]. *Constituição...*).

⁵⁹⁵ Art. 16, item 2, da Lei de organização e processo do Tribunal de Contas de Portugal (PORTUGAL. *Lei nº 98/97, de 26 de agosto*. Lei de organização e processo do Tribunal de Contas (LOPTC). Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/legis7-act.pdf>. p. 19-105 Acesso em: 7 fev. 2019).

⁵⁹⁶ Art. 17, da LOPTC (PORTUGAL. *Lei nº 98/97...*).

⁵⁹⁷ Art. 18, da LOPTC (PORTUGAL. *Lei nº 98/97...*).

- d) Licenciados nas áreas referidas na alínea anterior que tenham exercido funções de subdiretor-geral ou auditor-coordenador ou equiparado no Tribunal de Contas pelo menos durante cinco anos;
- e) Mestres ou licenciados em Direito, Economia, Finanças ou Organização e Gestão de Empresas de reconhecido mérito com pelo menos 10 anos de serviço em cargos de direção de empresas e 3 como membro de conselhos de administração ou de gestão ou de conselhos fiscais ou de comissões de fiscalização.⁵⁹⁸

Os candidatos são classificados em uma das áreas enunciadas, para cada qual existe uma vaga, conforme a ordem estabelecida acima. O júri gradua os candidatos levando em conta, globalmente, os seguintes fatores: classificações académicas e de serviço, graduações obtidas em concursos, trabalhos científicos ou profissionais, atividade profissional e quaisquer outros elementos que respeitem à idoneidade e à capacidade de adaptação ao cargo. A possibilidade de que a escolha pela banca se dê por critérios alheios aos estipulados é arrefecida pela composição do júri por dois membros externos à estrutura da Corte (os dois professores universitários) bem como pela possibilidade prevista na legislação portuguesa de recurso das deliberações da banca ao plenário geral do Tribunal.⁵⁹⁹

Os juízes da Corte possuem as mesmas honras, direitos, categoria, tratamento, remuneração e demais prerrogativas conferidas aos juízes do Supremo Tribunal de Justiça e também se sujeitam ao Estatuto dos Magistrados Judiciais, no que compatível⁶⁰⁰. A eles também são estendidas as mesmas incompatibilidades, impedimentos e suspeições dos magistrados judiciais⁶⁰¹. Ao Presidente e aos juízes da Corte não é permitido “exercer quaisquer funções em órgãos de partidos, de associações políticas ou de associações com eles conexas nem desenvolver atividades político partidárias de caráter público”, de modo que durante o exercício do cargo no Tribunal resta suspenso o estatuto oriundo da respectiva filiação⁶⁰².

O panorama dado sobre o sistema de nomeação de alguns países dos diferentes modelos de EFSs permite algumas conclusões.

No modelo *Westminster*, o dirigente das EFS precisa ser altamente qualificado para o exercício do cargo. Chama atenção, em especial, a rigorosidade da seleção adotada pelo México. Embora a nomeação se dê pela Câmara dos

⁵⁹⁸ Art. 19 item 1, da LOPTC (PORTUGAL. *Lei n° 98/97...*).

⁵⁹⁹ Art. 20, itens 1, 2 e 3, da LOPTC (PORTUGAL. *Lei n° 98/97...*).

⁶⁰⁰ Art. 24, da LOPTC (PORTUGAL. *Lei n° 98/97...*).

⁶⁰¹ Art. 27, item 1, da LOPTC (PORTUGAL. *Lei n° 98/97...*).

⁶⁰² Art. 27, item 2, da LOPTC (PORTUGAL. *Lei n° 98/97...*).

Deputados, todo processo seletivo descrito conduz à separação da esfera política e à primazia do aspecto técnico. Veda-se o ingresso de condenados por determinados delitos e daqueles que tenham exercido cargos no Executivo, Legislativo ou mesmo em partidos políticos. A titulação formal em área atinente ao controle é exigida em período considerável, além do histórico profissional.

Nas experiências dos países do modelo *Board System*, os integrantes possuem em sua maioria mandatos temporários e, tanto na Alemanha como Argentina, a qualificação formal é requisito para as nomeações. Embora todos os países mencionados do sistema das Cortes de Contas valorizem o aspecto técnico, o desenho institucional dos colegiados do Tribunal de Contas português é selecionado como o destaque. O ingresso mediante concurso curricular – cuja avaliação cabe a um júri plural, e a escolha de membros com formação técnica em áreas pertinentes à atividade de controle – faz com que o sistema português, ao menos aparentemente, seja menos permeável a indicações por motivações políticas em detrimento da formação técnico-profissional dos membros.

Marianna Montebello Willeman, em contrapartida, avalia que os desenhos institucionais presentes em países dos três modelos de ISCs não permitem identificar uma fórmula em que seja afastada significativamente o padrão de indicação dividida entre Executivo e Legislativo⁶⁰³:

Não foi possível encontrar qualquer experiência estrangeira que tenha inovado, buscando diminuir o custo político na formação das instituições de *accountability* financeira, especialmente na tentativa de promover um melhor balanceamento entre capacidades técnicas e incentivos políticos.⁶⁰⁴

A experiência estrangeira, entretanto, permite constatar que o sistema de nomeação nos colegiados de Contas brasileiros é fraco quanto aos critérios de seleção e, assim sendo, incrementa a permeabilidade a nomeações eminentemente por motivação política. Dessa maneira, não se afirma que em outros países não haja qualquer aproximação com a esfera política, mas é assente a frouxidão dos requisitos de nomeação brasileiros perto dos modelos adotados em entidades estrangeiras.

⁶⁰³ Em sua tese de doutorado, Montebello analisou como representantes dos três modelos Argentina, Chile, Estados Unidos e França (WILLEMANN, Mariana Montebello. *O desenho institucional...* p. 127).

⁶⁰⁴ WILLEMANN, Mariana Montebello. *O desenho institucional...* p. 127.

As debilidades do modo de seleção dos Ministros e Conselheiros refletem-se na composição dos colegiados. Muitos dos que estão à frente dos cargos foram condenados em processos na Justiça e nos próprios Tribunais de Contas. Não é raro o afastamento de integrantes dos colegiados em investigações geralmente ligadas à prática de atos de corrupção no exercício do cargo. Nos colegiados, está também presente o fenômeno da politização e o da “parentalização”, na medida em que as elites políticas no Brasil geralmente são perpetuadas por gerações familiares. Se não bastasse, há resistência à implementação do modelo constitucional e ao pleno exercício das atribuições quanto aos auditores e membros do Ministério Público.

4. DEBILIDADES NA COMPOSIÇÃO DOS COLEGIADOS

A defesa do papel mais abrangente dos Tribunais de Contas, com a possibilidade constitucional de analisarem o desempenho e os resultados alcançados pela Administração Pública, apenas faz sentido se acompanhada de uma avaliação do seu perfil institucional. Nas palavras de Marianna Montebello Willeman, “a elaboração de uma teoria que reforça a atividade de controle externo de tais órgãos somente se justifica, pragmaticamente, se eles gozarem, acima de tudo, de autoridade moral na fiscalização e na supervisão das finanças públicas”. É preciso, portanto, um olhar detido sobre as fragilidades ainda existentes na instituição, as quais colocam em xeque a sua efetividade para a redução da desconfiança que constantemente ronda a Administração Pública.⁶⁰⁵

Doris Coutinho pontua que, das instituições brasileiras responsáveis por exercer o controle e fiscalização da Administração Pública, talvez sejam os Tribunais de Contas as que mais têm a sua credibilidade abalada na ordem democrática. A principal razão é o comprometimento da fiabilidade do órgão de controle externo ante a natureza da fiscalização que exercem e a raiz dos casos de malversação dos recursos públicos; mais ainda, diante do envolvimento dos próprios membros em escândalos envolvendo dinheiro e agentes públicos.⁶⁰⁶

O objetivo do capítulo final deste trabalho é apresentar as fragilidades nos colegiados de Contas, que dão o arcabouço fático para o questionamento sobre o modo de ingresso de seus Ministros e Conselheiros. Mais do que apontar algumas lacunas existentes na realidade da instituição, busca-se também apresentar propostas de alteração do sistema, a fim de trazer contribuições e fortalecer o debate de tema que deve ser posto, com prioridade, na pauta nacional.

4.1 Um panorama dos colegiados

A fim de mostrar a realidade dos colegiados dos Tribunais de Contas brasileiros, optou-se por utilizar como base o minucioso relatório de 2016 da

⁶⁰⁵ WILLEMANN, Mariana Montebello. *O desenho institucional...* p. 28.

⁶⁰⁶ COUTINHO, Doris T. de Miranda. Entre a norma e a efetividade. *Atricon*, 23 mar. 2017. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/entre-a-norma-e-a-efetividade/>. Acesso em: 10 dez. 2018.

Organização “Transparência Brasil”, acerca da vida pregressa de todos os 233 integrantes das 34 Cortes de Contas do país⁶⁰⁷. Produzido pelas pesquisadoras Natália Paiva e Juliana Saikai, trata-se de estudo recente, com abrangência nacional e detalhes sobre a composição dos colegiados da instituição.

Conjuntamente, apresenta-se também os resultados de recente pesquisa de mestrado na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), de autoria do cientista político Audálio Machado, que realizou recorte sobre as indicações dos Conselheiros estaduais e, com base no perfil dos nomeados, elaborou um índice específico para a avaliação da autonomia da instituição. O estudo da Transparência Brasil, inclusive, serviu como base para o levantamento, reunindo-se dados sobre os TCs estaduais até dezembro de 2016.⁶⁰⁸

Em alguns pontos, foi possível promover a atualização de tais pesquisas para a elaboração deste trabalho. O cenário dos colegiados mostra não só o descumprimento dos requisitos constitucionais, mas também dos parâmetros instituídos pelas organizações nacionais e internacionais para um bom desempenho da atividade de controle pelas Instituições de Fiscalização Superiores.

O resultados gerais do estudo apontam que, de cada dez membros, 80% exerceram cargos políticos ou de destaque na Administração Pública, 23% sofrem processos ou foram condenados na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas e 31% são parentes de políticos. Além de a cúpula dos TCs ser em sua maioria ocupada por ex-políticos de carreira, os dados mostram que muitos integram clãs políticos locais e com reputação e idoneidade moral questionáveis.⁶⁰⁹

Dos integrantes com histórico político ou que ocuparam cargos de destaque público, 107 foram deputados estaduais, 62 secretários estaduais, 48 vereadores, 37 dirigentes de empresa pública, autarquia ou outras entidades da administração

⁶⁰⁷ O relatório é uma atualização do estudo publicado pela organização em 2014. Os TCs pesquisados são todos os existentes no país: o Tribunal de Contas da União, 27 Tribunais de Contas do Estado e do Distrito Federal, 4 Tribunais de Contas dos Municípios (Pará, Goiás, Bahia e Ceará – este não havia sido extinto quando do estudo) e os dos Tribunais de Contas do Município de São Paulo e do Rio de Janeiro (PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. *Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas?* Transparência Brasil, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/tofwql>. Acesso em: 10 jan. 2018).

⁶⁰⁸ MACHADO, Audálio José Pontes. *Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). 2017. 82 p. Universidade Federal de Pernambuco, 17 fev. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/24059>. Acesso em 15 ou. 2018.

⁶⁰⁹ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. *Quem são os Conselheiros...*

indireta, 29 secretários municipais, 22 prefeitos, 17 procuradores-gerais, 16 deputados federais, 9 vice-prefeitos, 3 senadores, 2 Ministros e 1 Governador. Na leitura das pesquisadoras, a forte politização dos colegiados deve-se aos “critérios vagos de difícil verificação” para as nomeações. O resultado é a existência de Conselheiros de formação estranha às áreas de conhecimento elencadas na Constituição Federal:

O conselheiro Antônio Cristóvão Correia de Messias, do TCE-AC, por exemplo, atuou como médico até sua nomeação pelo então Governador do estado Orleir Messias Cameli (PPR), seu primo. A conselheira do TCE-GO Carla Cíntia Santillo, filha do ex-Governador do estado e ex-conselheiro do TCE-GO Henrique Antônio Santillo, é formada em odontologia e foi deputada por quatro anos antes da nomeação. No TCM-BA, os conselheiros Fernando Vita e Paulo Marconi são jornalistas, tendo trabalhado em veículos de comunicação e assessorias de imprensa. Vita também é escritor de romances.⁶¹⁰

As informações sobre a formação dos membros colhidas no estudo permitem concluir que muitos outros não possuem qualificação formal nas áreas elencadas na Constituição Federal e, grande parte, não atende a exigência de experiência profissional, a saber: Naluh Maria Lima Gouveia dos Santos (TCE-AC), formada em Letras e ex-deputada estadual por três vezes; Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes (TCE-CE), pedagoga e com ampla atividade política pretérita; Paulo Tadeu Vale da Silva (TC-DF), arquivologista, ex-deputado estadual e distrital e secretário de governo; Sérgio Manoel Nader Borges (TCE-ES), engenheiro e com vasto passado político; Kennedy de Sousa Trindade (TCE-GO), engenheiro, ex-deputado estadual e ex-diretor geral da Assembleia Legislativa; Raimundo Nonato (TCE-MA), médico, ex-deputado estadual e ex-subchefe do Gabinete Civil do governo estadual; Mauri José Torres Duarte (TCE-MG), pecuarista e ex-deputado estadual; Jerson Domingos (TCE-MS), pecuarista; Maria de Lourdes Lima de Oliveira (TCE-PA), pedagoga e ex-prefeita e ex-deputada estadual; Antônio Nominando Diniz Filho (TCE-PB), médico e ex-deputado estadual e secretário regional; Kleber Dantas Eulálio (TCE-PI), médico e político de carreira; Antônio Gilberto de Oliveira Jales (TCE-RN), geólogo e ex-secretário municipal e estadual; José Euler Potyguara Pereira de Melo (TCE-RO),

⁶¹⁰ O conselheiro Antônio Cristóvão de Messias, atualmente, é Presidente do Tribunal de Contas da União. Em 1995 atuou como Secretário Especial do Governo do Acre e, entre 1996 e 1998, como chefe da Casa Civil. (PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...).

engenheiro civil e ex-chefe de gabinete e chefe da coordenadoria especial de governo; Francisco Carvalho da Silva (TCE-RO), zootecnista e ex-prefeito, ex-deputado e ex-diretor de empresa estadual; Marco Peixoto (TCE-RS), engenheiro civil, ex-vereador e ex-deputado estadual.⁶¹¹

Também são desprovidos de qualificação formal nas áreas para o cargo os seguintes Conselheiros: Nilo Sérgio de Resende Neto (TCM-GO), sem ensino superior completo e ex-deputado estadual; Iradir Pietroski (TCE-RS), técnico agrícola, licenciado em pedagogia e com farta atividade política; Luiz Eduardo Cherem (TCE-SC), dentista e também com currículo político extenso; José Carlos Araújo (TCM-PA), psicólogo, ex-vereador e ex-deputado estadual; Luiz Antônio Chrispim (TCM-RJ), sem graduação em ensino superior e com vários cargos eletivos e na Administração Pública; Edson Emanuel Simões, geógrafo (TCM-SP), ex-vereador e ex-assessor especial do governo; entre outros Conselheiros.⁶¹²

No TCE-MA, em novembro de 2013, houve a nomeação pela Assembleia Legislativa estadual do próprio vice-Governador, Joaquim Washington Luiz de Oliveira. Graduado em história, o Conselheiro não atendia os requisitos dos notórios conhecimentos e experiência profissional nas áreas estabelecidas constitucionalmente, embora o currículo para a atividade política fosse considerável⁶¹³. A reação da “oposição” na Assembleia do Estado maranhense não se deu em razão do flagrante desrespeito à Constituição Federal, mas por não ter sido um deputado estadual o nomeado para o cargo. Assim se manifestou, à época, o líder da oposição, Rubens Júnior (Partido Comunista do Brasil):

Estou há sete anos exercendo o cargo de deputado estadual e em todo esse tempo sempre ouvi, aí embaixo, no Plenário, a frase de que essa vaga seria da Assembleia. Seria mais do que isso, de um deputado estadual. Não apenas um sentimento corporativista mas, além disso, um reconhecimento e uma valorização dos próprios deputados estaduais. Ouvi isso durante todos os sete anos em que exerço cargo nesta Casa. Entretanto, para a nossa surpresa, com toda celeridade, não é o que está acontecendo.⁶¹⁴

⁶¹¹ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶¹² PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶¹³ Segundo o site oficial do TCE-MA, o Conselheiro foi “Deputado Federal (2003 - 2007); Assessor Especial da Secretaria - Geral da Presidência da República (2008-2009); Deputado Federal (2009-2011); Vice-Governador do Estado do Maranhão (2011-2013).” (TC-MA. *Joaquim Washington Luiz Oliveira*. Disponível em: <http://goo.gl/c0Bb5g>. Acesso em: 15 jan. 2018).

⁶¹⁴ PLENÁRIO ELEGE vice-governador para Conselheiro do TCE/MA. *Jornal pequeno*, 28 nov. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/nEeh2q>. Acesso em: 15 jan. 2018.

Quanto aos condenados na Justiça e nos Tribunais de Contas, dos 233 membros, 53 possuem 104 citações⁶¹⁵, sendo que em apenas seis Cortes brasileiras não há Conselheiros com ocorrências (TCE-TO, TCE-PE, TCM-SP, TCE-BA, TCE-PB e TCE-MA). O tipo mais frequente são ações de improbidade administrativa (44 ocorrências), atingindo 26 membros dos colegiados⁶¹⁶.

Em ordem decrescente, as demais infrações mais recorrentes são: peculato (doze), nulidade da nomeação como Conselheiro (oito), corrupção passiva (sete), lavagem de dinheiro e formação de quadrilha (seis cada), contas eleitorais rejeitadas (cinco cada), irregularidade em prestação de contas, ordenação de despesas não autorizadas em lei e falsidade ideológica (quatro cada); conduta vedada a agente público, de crime da Lei de Licitações e de inquérito penal (três cada); acumulação indevida de cargos em comissão (duas cada); e compra de votos, porte ilegal de armas, uso irregular de recursos públicos, prevaricação, irregularidade em contratos, abuso de poder econômico, crime contra a ordem tributária, prestação de contas eleitorais não apresentada, cumulação de benefícios, tortura, nepotismo ou nepotismo cruzado, venda fictícia, associação criminosa (uma cada).⁶¹⁷

No âmbito do TCU, três dos nove Ministros têm ocorrências na Justiça ou nos Tribunais de Contas, enquanto na esfera estadual lideram o TCE-RJ (com cinco Conselheiros)⁶¹⁸, o TCE-GO (com quatro Conselheiros) e o TCE-AP⁶¹⁹, TCM-GO, TCE-MT, TCE-RR e TCE-SE (com três Conselheiros cada). Outros sete Tribunais de Contas possuem dois dos seus Conselheiros com ocorrências⁶²⁰ e doze pelo menos um dos membros⁶²¹.

É entre os ex-políticos que está a maioria dos integrantes processados, pois 27% possuem ocorrências, enquanto entre os que jamais ocuparam cargo eletivo ou

⁶¹⁵ Segundo o relatório, não foram abarcados na pesquisa casos de suspensão penal, como na ação penal que respondia o Ministro do TCU Augusto Nardes por omissão de declaração em prestação de contas eleitorais da sua campanha para deputado federal em 2002. (PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...)

⁶¹⁶ São três os tipos de improbidade administrativa: atos que importam enriquecimento ilícito (Art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (Art. 11), conforme previsão da Lei nº 8.429/1992.

⁶¹⁷ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶¹⁸ Como o relatório foi elaborado em 2016, tal dado sobre o TCE-RJ provém de atualização do estudo pela autora.

⁶¹⁹ Os dados sobre o TCE-AP foram atualizados.

⁶²⁰ São eles o TCE-ES, TCE-SP, TCE-PI, TCE-AL, TCM-PA, TCE-MS e TCE-PR.

⁶²¹ São eles o TCM-CE, TCE-RN, TCE-RO, TCE-PA, TCE-RS, TCM-RJ, TCE-CE, TCE-SC, TCE-AM, TC-DF, TCE-AC, TCM-BA e TCE-MG.

foram secretários de governo a taxa é de 6%.

Os Ministros do TCU José Augusto Ribeiro Nardes e Raimundo Carreiro Filho, por exemplo, exerceram cargos políticos e são alvo de dois inquéritos em trâmite no Supremo Tribunal Federal. Nardes é investigado na Operação Zelotes, que desmontou esquema de pagamento de propinas a integrantes do Conselho Administrativo da Receita Federal, a fim de anular multas fiscais contra empresas. Carreiro Filho é investigado por lavagem de dinheiro, em que é suspeito de receber propina de dono de empreiteira envolvido na Operação Lava Jato enquanto Relator do acordo de leniência da construtora UTC.⁶²²

No que tange às 18 condenações existentes em face dos membros dos colegiados, são as constatações: “há sete por improbidade administrativa, cinco por desaprovação de contas eleitorais, quatro por irregularidades em prestação de contas de gestão, uma por falsidade ideológica e uma por irregularidade em contratos”⁶²³.

O Ministro do TCU Aroldo Cedraz de Oliveira integra a lista de condenados por reprovação das contas, no caso, referente a sua campanha para deputado estadual em 2002. O Ministro é formado em veterinária e proprietário rural, com carreira política pretérita como deputado federal, secretário estadual e presidente de uma empresa de economia mista da Bahia.⁶²⁴

Sérgio Manoel Nardes Borges (TCE-ES) e Kennedy de Sousa Trindade (TCE-GO) são exemplos de Conselheiros condenados por improbidade administrativa. Borges foi condenado conjuntamente ao então presidente e o ex-diretor geral da Assembleia Legislativa capixaba pelo envolvimento de fraudes relacionadas ao pagamento de diárias e ajuda de custo de viagens que nunca se efetivaram⁶²⁵. Trindade foi condenado⁶²⁶ por contratação indevida e sem procedimento licitatório de

⁶²² Inquéritos nº 4.150 e nº 4.075 (PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...).

⁶²³ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶²⁴ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶²⁵ O processo ora tramita no Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial, e aguarda julgamento pela Corte (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Recurso Especial nº 1.515.116/ES. Relator: Min. Herman Benjamin, Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, aguarda julgamento. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=1515116&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em 15 out. 2018).

⁶²⁶ A condenação em primeira instância foi mantida pelo TRF-1, que apenas abrandou as penas aplicadas (BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (Quarta Turma). AC 0006014-74.2001.4.01.3500 (2001.35.00.006019-3) Relator: Des. Hilton Queiroz. Brasília, DF: Tribunal Regional Federal da Primeira Região, 01 out. 2013. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00060147420014013500&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>. Acesso em 15 out. 2018).

empresa para a execução de obras de hospital e prisões, enquanto presidente do Consórcio Rodoviário Intermunicipal.⁶²⁷

No estudo da Transparência Brasil ainda foi constatado que sete Conselheiros estão afastados preventivamente por indícios em esquemas de corrupção. Atualizando os dados com o caso do TCE-RJ e o retorno de parte dos Conselheiros do TCE-AP, em realidade oito Conselheiros estão afastados atualmente no país, quatro na corte estadual carioca e um em cada na do Amapá, Ceará, Espírito Santo e São Paulo⁶²⁸.

O caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro é paradigmático. Em março de 2017, cinco dos sete Conselheiros da Corte foram presos temporariamente na operação “Quinto do Ouro” da Polícia Federal, suspeitos de terem recebido propina de empresas para aprovar contratos de obras públicas durante a gestão do ex-Governador Sérgio Cabral⁶²⁹. A operação foi deflagrada após delação do ex-presidente da Corte, Jonas Lopes de Carvalho, e de seu filho, Jonas Lopes de Carvalho Neto, que revelaram o esquema de venda das decisões. Todos os Conselheiros presos exerceram atividade política pretérita ou ocuparam altos cargos no Poder Executivo e, ainda, possuíam ligação com a Assembleia Legislativa do Estado ou com os próprios governadores quando de sua nomeação⁶³⁰.

Mesmo após a prisão dos Conselheiros, o então Governador Luiz Fernando Pezão tentou preencher uma das vagas com o deputado estadual Edson

⁶²⁷ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶²⁸ Os Conselheiros Domingos Lamoglia (TC-DF) e Humberto Melo Bosaipo (TCE-MT) estavam afastados em 2014, mas renunciaram ao cargo. Segundo consta do estudo, “Bosaipo, que era réu em oito ações penais por peculato e lavagem de dinheiro no STJ e já havia sido condenado por improbidade administrativa, entrou com pedido de aposentadoria – que, uma vez concedida, faria com que o conselheiro perdesse o foro privilegiado. Após a Justiça determinar a suspensão do processo de aposentadoria, o conselheiro renunciou ao cargo em dezembro de 2014, garantindo que seus processos fossem enviados à primeira instância”. (PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...).

⁶²⁹ A prisão temporária dos Conselheiros Aloysio Neves, Domingos Brazão, José Gomes Graciosa, Marco Antônio Alencar e José Maurício Nolasco foi posteriormente revogada pelo Superior Tribunal de Justiça, determinando-se seu afastamento por 180 dias. Em setembro de 2017, o Tribunal Cidadão prorrogou o afastamento dos Conselheiros por mais 180 dias (ALESSI, Gio. Corrupção sistêmica abarca os tribunais que deveriam evitá-la. *El País*, 29 mar. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/07/politica/1481132447_970099.html. Acesso em: 10 jan. 2018; OLIVEIRA, Mariana. STJ revoga prisão de 5 conselheiros do TCE-RJ e os afasta do cargo por 180 dias. *GloboNews*, 07 abr. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/ministro-do-stj-determina-afastamento-de-seis-conselheiros-do-tce-rj-por-180-dias.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2018; OTAVIO, Chico. STJ prorroga afastamento de cinco conselheiros do TCE-RJ. *O Globo*, 18 set. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Ae7M5Y>. Acesso em: 15 jan. 2018).

⁶³⁰ OTAVIO, Chico. STJ prorroga afastamento...

Albertassi⁶³¹. Na época, o candidato afirmou que iria “purificar” a cadeira do ex-presidente do TCE⁶³². Albertassi já estava na mira do Ministério Público quando da indicação e atualmente está preso por contratações fantasmas na Assembleia Legislativa do Estado⁶³³. Em novembro de 2018, Pezão foi o primeiro Governador do estado do Rio de Janeiro a ser preso no exercício do mandato, acusado de montar uma rede nos órgãos de fiscalização e controle do estado para encobrir casos de corrupção, com o ex-Governador Sérgio Cabral⁶³⁴.

A pesquisa contabilizava como afastados em 2016 quatro Conselheiros do TCE-AP, mas atualmente apenas um está nessa condição. O primeiro afastamento se deu em 2012 quando, em decorrência da Operação Mãos Limpas, deflagrada pela Polícia Federal, o Superior Tribunal de Justiça recebeu denúncia do Ministério Público Federal contra cinco Conselheiros da Corte: Júlio Miranda (então presidente da Corte), Amiraldo Favacho, Regildo Salomão, Margareth Salomão e Manoel Dias. Os Conselheiros e outros funcionários eram acusados de desviar estimados 100 milhões de reais da Corte, por meio de cheques e saques da conta da instituição diretamente no caixa do banco.⁶³⁵

A então diretora da área de controle externo Xirlene Costa e o secretário-geral do TCE-AP chegaram a declarar que, com o afastamento dos integrantes, as decisões passaram a ser mais céleres, já que havia contas pendentes de análise desde o ano de 2005 “paradas”⁶³⁶. Em 2014, todos os Conselheiros retornaram ao

⁶³¹ Sobre a vaga, foi noticiado no jornal Estado de São Paulo: “Relatos da época são de que houve pressão para que três conselheiros substitutos do TCE-RJ renunciassem à vaga para abrir caminho à indicação de Albertassi. Pezão, por sua vez, tentou convencer o então procurador-geral do Estado, Leonardo Espíndola, a emitir um parecer avalizando o nome do então deputado. Espíndola, que considerava a alternativa uma ‘desmoralização jurídica’, se recusou a cumprir a ordem e acabou demitido” (TOMAZELLI, Idiana Nos TCEs, indicações políticas...).

⁶³² CABALLERO, Miguel. Indicado por Pezão para o TCE-RJ diz que vai 'purificar' cadeira de conselheiro-delator. *O Globo*, 09 nov. /2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/indicado-por-pezaopara-tce-rj-diz-que-vai-purificar-cadeira-de-conselheiro-delator-22051377>. Acesso em: 15 jan. 2018.

⁶³³ EDSON ALBERTASSI NOMEOU dois funcionários para a Alerj que nunca trabalharam, diz MP-RJ. *GloboNews*, 25 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/25/edson-albertassi-nomeou-dois-funcionarios-para-a-alerj-que-nunca-trabalharam-diz-mp-rj.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2018.

⁶³⁴ PEZÃO É O PRIMEIRO governador do estado do RJ preso no exercício do mandato. *GloboNews*, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/11/29/pezaoprimero-governador-do-estado-do-rj-presono-exercicio-do-mandato.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2018.

⁶³⁵ SANTOS, Débora. STJ afasta conselheiros do Tribunal de Contas do Amapá. *GloboNews*, 23 abr. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/04/stj-afasta-conselheiros-do-tribunal-de-contas-do-amapa.html>. Acesso em: 15 fev. 2018.

⁶³⁶ NO TCE DO AMAPÁ, cinco de sete conselheiros afastados. *Correio Forense*, 2013. Disponível em: <https://correio-forense.jusbrasil.com.br/noticias/215662831/no-tce-do-amapa-cinco-de-sete-conselheiros-afastados>. Acesso em: 15 fev. 2018.

cargo por decisões do Supremo Tribunal Federal (a conselheira Margareth Salomão acabou falecendo em 2012)⁶³⁷. Nova decisão do STJ, em 2015, determinou o afastamento dos Conselheiros, mas, no final de 2017, o STF determinou o retorno dos Conselheiros Júlio Miranda, Amiraldo Favacho e Regildo Salomão (Manoel Dias se aposentou no cargo)⁶³⁸.

Em fevereiro de 2018, o Conselheiro Amiraldo Favacho tornou-se réu em outra ação penal perante o STJ, acusado de ter desmatado terras protegidas sem autorização para passagem de gado⁶³⁹. Um mês depois, o Conselheiro Júlio Miranda⁶⁴⁰ voltou a ser afastado pelo STJ, em decorrência da mesma ação penal, cuja decisão foi mantida pelo STF. Segundo o voto do Min. Relator Gilmar Mendes, um dos motivos para mantê-lo fora do cargo é a influência do Conselheiro não só no TCE-AP, mas também no Ministério Público estadual e na Assembleia Legislativa do Estado. No HC nº 128853/AP, foi destacado o descumprimento por Miranda e outros Conselheiros da medida cautelar outrora deferida do STJ, ao comparecerem ao Tribunal de Justiça do estado para buscar a tutela de suposta prerrogativa de manter as funções comissionadas de servidores por si nomeados⁶⁴¹.

No TCE-SP, desde 2014 o Conselheiro Robson Marinho está afastado do cargo, sem prejuízo do salário de quase trinta e um mil reais⁶⁴². O passado político de Marinho é claro: foi chefe da Casa Civil do governo de Mario Covas (PSDB), de 1995 a 1997, quando ingressou no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Em outubro de 2017, o Superior Tribunal de Justiça recebeu denúncia do Ministério

⁶³⁷ SANTIAGO, Abinoan. Supremo suspende afastamento de dois conselheiros do TCE do Amapá. *GloboNews*, 19 dez. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/12/supremo-suspende-afastamento-de-dois-conselheiros-do-tce-do-amapa.html>. Acesso em: 15 fev. 2018.

⁶³⁸ CONSELHEIROS AFASTADOS do TCE após operação 'Mãos Limpas' voltam aos cargos. *GloboNews*, 20 dez. 2017, vídeo (58s). Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/jornal-do-amapa/videos/v/conselheiros-afastados-do-tce-apos-operacao-maos-limpas-voltam-aos-cargos/6371134/>. Acesso em: 15 fev. 2018. SILVA, Paulo. Gilmar Mendes estende termos de HCs e determina volta de Regildo Salomão ao Tribunal de Contas do Amapá. *Diário do Amapá*, 19 dez. 2017. Disponível em: <https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/politica/gilmar-mendes-estende-termos-de-hcs-e-determina-volta-de-regildo-salomao-ao-tribunal-de-contas-do-amapa/>. Acesso em: 15 fev. 2018.

⁶³⁹ FIGUEIREDO, Fabiana. Conselheiro do TCE vira réu no STJ em ação por crime ambiental no Amapá. *GloboNews*, 08 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/conselheiro-do-tce-vira-reu-no-stj-em-acao-por-crime-ambiental-no-amapa.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2018.

⁶⁴⁰ O conselheiro é coronel aposentado da Polícia Militar e é réu de outras ações na Justiça, por lavagem de dinheiro, porte ilegal de armas e improbidade administrativa. (PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...)

⁶⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas Corpus* nº 128.853, Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 21 out. 2016. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4794243>. Acesso em 15 out. 2018.

⁶⁴² AFASTADO DESDE agosto, Conselheiro de contas recebe R\$ 45,7 mil sem trabalhar. *O Estado de São Paulo*, 12 maio 2015. Disponível em: <http://goo.gl/MYkXFK>. Acesso em: 01 fev. 2018.

Público Federal contra o Conselheiro por corrupção passiva e lavagem de dinheiro no caso Alstom⁶⁴³.

Há casos investigados no país de compra das cadeiras nos colegiados. Na “Operação Ararath”, conduzida pela Polícia Federal, as investigações apontaram que o ex-deputado estadual Alencar Soares Filho foi alçado ao cargo de Conselheiro do TCE-MT por propina. Em maio de 2018, a Procuradoria-Geral da República (PGR) denunciou Blairo Maggi por ter, na condição de Governador do Mato Grosso, em 2009, participado do esquema de compra e venda das vagas. Um dos beneficiados do esquema, Sergio Ricardo de Almeida, foi afastado do cargo de Conselheiro do TCE-MT, por decisão liminar do Ministro do STF Luiz Fux, e também foi denunciado.⁶⁴⁴ Segundo a PGR,

No caso específico, foram reunidas provas de que o grupo fez - em dois momentos - pagamentos ao então conselheiro Alencar Soares Filho para que ele se aposentasse. A medida foi efetivada em 2012 e permitiu a indicação do ex-deputado estadual Sérgio Ricardo de Almeida para a corte de contas. Em troca da aposentadoria (ato de ofício) Alencar Soares teria aceitado propina em valores que podem chegar a R\$ 12 milhões.⁶⁴⁵

Além da politização, a pesquisa da Transparência Brasil atesta o que é possível denominar de “parentalização” dos colegiados, uma vez que grande parte dos Conselheiros possuem parentes na política. Dos 233 integrantes dos TCs

⁶⁴³ “O Ministério Público sustenta que Marinho favoreceu a Alstom no âmbito do aditivo X do projeto Gisel, empreendimento da Eletropaulo, antiga estatal de energia, para expansão do Metrô. Marinho teria recebido propina de US\$ 3 milhões da multinacional francesa por meio da offshore Higgins Finance Ltd, nas Ilhas Virgens. A conta Higgins, cujo beneficiário seria o conselheiro, foi aberta no Credit Suisse, de Genebra, em 1998.” (VASSALLO, Luiz. STJ põe Robson Marinho no banco dos réus por corrupção e o afasta do Tribunal de Contas/SP. *O Estado de São Paulo*, 18 out. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/stj-poe-robson-marinho-no-banco-dos-reus-por-corrupcao-e-o-afasta-do-tribunal-de-contassp/>. Acesso em: 15 fev. 2019). No ano seguinte, a relatora da ação penal, Nancy Andrichi, reconheceu a perda do foro privilegiado do conselheiro, uma vez que os crimes alegadamente cometidos não se deram durante o exercício do mandato (VASSALLO, Luiz; MACEDO, Fausto. Robson Marinho perde o privilégio do foro. *O Estado de São Paulo*, 30 jun. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/robson-marinho-perde-foro/>. Acesso em 15 fev. 2019). Alguns meses depois, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Edson Fachin negou seguimento ao HC nº 16866, onde o conselheiro se insurgia contra a perda do foro especial (FACHIN MANTÉM Robson Marinho longe do Tribunal de Contas de São Paulo. *O Estado de São Paulo*, 25 out. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/fachin-mantem-robson-marinho-longe-do-tribunal-de-contas-de-sao-paulo/>. Acesso em 15 fev. 2019).

⁶⁴⁴ MPF. Operação Ararath: PGR denuncia Blairo Maggi por corrupção ativa. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/operacao-ararath-pgr-denuncia-blairo-maggi-por-corrupcao-ativa>. Acesso em 15 fev. 2019.

⁶⁴⁵ MPF. Operação Ararath: PGR denuncia...

brasileiros, 32% têm relação de parentesco com políticos, dos quais, em quinze Tribunais de Contas “pelo menos três conselheiros pertencem a famílias com políticos em destaque”⁶⁴⁶.

Possuem parentes na política: no TCU, seis dos nove Ministros; no TCE-RN, seis entre sete Conselheiros; no TCE-SE, cinco de sete; no TCE-AL, cinco de seis; no TCE-PI, TCE-CE, TCE-SC e TCM-CE, quatro de sete; e, no TCE-PB, TCE-PE, TCE-AM, TCE-MS, TCM-BA, TCM-PA e TCE-RJ são três de sete Conselheiros que tem parentesco político⁶⁴⁷. Os cargos já exercidos pelos parentes são diversos e estão presentes em todas as esferas de poder:

Há ex-ministro do STF, ex-presidentes de Tribunais de Justiça, procurador-geral do MP, controlador-geral, ouvidor, ex-ministros do Executivo, secretários estaduais, governadores, prefeito, conselheiros em Tribunal de Contas, deputados federais, senadores, deputados estaduais e vereadores.⁶⁴⁸

As 22 relações de parentesco dos membros com Governadores, segundo o estudo, em parte se devem ao poder que o chefe do Executivo tem de indicá-los. Dos Conselheiros indicados diretamente por seus parentes, tem-se o Conselheiro do TCE-AL Otávio Lessa de Geraldo Santos, pelo irmão, Ronaldo Lessa; Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes, pelo ex-cunhado e ex-Governador do Ceará, Cid Gomes; Fernando Rodrigues Catão, por seu sobrinho e ex-Governador da Paraíba, Cássio Cunha Lima⁶⁴⁹; Antônio Cristóvão Correia de Messias, por seu primo, o então Governador do Acre, Orleir Cameli; Lilian Martins, por seu marido e ex-Governador do Piauí, Wilson Martins; e Marco Antonio Barbosa de Alencar, pelo pai e ex-Governador do Rio de Janeiro, Marcello Alencar.⁶⁵⁰

Em 2008, no mandato do então Governador do Paraná, Roberto Requião, a Assembleia Legislativa nomeou para o cargo de Conselheiro seu irmão, Maurício

⁶⁴⁶ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶⁴⁷ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶⁴⁸ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶⁴⁹ Tentou-se anular a nomeação por nepotismo através de ação popular, mas a ação foi julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça da Paraíba sob o entendimento de que, uma vez que a escolha, no caso, cabia à Assembleia Legislativa, não pode o governador do Estado recusar-se a formalizar o ato de nomeação, sob pena, inclusive, de incorrer em crime de responsabilidade. (TJ JULGA IMPROCEDENTE ação que pedia nulidade da nomeação de Catão no TCE *Rede Click*, 13 set. 2012. Disponível em: <https://www.clickpb.com.br/paraiba/tj-julga-improcedente-acao-que-pedia-a-nulidade-da-nomeacao-de-fernando-catao-no-tce-150559.html>. Acesso em: 15 fev. 2019).

⁶⁵⁰ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

Requião⁶⁵¹. Em recurso de reclamação ao Supremo Tribunal Federal, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski entendeu em primeira análise que a nomeação não afrontaria a Súmula Vinculante nº 13, na medida em que a Súmula diferencia cargos administrativos de políticos e o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná seria de natureza política⁶⁵².

Não obstante, em agravo regimental, o Ministro Ricardo Lewandowski reviu o entendimento de que o cargo seria de natureza política, uma vez que desempenha o papel de auxiliar o Legislativo no controle da administração pública. Além disso, ressaltou um “açodamento, no mínimo suspeito, dos atos levados a cabo naquela Casa de Leis para ultimar o processo seletivo”, uma vez que, segundo o parecer do Relator, o decreto de nomeação foi assinado no mesmo dia em que foram abertas as inscrições para os candidatos à respectiva vaga. Somou-se o fato de que a votação foi aberta, quando a Constituição Federal, em seu art. 52, III, “b” determina que seja fechada em casos análogos; e, sobretudo, a nomeação pelo Governador do Estado de parente a cargo que fiscalizaria suas contas, afrontando os princípios republicanos⁶⁵³.

⁶⁵¹ Quando do advento da Súmula Vinculante 13, o irmão de Requião era Superintendente da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA). Como o cargo era incompatível com a súmula antinepotismo, o ex-governador nomeou seu irmão para o cargo de Secretário especial para Assuntos Portuários e, depois, Secretário dos Transportes. O juízo da primeira Vara da Fazenda de Curitiba entendeu que a manobra contrariava o princípio da moralidade, concedendo liminar para a suspensão do cargo. A liminar foi derrubada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Cezar Peluso, decisão confirmada pelo plenário da Corte Constitucional, sob o entendimento de que não havia nepotismo pelo fato de o cargo ser político. No dia em que o Supremo Tribunal Federal baixou a referida Súmula, Requião também nomeou como Secretária Especial, sem agenda definida, sua esposa Maristela, então diretora do Museu Oscar Niemeyer, também com a finalidade de escapar da incidência do entendimento sumular. Na época, também dois sobrinhos do ex-governador ocupavam cargos públicos: João Arruda Júnior era Superintendente do Porto de Paranaguá e Paikan Salomon de Mello e Silva era produtor da TV Educativa (OLINDA, Caroline. Requião nomeia irmão para cargo em Brasília". *Gazeta do Povo*, 07 jan. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/ZeoGBK>. Acesso em: 15 jan. 2018; DEDA, Rhodrigo; FÉLIX, Rosana. Requião nomeia esposa como secretária para não demiti-la. *Gazeta do Povo*, 25 ago. 2008. Disponível em: <http://goo.gl/REBJoa>. Acesso em: 15 jan. 2018).

⁶⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Reclamação Constitucional nº 6.702. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 30 set. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2640945>. Acesso em 15 out. 2018.

⁶⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação Constitucional nº 6.702. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 04 mar. 2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2640945>. Acesso em 15 out. 2018. É interessante observar que o atual Ministro Luiz Roberto Barroso, em consulta formulada por Maurício Requião à época, havia proferido parecer de que o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado “não se enquadra em qualquer das categorias de que cuida a Súmula Vinculante nº 13 do STF – cargo em comissão (apresente ele natureza política ou puramente administrativa) ou função de confiança” (BARROSO, Luís Roberto. Consulta: *Súmula Vinculante nº 13 e nomeação para cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado*. Ementa: Conselheiro de Tribunal de Contas estadual não é cargo em comissão nem função gratificada. Eleição pela Assembleia Legislativa do irmão do

No TCE-PE, o então Governador do Estado, Eduardo Campos, no ano de 2011 nomeou seu primo, João Carneiro Campos, para o cargo de Conselheiro. Diferentemente do caso de Maurício Requião, não houve anulação da nomeação⁶⁵⁴.

Quatro anos antes da nomeação de João Campos, a Assembleia Legislativa nomeava como Conselheiro Marcos Loreto, primo da esposa do Governador, Renata Campos, por sua vez auditora concursada no Tribunal. Loreto foi oficial de gabinete de Governador no passado, diretor da Secretaria de Governo e foi chefe de gabinete de Campos exatamente no ano em que foi indicado para Conselheiro. Vários outros familiares também já integraram quadros do Estado. No mesmo ano de 2011, Ana Arraes, mãe de Eduardo Campos e filha de Miguel Arraes (ex-Governador de Pernambuco), foi indicada pelo Congresso para ocupar o cargo de ministra do TCU, mostrando a força política da família para além da esfera estadual.⁶⁵⁵

Mesmo com o falecimento de Eduardo Campos, a influência política da família não restou abalada. Em 2016, o filho mais velho, João Campos, sem ter finalizado o curso superior e sem experiência profissional, foi nomeado com 22 anos de idade como chefe de gabinete do Governador Paulo Câmara⁶⁵⁶. No mesmo ano, na gestão do prefeito do Recife Geraldo Júlio, Maria Eduarda Campos, também filha do político falecido e com apenas 23 anos de idade, foi nomeada ao cargo de comissão de Gerente de Zoneamento Especial do órgão que integra a Secretaria de Planejamento Urbano do Município⁶⁵⁷.

Também na Corte de Contas do Pernambuco, o Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa faz parte do “clã político Paula Pessoa”, que vem desde o período imperial e conta com oito gerações de políticos influentes:

Governador do Estado - não incidência da Súmula Vinculante nº 13 do STF. Limites do provimento judicial em sede de reclamação. Disponível em: <http://goo.gl/0nTZQ6>. Acesso em: 09 jun. 2018).

⁶⁵⁴ Não há notícia de tentativa de anulação da nomeação, o que pode se dar pelo fato de que a nomeação de primo para cargos públicos não configura nepotismo, pois estes são considerados parentes de quarto grau e a Súmula Vinculante nº 13 apenas veda para parentes de até terceiro grau (CONTRATAR PRIMOS não é nepotismo, diz STF. *Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (LFG)*, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/unM4Zj>. Acesso em: 28 jul. 2018).

⁶⁵⁵ BALBINO, Marcela. Força Política e elo familiar marcam gestões do ex-governador Eduardo Campos. *Jornal do Comércio*, 19 fev. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/NBo4rb>. Acesso em: 10 jun. 2018.

⁶⁵⁶ MENDES, Gil Luiz. João Campos, o herdeiro de Eduardo, chega à política. *Carta Capital*, Pernambuco, 25 fev. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/LmA2At>. Acesso em: 11 jun. 2018.

⁶⁵⁷ FILHA DE EDUARDO Campos Assume Cargo na Prefeitura de Recife. *GloboNews*, 18 fev. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2016/02/filha-de-eduardo-campos-assume-cargo-na-prefeitura-do-recife.html>. Acesso em: 10 jun. 2018.

“o conselheiro, além de ter pai, irmão e sobrinho na política subnacional, tem como antepassado um senador do Império”⁶⁵⁸.

No TCU, a família do Ministro Walton Alencar Rodrigues está presente nos Tribunais Superiores, pois o irmão é Ministro do Tribunal Superior do Trabalho (TST), sua esposa é Ministra do STJ e o sogro já exerceu o cargo de Ministro do STF e do próprio TCU⁶⁵⁹. Em 2014, a imprensa nacional noticiou que o Ministro atuou para alçar Isabel Galotti ao cargo de Ministra do STF, “conforme relatos reservados de integrantes do Supremo”, e que já havia assim procedido quando da ascensão da esposa ao cargo de Ministra do STJ, “numa troca de favores com o Palácio do Planalto”⁶⁶⁰.

No TCE-PR, a nomeação do Conselheiro Fabio Camargo foi realizada pela Assembleia Estadual e seu pai, então Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, foi acusado de tráfico de influência no órgão legislativo para pressionar a nomeação do filho⁶⁶¹. O deputado Elton Weber (PT) mencionou que foi procurado por “emissários do Judiciário” para que votasse no filho do Presidente⁶⁶².

Em maio de 2016, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ-PR) anulou a eleição do Conselheiro, mas uma liminar do STF garante que permaneça no cargo até o trânsito em julgado do processo movido por outro candidato ao cargo⁶⁶³. Em outubro de 2017, o TJ-PR voltou atrás em sua decisão ao entender pela ilegitimidade processual do candidato que disputava a eleição com Camargo para contestar a nomeação⁶⁶⁴. Atualmente, Fábio Camargo está sendo investigado por obter “proveito de uma rede de prostituição na capital paranaense ou de exigir vantagem indevida de proprietários ligados a tais estabelecimentos”, além de

⁶⁵⁸ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶⁵⁹ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶⁶⁰ SASSINE, Vinicius. Ministro do TCU favoreceu mulher por vaga no STF. *O Globo*, 02 set. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-do-tcu-favoreceu-mulher-por-vaga-no-stf-13799431>. Acesso em: 10 jun. 2018.

⁶⁶¹ Clayton Camargo ficou 600 dias afastado do cargo por decisão do Conselho Nacional de Justiça por conta de processo administrativo disciplinar em que se averigua irregularidades na evolução patrimonial do desembargador (DEPOIS DE 600 dias, CNJ cassou o afastamento de desembargador do TJ-PR. *Conjur*, 30 jun. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/PLe56l>. Acesso em: 15 jan. 2018).

⁶⁶² STF PERMITE que Fábio Camargo volte ao cargo de Conselheiro do TCE-PR. *GloboNews*, 25 set. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/T4lh7t>. Acesso em: 15 jan. 2018.

⁶⁶³ TJ ANULA eleição de Fábio Camargo para o Tribunal De Contas do Paraná. *GloboNews*, 02 mai. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/Clexvw>. Acesso em: 15 jan. 2018.

⁶⁶⁴ TJ VOLTA atrás em decisão que anula eleição de Fábio Camargo como conselheiro do TCE. *GloboNews*, 16 out. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/tj-volta-atras-em-decisao-que-anula-eleicao-de-fabio-camargo-como-conselheiro-do-tce.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2018.

associar-se a “pessoas não identificadas para consentir ou expor a venda de drogas em tais locais” entre 2001 e 2003⁶⁶⁵.

Além dos dados apontados no estudo de 2016, outra pesquisa coordenada pela Transparência Brasil, em parceria com a *Brown University*, analisou o perfil dos membros dos TCs desde 1988 e verificou que desde a nova ordem constitucional a politização e a constância de integrantes com pendências na Justiça é a marca dos colegiados brasileiros. De acordo com este estudo, “dos 99 perfis analisados, 30% tem ocorrências na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas e 55% possuem parentesco político”.⁶⁶⁶

No mapeamento realizado pelo cientista político Audálio Machado, a análise dos cargos ocupados antes das indicações⁶⁶⁷ demonstrou que, dos 186 Conselheiros das Cortes estaduais, 85 exerceram cargo de deputado estadual, 29 de secretário estadual, 25 de auditor, 22 de procurador de contas, 13 de outros cargos estaduais, 5 de deputado federal, 4 de outros cargos e 3 de outros cargos federais. Em quatros estados (Amapá, Piauí, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), integram em cada colegiado dos respectivos Tribunais de Contas cinco ex-deputados. Para Machado, o fato de 15% do total de Conselheiros ter exercido cargo de secretário estadual denota que “em alguns casos os gestores estaduais tendem a indicar pessoas de confiança, próximas do seu círculo de aliados”.⁶⁶⁸

Esse levantamento traz perspectiva não abordada no estudo da Transparência Brasil ao apresentar a relação de indicações por cargo ocupado previamente de acordo com aqueles que nomearam. Os resultados apontam que, dos 49 Conselheiros atinentes à vaga de “livre nomeação” do Executivo, foram nomeados 15 deputados estaduais, 19 secretários estaduais, 6 integrantes de outros

⁶⁶⁵ Em decorrência do novo entendimento do STJ sobre o foro privilegiado, passando a se reconhecer que só devem permanecer na Corte processos que envolvam crimes cometidos durante o mandato e em função do cargo de conselheiro, o processo foi transferido para vara criminal em Curitiba. (SCORTECCI, Catarina. STJ transfere para Curitiba investigação que liga conselheiro do TCE a rede de prostituição. *Gazeta do Povo*, 13 ago. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/stj-transfere-para-curitiba-investigacao-que-liga-conselheiro-do-tce-a-rede-de-prostituicao-9xbshkivkhzppoxg77bg27gti/>. Acesso em: 10 jun. 2018).

⁶⁶⁶ Não se obteve acesso ao estudo diretamente, mas há menção deste no em: PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁶⁶⁷ Explica Machado como valorou os cargos anteriormente ocupados: “dois aspectos serão utilizados na designação das posições anteriores: a importância do cargo, ou seja, há o pressuposto de uma hierarquização dos cargos políticos de acordo com a relevância estadual e nacional; e a questão temporal, em que são consideradas a duração dos mandatos e qual o último cargo ocupado.” (MACHADO, Audálio José Pontes. *Tribunais de Contas...* p. 38).

⁶⁶⁸ MACHADO, Audálio José Pontes. *Tribunais de Contas...* p. 39.

cargos estaduais, 3 deputados federais, 4 de outros cargos e 1 de outros cargos federais. Apenas um único auditor foi nomeado nas vagas não vinculadas do Executivo. Isso significa que quase 70% dos escolhidos pelos Governadores ocupavam dois postos na arena política, deputado ou secretário estadual.⁶⁶⁹

Os números desvelam a preferência sobre a “clientela” política também das indicações realizadas pelas Assembleias Legislativas estaduais. Dos 92 Conselheiros nomeados pelo Legislativo, tem-se 70 deputados estaduais, 10 secretários estaduais, 2 deputados federais, 7 de outros cargos estaduais e 2 de outros cargos federais e apenas 1 procurador do Ministério Público de Contas. O restante dos Conselheiros estaduais (45 membros) são auditores ou membros do MPTC.

Em relação às vagas vinculadas a estes, o estudo pontua que o respeito aos ditames constitucionais implicaria que fossem 54 o número de “burocratas” nas cúpulas dos TCs estaduais. Em contrapartida, há na totalidade das Cortes de Contas estaduais um déficit de cinco membros do Ministério Público e dois auditores. Apesar de em 20 TCs o número de vagas destinadas a este corpo funcional ser adequado à forma de nomeação constitucional, Tocantins é o único estado em que há no colegiado uma proporção maior ao que estipulado pela Constituição Federal (com dois procuradores e um auditor).⁶⁷⁰ Sobre a inobservância do modelo da Carta Política, comenta Machado:

Em relação à distribuição nos estados, [...] tanto o Acre, quanto o Mato Grosso não possuem técnicos na sua Corte de Contas. Contudo, é relevante apontar outros casos interessantes. No Acre, cinco dos sete conselheiros foram indicados pelo Executivo, ao passo que no Rio de Janeiro cinco foram designados pelo Legislativo, uma ocorrência atípica para o que a literatura relata. Em 12 dos 27 estados há mais membros nomeados pelos governadores do que o normatizado na CF/88.⁶⁷¹

Assim, os dados consolidados sobre o perfil dos nomeados denotam que 67,7% dos Conselheiros (126 do total de 186) são de origem majoritariamente política, oriundos de cargos eletivos ou de direção e assessoramento aos governos

⁶⁶⁹ MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas... p. 46-47.

⁶⁷⁰ Esta problemática será aprofundada no ponto 4.2 deste trabalho.

⁶⁷¹ MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas... p. 46.

estaduais, sendo somente 27,5% (51 do total de 186) “servidores públicos”⁶⁷². Os 4,8% restantes (9 de 186) correspondem aos Conselheiros nomeados predominantemente por relações familiares com Governadores ou grandes famílias políticas dentro dos estados. Assim, analisa Machado que “as indicações políticas estão contidas nas regras do jogo, e conservam um papel central no funcionamento dessas instituições”.⁶⁷³

Outro viés contemplado na pesquisa é o número de Conselheiros estaduais com ocorrências na justiça, na linha do que já ressaltado por Paiva e Sakai. Dos Conselheiros estaduais, 40 (21,5%) têm ou tiveram pendências com a Justiça. Enquanto o Legislativo nomeou 30% de Conselheiros com processos judiciais, somente 2 dos auditores/membros do MPTC nomeados nas Cortes de Contas dos Estados possuem alguma pendência com a Justiça.⁶⁷⁴

As relações de parentesco no âmbito dos Tribunais de Contas também não passam despercebidas no estudo de Audálio Machado. A presença nos colegiados de pessoas de importantes famílias políticas reaviva “os aspectos das antigas elites e oligarquias estaduais no Brasil”. Os dados apontam que 56 do total de 186 Conselheiros estaduais possuem parentesco político, representando 30,1% do total⁶⁷⁵. Esta parcela inclui nove Conselheiros indicados “basicamente por serem parentes de políticos”.⁶⁷⁶ São algumas constatações:

Rio Grande do Norte e Alagoas (por terem seis conselheiros), são os estados que detêm o maior número de conselheiros com parentes políticos, seis e cinco, respectivamente. Ceará, Pernambuco, Piauí, Santa Catarina e Sergipe contêm quatro, demonstrando que neste aspecto, o Nordeste exibe uma forte ligação entre indicações e parentesco político. Contudo, uma quantia razoável de estados não possui nenhum membro do colegiado dos TCEs com algum vínculo familiar de raízes políticas, sendo estes: Distrito Federal, Mato Grosso, Rondônia, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.⁶⁷⁷

⁶⁷² Nesta classificação o autor enquadró os 47 técnicos de carreira dos próprios TCs, membros do MPTC e auditores. (MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas... p. 40).

⁶⁷³ MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas... p. 40.

⁶⁷⁴ MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas... p. 46.

⁶⁷⁵ Esclarece Machado que “embora possam ter tido cargos importantes na Administração Pública, o teor da nomeação desses indivíduos foi pautado pela árvore genealógica”. (MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas... p. 41).

⁶⁷⁶ MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas... p. 40-41.

⁶⁷⁷ MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas... p. 41-42.

Cotejando as relações de parentesco com os responsáveis pelas nomeações, um terço dos membros das vagas de “livre” nomeação do Executivo tem algum familiar em cargo eletivo e, nas vagas do Legislativo, o número sobe para 37%. A parcela de auditores e membros do MPTC com parentes políticos é bem menor, com seis integrantes nos colegiados estaduais.⁶⁷⁸

A partir dos dados, Machado desenvolveu um índice de autonomia dos TCs, com base em cinco variáveis com pesos diferentes⁶⁷⁹, das quais três analisam a quantidade de Conselheiros com processos judiciais e com parentesco político (cada uma com “peso 2”) e o número correto de servidores de carreiras nos postos mais importantes do tribunal (com “peso 4”). Tais critérios foram definidos ante a possibilidade de cooptação dos TCs pela influência política e de comprometimento da independência da Corte em razão dos parentescos políticos. Ainda, os TCs foram classificados com base no número de Conselheiros com processos judiciais na medida em que o fato de políticos e correligionários processados serem membros pode ser um indício da intervenção da classe política dentro das Cortes de Contas.⁶⁸⁰

Os testes estatísticos, embora não sejam aptos a demonstrar o grau de autonomia dos TCs, confirmam a hipótese de que “as chances de um servidor de carreira ter vinculação à alguma família política ou estar em algum litígio com a justiça são menores em relação aos Conselheiros previamente políticos profissionais ou correligionários”.⁶⁸¹

As relações de parentesco entre os membros dos Tribunais de Contas e políticos e ex-políticos locais, verificadas em ambos os estudos, não se limita aos órgãos de controle. Em consagrada tese de doutorado intitulada “A primazia dos clãs: a família na política nordestina”⁶⁸², o cientista político Vanuccio Medeiros Pimentel analisou a presença de famílias com poder político no Nordeste brasileiro, fenômeno que se alastra a todas as esferas de Poder e que, certamente, não se verifica apenas nesta região brasileira. Segundo a pesquisa, 42,42% dos prefeitos

⁶⁷⁸ MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas... p. 46-47.

⁶⁷⁹ As outras duas são o orçamento do TCE e as razões entre o orçamento e os montantes recebidos pelas Assembleias Legislativas e estados, ambas com peso 1 cada.

⁶⁸⁰ MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas... p. 62-69.

⁶⁸¹ MACHADO, Audálio José Pontes. Tribunais de Contas... p. 74-75.

⁶⁸² PIMENTEL, Vanuccio Medeiros. *A primazia dos clãs: a família na política nordestina*. 2014. 114 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <https://www.ufpe.br/politica/images/teses/vann.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

do Nordeste possuem parentes na administração municipal⁶⁸³. Há um ciclo de troca de cargos por apoio político que mantém os clãs políticos em diferentes esferas e gerações:

A prática do clientelismo tem como resultado o maior fluxo de apoio político que se manifesta por meio do processo eleitoral. Os clãs políticos conseguem sobreviver por meio deste constante apoio eleitoral que garante o acesso aos cargos mais desejados e, por conseguinte, abrem as portas para mais recursos e mais clientelismo⁶⁸⁴.

Raymundo Faoro, em sua extensa e singular obra “Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro”, escancara o que chama de Estado brasileiro patrimonial-estamental, que vem se retroalimentando desde a época colonial⁶⁸⁵. Augusto Leite, em análise da obra, aponta que, para Faoro, a nação vem sendo historicamente “silenciada, *bestializada*, diante da força política do estamento, por vezes confundido com o próprio Estado”⁶⁸⁶.

O estamento, por sua vez, é formado por diversos atores sociais e garantido até hoje “por ‘privilégios jurídicos [...] pela lei ou pela tradição’”⁶⁸⁷. Adapta-se às mudanças sociais para assegurar o melhor para si e para o Estado o qual, preocupando-se também com si mesmo, estrutura-se de forma a beneficiar o estamento⁶⁸⁸. Assim Faoro o define:

Uma categoria social, fechada sobre si mesma, manipula lealdades com o cargo público, ela própria, sem outros meios, assentada sobre as posições políticas. Entre a carreira política e a dos empregos há uma conexão íntima e necessária, servindo o Estado como o despenseiro de recursos, para o jogo interno da troca de vantagens.⁶⁸⁹

⁶⁸³ PIMENTEL, Vanuccio Medeiros. A primazia dos clãs... p. 80.

⁶⁸⁴ PIMENTEL, Vanuccio Medeiros. A primazia dos clãs... p. 96.

⁶⁸⁵ FAORO, Raymundo. Os donos do poder: *formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

⁶⁸⁶ LEITE, Augusto Bruno de Carvalho Dias. Os donos do poder: sobre a origem da nação brasileira. *Revista Discente do Programa de Pós-graduação em História da UFMG*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 34-45, mai./ago. 2013. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/temporalidades/pdfs/10p34.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016. p. 37.

⁶⁸⁷ LEITE, Augusto Bruno de Carvalho Dias. Os donos do poder... p. 41.

⁶⁸⁸ LEITE, Augusto Bruno de Carvalho Dias. Os donos do poder... p. 41.

⁶⁸⁹ FAORO, Raymundo. Os donos do poder... p. 466.

A passagem refere-se ao Poder Moderador no segundo reinado, mas impressiona a sua atualidade para a conjuntura brasileira atual.

Não se trata de “demonizar” a atividade política. No entanto, tendo-se em conta a tecnicidade necessária da instituição de controle externo, decorrente, inclusive, do exercício da *accountability* horizontal pelo órgão, é preocupante para o bom desempenho do mister da Corte a presença marcante de Conselheiros com notório passado político, mas poucos com notórios conhecimentos e experiência profissional nas áreas afetas ao cargo.

O problema não se resume ao fato da possível prevalência dos interesses políticos e familiares em detrimento do caráter técnico, circunstância que já coloca em dúvida a autonomia e independência da Corte. O espectro dos colegiados mostra que muitos membros possuem condenações na Justiça ou no próprio Tribunal de Contas, o que contraria o princípio da moralidade e as premissas basilares da ideia republicana de controle. Não é possível conceber com naturalidade que os fiscais das contas e gestão possam exercer suas atribuições, de maneira legítima, possuindo pendências na Justiça ou mesmo condenações por crimes diretamente relacionados ao trato com a coisa pública. Algumas dessas ocorrências vêm à tona por meio de escândalos e refletem diretamente na imagem das Cortes de Contas perante a sociedade.

As pesquisas exploradas atentam ainda para outra lacuna: o desrespeito ao cumprimento das vagas vinculadas aos auditores e membros do MPTC e, até mesmo para os colegiados que observam a distribuição determinada pela Constituição Federal, as raríssimas nomeações do corpo técnico para as vagas sem destinação vinculada.

4.2 A resistência ao modelo constitucional e ao pleno exercício das atribuições quanto aos auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

O presente tópico pretende problematizar a composição dos colegiados dos Tribunais de Contas sob a perspectiva do descumprimento deliberado do texto constitucional quanto às vagas destinadas aos auditores e membros do Ministério Público de Contas. Mesmo após mais de 30 anos de vigência da Constituição

Federal de 1988, ainda há Tribunais locais que não efetivaram a distribuição das vagas dos Conselheiros da forma por ela preconizada.

Em sua maioria, a ausência de nomeação do corpo técnico não ocorre porque não houve a saída de membros do colegiado desde a forma de nomeação inaugurada, mas porque há resistência em nomeá-los à cúpula da Corte. Além disso, são constantes as queixas dos auditores quanto às barreiras colocadas ao exercício da judicatura.

O *Parquet* especial foi criado em 1892, pelo mesmo decreto que instituiu o Tribunal de Contas da União⁶⁹⁰. Dispunha a normativa que a Corte seria composta de cinco membros, o presidente e quatro diretores, com voto deliberativo, um dos quais representaria o Ministério Público⁶⁹¹. Também previa a formação em Direito deste diretor representante do Ministério Público, cabendo-lhe zelar pelos interesses da Fazenda Pública, opinar em processos, dar parecer em consultas, promover a revisão das contas em que ocorresse “erro, omissão, falsidade, ou duplicata em prejuízo da Fazenda”, comunicar o Ministério da Fazenda de crimes praticados e promover a imposição de multas, quando cabível⁶⁹².

Atualmente, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (ou “MP de Contas”) é órgão de categoria constitucional, com previsão expressa na Constituição Federal de 1988 (artigos 73, § 2º, I e 130).

Já foi explicitado quando da análise do perfil institucional dos Tribunais de Contas o entendimento do Supremo Tribunal Federal, massivamente criticado no âmbito doutrinário, de que a Corte Especial não é dotada de autonomia institucional. Além dos autores outrora mencionados, Carlos Ayres Britto também é defensor da independência e autonomia do MPTC, pois, em suas palavras, “não faz sentido dizer que o membro do Ministério Público de Contas é soberano, desfruta de altanaria no plano funcional, mas a instituição de que ele faz parte é dependente, subalterna, não dispõe de condições de autofuncionamento”⁶⁹³. No mesmo sentido, Juarez de Freitas assevera que a “interpretação tópico-sistemática” do art. 130 da Constituição

⁶⁹⁰ BRASIL. *Decreto nº 1.666...*

⁶⁹¹ Art. 19, do Decreto (BRASIL. *Decreto nº 1.666...*).

⁶⁹² Art. 47 e parágrafos, do Decreto (BRASIL. *Decreto nº 1.666...*).

⁶⁹³ Complementa Britto: “[...] um Ministério Público Especial administrativamente autônomo opera como uma espécie de garantia de isenção, garantia de imparcialidade. Um Ministério Público não dependente do Tribunal de Contas controla melhormente, com neutralidade, com imparcialidade, com altivez, com independência a própria Casa de Contas”. (BRITTO, Carlos Ayres. O regime jurídico... p. 31).

Federal torna “nítida a irrenunciabilidade do princípio da independência funcional do MP de Contas a braços com a não menos necessária autonomia da instituição”, razão pela qual deve ser reconhecida a identidade de direitos, vedações e garantias com o Ministério Público Comum⁶⁹⁴.

De fato, este é o posicionamento que melhor se coaduna com o ideal de um Ministério Público especial independente e autônomo, requisitos indispensáveis para o exercício adequado da função fiscalizatória por ele exercida.

Em relação aos seus membros, não há na Constituição Federal um número mínimo de Procuradores a compor o MP especial. No TCU, a instituição conta com um Procurador-geral, três Subprocuradores-gerais e quatro Procuradores⁶⁹⁵. Carlos Ayres Britto observa que a presença de um membro do Ministério Público de Contas no colegiado dos Tribunais de Contas garante que pelo menos um deles tenha, necessariamente, formação jurídica⁶⁹⁶. Este membro formado em ciências jurídicas, na visão do Ministro, “está mais habilitado para tecnicamente velar por aquilo que é próprio do Ministério Público, a ordem jurídica, o regime democrático, e os direitos sociais e individuais indisponíveis”⁶⁹⁷.

Em 2009, o STF manifestou-se contrariamente à transmigração para o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas de membros de outras carreiras, asseverando que a ordem constitucional de 1988 inaugurou um “modelo jurídico heterônomo estabelecido pela própria Carta Federal que possui estrutura própria de maneira a assegurar a mais ampla autonomia a seus integrantes”⁶⁹⁸.

Já quanto ao cargo de auditor, atribui-se a sua criação à centenária Lei nº 3.454/1918, ao estabelecer, no âmbito dos Tribunais de Contas, um corpo especial destinado a relatar às câmaras processos de tomada de contas e a substituir os Ministros nas suas faltas e impedimentos⁶⁹⁹. O Decreto Federal nº 13.247/1918

⁶⁹⁴ FREITAS, Juarez. Ministério Público de Contas: estágio probatório; vitaliciamento; correição funcional, escolha de procurador-geral e autonomia institucional. In: AMPCON. *Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias do seu estatuto jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 84-85.

⁶⁹⁵ TCU. *Conheça o Ministério Público junto ao TCU*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/ministerio-publico-junto-ao-tcu/>. Acesso em 15 fev. 2019.

⁶⁹⁶ BRITTO, Carlos Ayres. O regime jurídico... p. 32.

⁶⁹⁷ BRITTO, Carlos Ayres. O regime jurídico... p. 32.

⁶⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 328/SC. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 02 fev. 2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1501900>. Acesso em 15 out. 2018.

⁶⁹⁹ BRASIL. *Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918*. Fixa a Despesa Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercicio de 1918. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3454-6-janeiro-1918-571960-publicacaooriginal-95095-pl.html>. Acesso em 15 out. 2018.

estipulava a composição por oito auditores, nomeados pelo Presidente da República dentre bacharéis em Direito⁷⁰⁰. O rol de atribuições contido no art. 13 denota que apenas usufruíam das prerrogativas da magistratura no caso de substituição aos Ministros e não tinham direito a voto, o qual cabia somente aos Ministros⁷⁰¹.

Se na Era Vargas o cargo de auditor perdeu importância, ante o desprestígio do Tribunal de Contas da União em um cenário de governo autocrático, na redemocratização teve sua configuração renovada⁷⁰². Em 1949, foi editada uma nova Lei Orgânica para o TCU, a qual, de forma inédita, estabeleceu o ingresso dos auditores por concurso público, metade por concurso de provas e títulos entre os funcionários da Corte, com mais de dez anos de efetivo exercício e sem limitação de idade, e metade dentre brasileiros natos, bacharéis em direito e com mais de 25 e menos de 50 anos de idade⁷⁰³. Após novo desprestígio da atuação do TCU durante o período militar, com o novo Regimento Interno de 1977 houve um “aparente avanço no papel dos auditores”, porque conferida a possibilidade de apresentarem “proposta de decisão”, a ser acatada ou não pelo órgão colegiado⁷⁰⁴.

Na Constituição Federal de 1988, o cargo foi alçado a nível constitucional com a previsão do art. 73, § 4º, de seguinte redação: “o auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal”. A atual Lei Orgânica do TCU destina aos auditores, quando não convocados para substituição de Ministro, a função de presidirem a instrução dos processos e de relatá-los com proposta de decisão a ser submetida aos integrantes do Plenário ou da Câmara⁷⁰⁵. O Regimento Interno do TCU elucida que não se confundem com

⁷⁰⁰ BRASIL. *Decreto Federal nº 13.247, de 23 de outubro de 1918*. Reorganiza o Tribunal de Contas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13247-23-outubro-1918-504299-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 15 out. 2018.

⁷⁰¹ Em relação ao segundo aspecto, explica o Conselheiro do Tribunal de Contas do Paraná que “ao se referir aos Ministros, o texto atribui as competências para relatar, discutir e votar (art. 49, inciso I), ao passo que aos auditores somente é atribuída a competência para relatar (art. 50, inciso I). (CANHA, Cláudio Augusto. *A evolução...* p. 26).

⁷⁰² CANHA, Cláudio Augusto. *A evolução...* p. 27.

⁷⁰³ BRASIL. *Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949*. Reorganiza o Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L0830.htm. Acesso em: 15 out. 2018.

⁷⁰⁴ É a observação, mais uma vez, de Canha (CANHA, Cláudio Augusto. *A evolução...* p. 28).

⁷⁰⁵ Art. 78, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU.

servidores da Secretaria do Tribunal, não podendo exercer funções ou comissões nesta⁷⁰⁶.

A Constituição não equipara para os auditores, de forma expressa, as prerrogativas, vencimentos e vantagens da magistratura, como preconiza aos Ministros do TCU. Sobre o assunto, o Conselheiro-Substituto do TCE-PR Cláudio Augusto Canha pondera que tal norma não deve ser interpretada restritivamente, sob pena de se ferir a independência da magistratura: “não sendo essa a interpretação, estar-se-ia criando um espécime jurídico anfíbio, que ora é servidor efetivo, ora é magistrado”⁷⁰⁷.

Para o Supremo Tribunal Federal, porém, os auditores, quando não estão em substituição aos Conselheiros, não podem ser equiparados a qualquer membro do Poder Judiciário local no que se refere a vencimentos e vantagens, porque “a Carta Política, em matéria remuneratória, veda a instituição de regramentos normativos de equiparação ou de vinculação, ressalvadas as hipóteses expressamente autorizadas em sede constitucional”⁷⁰⁸.

Outro tema que vem à tona quando se está a tratar do cargo de auditor é a ausência de subordinação em relação a outros membros, pois o exercício da judicatura pressupõe independência, autonomia e imparcialidade⁷⁰⁹. Segundo Sabrina Nunes Iocken, são garantias orgânicas dos membros dos Tribunais de Contas, inclusive dos auditores: *i*) a naturalidade, ou seja, a previsão de um rol de atribuições o qual não é passível de derrogação; *ii*) a independência, tanto na perspectiva de corpo deliberativo em relação a poderes externos como na perspectiva individual em relação aos poderes hierárquicos internos; e *iii*) a impessoalidade, isto é, o distanciamento subjetivo necessário para a adequada tutela do interesse público no âmbito dos processos na Corte de Contas⁷¹⁰.

⁷⁰⁶ Art. 56, do Regimento Interno do TCU. Por previsão contida no art. 99, os auditores não podem votar em proposta de alteração do Regimento Interno do TCU.

⁷⁰⁷ CANHA, Cláudio Augusto. A evolução... p. 40.

⁷⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 507. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 14 fev. 1996. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1520409>. Acesso em 15 out. 2018.

⁷⁰⁹ Sobre o assunto, Leonardo dos Santos Macieira destaca: “[...] não há subordinação hierárquica do ponto de vista funcional (ou vinculação, supervisão, ordenação, controle ou outro termo sinônimo ou análogo), mas apenas para com os atos administrativos e de gestão em relação à Presidência do Tribunal, a quem compete, por disposição legal, dirigir os trabalhos da instituição”. (MACIEIRA, Leonardo dos Santos. Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 78).

⁷¹⁰ IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade... p. 208-210.

Contrariando a premissa de ausência de inferioridade, há normativas de Tribunais de Contas que estipulam a subordinação do cargo de auditor ao de Conselheiro. É o caso do Regimento Interno do Acre, ao estranhamente dispor que “os Auditores, na hierarquia, situam-se imediatamente abaixo dos Conselheiros, subordinando-se diretamente ao Presidente do Tribunal de Contas” (art. 39, § 3º)⁷¹¹. No Regimento Interno do Maranhão, há menção ao cargo de Conselheiro-Substituto como “posicionado hierarquicamente após o de Conselheiro”, dando a entender que mesmo quando em substituição aos Conselheiros estão os auditores em posição inferior na referida Corte⁷¹².

Em relação às vagas destinadas aos auditores nos colegiados, viu-se nos debates constituintes que foram sendo reduzidas até chegar a somente uma no texto final da Constituição Federal. Na crítica do Conselheiro Canha, ao passarem a ser minoria no texto final o resultado foi um “quinto constitucional às avessas”, em alusão ao que ocorre no Poder Judiciário para quem é alheio às carreiras da magistratura⁷¹³.

A nomenclatura “auditor” também sofre críticas, por também ser utilizada para referência de outros cargos previstos a nível infraconstitucional e infralegal (profissionais que realizam auditorias e fiscalizações, a nível público e privado), os quais não possuem equiparação a magistrado e não exercem, portanto, funções da judicatura⁷¹⁴. Assim, quando da menção exclusivamente a “auditor”, há o risco de confusão com os auditores de controle externo, integrantes do corpo auxiliar dos Tribunais de Contas. O Ministro do STF Octavio Galloti questionava a designação mesmo antes do advento da Constituição Federal de 1988:

O *status* dos auditores dos Tribunais de Contas tem dado margem a muitas perplexidades, que começam com a impropriedade da denominação do cargo, ligada a uma tradição respeitável, mas totalmente divorciada do atual conceito de atividades de auditoria.

⁷¹¹ Dispõe art. 39, § 3º do Regimento Interno do TCE-AC: “Os Auditores, na hierarquia, situam-se imediatamente abaixo dos Conselheiros, subordinando-se diretamente ao Presidente do Tribunal de Contas”.

⁷¹² Prevê o Regimento Interno do TCE-MA que “o cargo de Conselheiro-Substituto, no Tribunal de Contas do Estado, está posicionado hierarquicamente após o de Conselheiro”. Tal disposição foi incluída por meio da Resolução TCE/MA nº 268/2017, publicada no DOE de 24.05.17.

⁷¹³ CANHA, Cláudio Augusto. A evolução... p. 39.

⁷¹⁴ No Regimento Interno do TCU, por sua vez, utiliza-se a nomenclatura de “ministros substitutos” quando da referência aos auditores.

Imprópria, por isso mesmo, para designar o servidor que tem normalmente assento no Plenário do Tribunal de Contas [...].⁷¹⁵

Nesse sentido, em 2013 foi aprovada a Lei Federal nº 12.811, que entre as suas disposições contém a de que “os titulares do cargo de Auditor de que trata § 4º do art. 73 da Constituição Federal [...] também serão denominados Ministros-Substitutos”. O desafio, a partir de então, tem sido a unificação da nomenclatura em outras esferas da Federação. Por este motivo é que a Resolução nº 3/2014 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil indicou como diretriz a ser implantada pelas Cortes de Contas que iniciem processo legislativo para que o cargo de auditor passe a ser denominado “Ministro substituto, no Tribunal de Contas da União, e Conselheiro substituto, nos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios”⁷¹⁶. Para Milene Cunha, Conselheira-Substituta do Tribunal de Contas do Estado do Pará, a adequação da denominação, mais do que uma questão de “formalidade”, representaria um alinhamento “à acepção jurídica do cargo, refletindo, assim, sua natureza judicante”⁷¹⁷.

Outro elemento verificado da análise do texto constitucional federal é que não foi estabelecido um número mínimo de auditores substitutos nas Cortes de Contas do país, assim como dos membros do Ministério Público de Contas. Sobre o assunto, também Cláudio Augusto Canha procede à interpretação baseada no fato de a Carta Maior dispor que o Tribunal de Contas da União é *integrado* por nove Ministros, e não *composto*⁷¹⁸, como um fator indicativo de que os auditores “tão magistrados quanto são os Ministros, formam com estes o todo integrado por Ministros (conselheiros) [...]”. No seu entender, corrobora para tal leitura a definição constitucional de um número fixo de Conselheiros estaduais, independentemente da população dos municípios abarcados, implicando que “a única possibilidade de harmonizar as diferenças entre os 26 Estados e o Distrito Federal é o número de

⁷¹⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Representação nº 1.232. Relator: Min. Rafael Mayer. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 29 mai. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1460628>. Acesso em 15 out. 2018.

⁷¹⁶ ATRICON. CCOR. *Resolução nº 03/2014*...

⁷¹⁷ CUNHA, Milene Dias da. A natureza judicante do cargo de auditor (ministro e conselheiro substituto) e seu pleno exercício: uma perspectiva evolutiva para o alcance da norma constitucional. *Revista TCE-MG*, Belo Horizonte, v. 34, nº 2, p. 40-65, abr./jun.2016. p. 49.

⁷¹⁸ Como o faz para todos os Tribunais Judiciários: art. 101 (Supremo Tribunal Federal); art. 104 (Superior Tribunal de Justiça); art. 107 (Tribunais Regionais Federais); art. 111-A (Tribunal Superior do Trabalho); art. 119 (Tribunal Superior Eleitoral); e art. 123 (Superior Tribunal Militar), todos da Constituição Federal.

auditores, cujo limite não foi fixado no texto constitucional”. Portanto, a participação nas Cortes de Contas de auditores no mesmo número dos Conselheiros ou mesmo em superioridade numérica “conferiria a esses órgãos a proeminência do caráter técnico imanente a suas tarefas”.⁷¹⁹

Na prática, no âmbito de alguns Tribunais do país tem ocorrido o desrespeito ao provimento das vagas destinadas aos auditores e membros do Ministério Público, além de não serem raras as queixas destes membros sobre violação às suas prerrogativas e imposição de barreiras à sua atuação.

No relatório da organização “Transparência Brasil” de 2016, foi assinalado que “a indicação política é a regra na escolha de conselheiros, o que faz com que as votações nas Assembleias, nas Câmaras e no Congresso sejam jogos de cartas marcadas – em geral tratados com naturalidade pelos políticos”⁷²⁰. Efeito disso é que somente 22% dos Conselheiros estaduais e municipais são promotores ou auditores, “um déficit de 14 conselheiros em relação ao que deveria ser (2 de cada 7 vagas, ou seja, 28% do total)”⁷²¹.

Este problema fora também constatado com maiores detalhes três anos antes pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), em diagnóstico sobre vinte e oito Tribunais de Contas do país⁷²² por iniciativa do “Projeto Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas” da entidade. Demonstrou-se que 64% das Cortes pesquisadas atendem somente uma parcela dos critérios de composição previstos na Constituição Federal. São os resultados detalhados:

[...] 8 (29%) Tribunais de Contas não possuem, em sua composição, o conselheiro originário do quadro de conselheiros substitutos; 10 (36%) não têm em sua composição o conselheiro originário do quadro de procuradores de contas; em 4 (14%), aqueles que substituem os conselheiros não fizeram concurso para o cargo de conselheiro substituto; 9 (32%) não distribuem originariamente processos aos Conselheiros Substitutos, para Relatoria própria⁷²³.

⁷¹⁹ CANHA, Cláudio Augusto. *A inadequabilidade da atual...*

⁷²⁰ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁷²¹ PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. Quem são os Conselheiros...

⁷²² Cinco Tribunais de Contas deixaram de formalizar o consentimento para serem submetidos à verificação *in loco*. (ATRICON. Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: *avaliação da qualidade e agilidade do controle externo*. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/Diagnostico_TCs_Atricon.pdf. Acesso em 15 out. 2018).

⁷²³ ATRICON. Diagnóstico dos Tribunais...

Na oportunidade, apurou-se que em 2 Tribunais de Contas (7%) não há integração do Ministério Público especial por procuradores de contas concursados⁷²⁴. Outra informação levantada é a de que, em 16 Cortes de Contas (57%) analisadas no período, não havia a adoção formal de um Código de Ética para servidores e membros e, em 2 Tribunais (7%), o instrumento apenas contemplava os servidores⁷²⁵.

Comentando os resultados da pesquisa, o Conselheiro-Substituto da Corte piauiense Jaylson Fabianh Lopes Campelo aponta que, enquanto não há atendimento pleno às vagas destinadas aos Conselheiros-Substitutos e aos membros do Ministério Público de Contas, todos os Tribunais atendem à vaga de livre nomeação do Poder Executivo; isto é, para estas vagas não há “nenhuma resistência quanto à indicação”. Embora a pesquisa da ATRICON aponte que 18% dos Tribunais não atendem à composição completa das vagas dos membros indicados pelo Poder Legislativo, o Conselheiro interpreta ser possível considerar a composição quanto a essas vagas plenamente adequada, já que “assim estão, seguramente, por alguma contingência facilmente vencível, como, por exemplo, a demora no processo de escolha para alguma vaga surgida há pouco tempo”.⁷²⁶

Na verdade, segundo Campelo, a dificuldade não é preencher as vagas a cargo do Executivo e do Legislativo, mas serem observados os requisitos para a composição do cargo. Quanto à situação das vagas dos membros provenientes da carreira de Conselheiro-Substituto, em que 29% das Cortes pesquisadas não os têm em seus colegiados, comenta que até poderia ser justificada por não se ter liberado vaga com a aposentadoria de Conselheiros do regime anterior, mas, em geral, “é decorrente de injustificada insistência, por parte de alguns, em desatender ao comando constitucional”.⁷²⁷

O Conselheiro-Substituto Luiz Henrique Lima, do TCE/MT, acresce ainda que muitos Tribunais de Contas não têm “condições mínimas – regimentais ou de infraestrutura” para que os Conselheiros-Substitutos possam exercer as funções da judicatura, sendo-lhes muitas vezes vedada a “relatoria originária de

⁷²⁴ ATRICON. Diagnóstico dos Tribunais...

⁷²⁵ ATRICON. Diagnóstico dos Tribunais...

⁷²⁶ CAMPELO, Jaylson Fabianh Lopes. Avaliação da qualidade e agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil: necessidade de adequação às normas constitucionais quanto à sua composição. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 60.

⁷²⁷ CAMPELO, Jaylson Fabianh Lopes. Avaliação da qualidade... p. 61.

determinados processos”, a “participação na votação de matérias de maior relevância, mesmo quando em substituição”, o “assento permanente em plenário”, entre outros fatores⁷²⁸. Em sua visão, “observa-se uma obstinada resistência a uma composição e atuação com maior conteúdo técnico nos órgãos de controle”⁷²⁹.

Lima relata uma série de “subterfúgios” manejados para atingir a “máxima postergação” da concretização do modelo constitucional. Como exemplos de natureza jurídica, destaca a ausência de previsão de auditores substitutos em Constituições Estaduais (assegurando mais uma vaga de livre nomeação do Executivo); nas Leis Orgânicas e Regimentos Internos, a restrição da participação dos auditores como relatores ou na votação de alguns processos, a instituição de subordinação e/ou vinculação aos Conselheiros, a previsão de critérios adicionais (como “estágio probatório”) para adiar sua escolha, a atribuição de funções incompatíveis com a judicatura (como a emissão de pareceres ou coordenação de unidades técnicas), e outras medidas. Já quanto às ações de natureza procedimental, menciona a omissão dos Tribunais em organizar concursos públicos para o cargo, em convocar os auditores quando da ausência de Conselheiros nas sessões, em distribuir processos, em fornecer aparelhamento e infraestrutura nos seus gabinetes, em convocar os aprovados em concurso público para a posse (ou, ao menos, convocar em tempo razoável), e outras.⁷³⁰

Na mesma linha, a Conselheira-Substituta do TCE-PA Milene Cunha tece argumentos para sustentar que a função judicante aludida no art. 73, § 4º da Constituição Federal deve ser vista como “aquela cuja natureza seja deliberativa, de caráter judicante *lato sensu*, que, como tal, encerre competências atribuídas aos Tribunais de Contas pelos incisos I, II e III do art. 71 da CF”. Para a conselheira, atribuir aos auditores a função de dar parecer de caráter meramente instrutório é inconstitucional, ao criar “a anômala figura de um magistrado (conselheiro substituto) instruir processo em que outro magistrado (conselheiro) é o relator, em total descompasso com o modelo federal, visto que no TCU tal previsão não existe”.

⁷²⁸ LIMA, Luiz Henrique. Composição e funcionamento dos Tribunais de Contas: anotações à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 84.

⁷²⁹ LIMA, Luiz Henrique. Centenário de um cargo republicano. *Atricon*, 15 jan. 2018. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/centenario-de-um-cargo-republicano/>. Acesso em: 15 out. 2018.

⁷³⁰ LIMA, Luiz Henrique. Composição e funcionamento... p. 92-95.

Outra forma de violação da Constituição Federal é a previsão de algumas normativas dos TCs estaduais que não estabelecem critérios equitativos de distribuição de processos entre Conselheiros e Conselheiros-Substitutos. Acerca destas ocorrências, Cunha adverte não ser incomum que “questões políticas são o pano de fundo das normas infraconstitucionais que limitam ou distorcem a atuação desse agente”.⁷³¹

Irresignação similar sobre os impedimentos do pleno exercício da judicatura pelos auditores também é a do Conselheiro-Substituto Licurgo Mourão e do analista de controle externo Diogo Ribeiro Ferreira, ambos do TCE-MG, os quais ressaltam que o “costume *contra legem*” de não se computar os posicionamentos dos auditores como votos, ainda que nos órgãos fracionários, “mitiga o princípio da máxima efetividade constitucional e esvazia as atribuições da judicatura que o constituinte lhes atribuiu”.⁷³²

O desrespeito da Constituição Federal ao ingresso dos auditores na Corte, ao provimento ao cargo de Conselheiro e ao exercício de suas funções reflete na atuação recorrente do Supremo Tribunal Federal nesta seara. Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 184/MT, nº 1.067/MG e nº 2.208/DF, por exemplo, a Corte foi instada a consolidar a obrigatoriedade de realização de concurso público para o cargo de auditor, ante a tentativa das Cortes locais de dispensá-lo.⁷³³ Em julgado de 2005, o STF declarou a inconstitucionalidade por omissão consubstanciada na inexistência de Lei Estadual no Ceará que instituía as carreiras de auditor e de membro do Ministério Público Especial. No caso, foi analisada a inércia da Assembleia Legislativa cearense quanto à criação de cargos e carreiras para tais

⁷³¹ CUNHA, Milene Dias da. A natureza judicante... p. 49-56.

⁷³² MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A atuação constitucional dos Tribunais de Contas e de seus magistrados (composição, atuação e deliberações): de Eisenhower a Zé Geraldo. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 158.

⁷³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 184. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 25 jun. 1993 Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1493624>. Acesso em 15 out. 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.067. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 05 mar. 1997. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1589262>. Acesso em 15 out. 2018; e BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.208. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 maio 2005. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1822837>. Acesso em 15 out. 2018.

vagas, a qual, na prática, conferia ao Executivo a possibilidade de livremente nomear três das sete vagas de Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado⁷³⁴.

Em 2006, o STF também afastou previsão contida na Constituição Estadual do Espírito Santo para extinguir o cargo de auditor da Corte de Contas estadual e substituí-lo por outro cuja forma de provimento divergia do modelo definido pela Constituição Federal⁷³⁵. No ano de 2010, por sua vez, foi deferida medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade suspendendo a eficácia de dispositivo da Constituição do Estado do Pará que autorizava a livre escolha pelo Governador na hipótese de inexistência de auditores ou membros do Ministério Público Especial aptos à nomeação⁷³⁶.

O STF ainda foi provocado em 2012 pela Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas do Brasil (AUDICON) a interferir e afastar emenda à Constituição do Estado do Mato Grosso que acrescentou aos auditores e membros do MPTC a exigência de que, para que sejam nomeados Conselheiros, devem cumprir com os dez anos de exercício de atividade profissional nas respectivas carreiras daquele Tribunal⁷³⁷. Segundo alegado pela entidade, além de descumprir ao modelo constitucional e discriminar os Conselheiros conforme a “clientela”, tal medida faria com que os auditores, concursados na Corte estadual em 2009, apenas pudessem vir a ser nomeados Conselheiros em 2019. Em 2014, o então Min. Relator Ricardo Lewandowski suspendeu liminarmente o dispositivo do diploma estadual, assim asseverando:

[...] Além de se tratar, ao que tudo indica, de requisito que viola a simetria imposta pelo art. 75 da Carta Magna, visto que o art. 73, § 1º, do mesmo Diploma Maior impõe, sem distinção, os mesmos requisitos a todos os brasileiros pretendentes ao cargo de Ministro do

⁷³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.276/CE. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 02 jun. 2005. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2236074>. Acesso em 15 out. 2018.

⁷³⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.994. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 24 maio 2006. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1758049>. Acesso em 15 out. 2018.

⁷³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.416/PA. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 06 out. 2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3887282>. Acesso em 15 out. 2018.

⁷³⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.812. Relator ant.: Min. Ricardo Lewandowski. Relator atu.: Min. Edson Fachin. DF: Supremo Tribunal Federal, aguarda julgamento. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4269702>. Acesso em 15 out. 2018.

Tribunal de Contas da União, é possível observar a evidente e desproporcional intenção de dificultar ao máximo o acesso de auditores e membros do Ministério Público de Contas ao cargo de conselheiro do TCE/MT.

Ora, como o quadro de auditores conselheiros substitutos do TCE/MT somente começou a ser formado, lamentavelmente, em 2009 e ainda não há um único representante dessa categoria dentre os conselheiros, já se sabia, por ocasião da promulgação da EC 61/2011, ora atacada, que aquela Corte de Contas somente viria a ter um integrante oriundo da referida classe no mínimo oito anos depois, no ainda longínquo ano de 2019!

Não é possível que dispositivo expresso da Constituição de 1988 somente venha a ser observado, pela primeira vez, mais de três décadas após o início de sua vigência. [...]⁷³⁸

Conforme visto no tópico da análise das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas e Regimentos Internos dos Tribunais de Contas brasileiros, para o provimento na Corte geralmente é exigido dos auditores concurso de provas e títulos e formação em área específica, ou mesmo o preenchimento dos requisitos do cargo de conselheiro. De forma similar, também os procuradores do Ministério Público de Contas ingressam por concurso público e têm formação jurídica. A partir do entendimento de Lewandowski, no entanto, infere-se que violam o princípio da simetria e configuram discriminação quanto à “clientela” as normativas que exigem, quando da nomeação de auditor e/ou membro do MPTC ao cargo de conselheiro, outros requisitos para além dos destinados aos demais Conselheiros.

Ainda na decisão do Ministro restou suspensa outra previsão acrescentada à Constituição Mato-Grossense que instituiu norma constitucional transitória atribuindo à Assembleia Estadual a prerrogativa de promover sucessivas indicações ao cargo de conselheiro do Tribunal de Contas até que alcançada a proporção de três integrantes escolhidos pelo Governador e quatro escolhidos pela Casa Legislativa. No entanto, uma vez que a proporção já havia sido atingida no colegiado, na

⁷³⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.812. Relator ant.: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 23 dez. 2014. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+4812%2ENUME%2E%29+E+S%2EPRES%2E&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/q99r3n5>. Acesso em 15 out. 2018.

verdade a prerrogativa representaria um desequilíbrio ao modelo constitucional, razão pela qual foi afastada pelo Relator.⁷³⁹

O cenário de desrespeito deliberado do modelo constitucional motivou a aprovação, pela ATRICON, de diretrizes específicas relacionadas à “composição, organização e funcionamento dos Tribunais de Contas do Brasil: adequação ao modelo constitucional”, por meio da edição da Resolução nº 3/2014. Na medida em que o levantamento de 2013 revelou a inobservância dos ditames constitucionais, foi apontado na Resolução que tal panorama é prejudicial “à atuação eficiente do Tribunal de Contas e à sua imagem junto à sociedade”. Ainda, acaba por permitir “iniciativas destinadas a enfraquecer ou mitigar a sua atuação”, tanto pelo “questionamento judicial acerca do exercício dos poderes conferidos pela Constituição”, quanto “por meio de omissões legislativas quanto à implementação do modelo fixado ou mesmo inobservância deliberada relativa aos requisitos para a escolha de Ministros e Conselheiros”.⁷⁴⁰

Dentre as diretrizes aprovadas, todas pertinentes à temática em debate, destaca-se algumas:

[...] 16 Reconhecer, como membros dos Tribunais de Contas, os Ministros, ministros substitutos, conselheiros e conselheiros substitutos; e do Ministério Público de Contas, os respectivos procuradores.

17 Disponibilizar aos seus membros e aos do Ministério Público de Contas estrutura de gabinete, física e de pessoal, adequada e suficiente ao exercício das atribuições constitucionais, bem como lhes viabilizar a participação em eventos de natureza acadêmica ou associativa, para um contínuo aperfeiçoamento institucional.

18 Reconhecer o Ministério Público de Contas como organismo integrante da sua estrutura organizacional, com independência funcional, apoiando iniciativas relacionadas ao alcance da autonomia

19 Compor-se, no caso do Tribunal de Contas da União, por ministros e ministros substitutos, e nos Tribunais de Contas dos Estados e municípios, por conselheiros e conselheiros substitutos, todos submetidos ao conjunto de garantias, prerrogativas, impedimentos, subsídios e vantagens da magistratura nacional, nos termos da Constituição Federal.

[...]

⁷³⁹ A ação aguarda posicionamento definitivo da Corte, ora sob relatoria do Min. Edson Fachin (BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.812...).

⁷⁴⁰ ATRICON. CCOR. Resolução nº 03/2014... anexo único.

21 Implantar, o mais breve possível, a composição formal estabelecida nos incisos do parágrafo 3º do artigo 73 da Constituição Federal, em especial a efetivação das vagas reservadas aos conselheiros substitutos e aos membros do Ministério Público de Contas.

[...]

23 Assegurar aos ministros e conselheiros substitutos assento permanente no Tribunal Pleno e nas câmaras, atribuindo-lhes as prerrogativas constitucionais de discutir e relatar todas as matérias atinentes aos órgãos colegiados, vedada qualquer distinção de distribuição e de tratamento.

a) Nos Tribunais de Contas em que há mais de quatro conselheiros substitutos em exercício, o assento no Tribunal Pleno deverá ser assegurado a no mínimo quatro conselheiros substitutos, pelo critério de rodízio, iniciando-se pelos quatro mais antigos, sem prejuízo da distribuição igualitária a todos. A apuração da antiguidade se dá a partir da posse no respectivo cargo, exclusivamente. Caso haja empate, pela classificação no concurso público.

24 Estabelecer as atribuições dos ministros e conselheiros substitutos, nos termos do parágrafo 4º do artigo 73 da Constituição Federal, considerando as seguintes subdivisões:

a) Ordinárias: relatar processos, presidir a instrução processual, emitir decisões monocráticas, interlocutórias ou de mérito, apresentar proposta de decisão nos órgãos colegiados, relativamente aos processos que lhes forem distribuídos automática e igualitariamente, sem distinção de matérias ou de jurisdicionados, entre outras;

b) Eventuais: substituir ministros e conselheiros em suas ausências, a qualquer título, sendo automática a substituição destinada a completar a composição plena do colegiado, prescindindo-se de quaisquer formalidades.

25 Investir o ministro ou conselheiro substituto, concursado, quando em substituição, a qualquer título, de todas as garantias e prerrogativas relacionadas ao exercício pleno da judicatura, ficando apto a votar em todos os processos, sem exceção, devendo ser-lhe concedidas vistas e a correspondente devolução, com voto, ainda que o titular retorne às suas funções. [...]⁷⁴¹

Após a edição desta normativa e de outras destinadas ao aprimoramento das Cortes de Contas, a ATRICON adotou um “Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas” (MMD-TC), que tem por objetivo aferir o desempenho da instituição no país com base nas boas práticas internacionais e nas diretrizes estabelecidas pela Associação, identificando seus pontos fortes e fracos. A medição é composta por vinte e oito indicadores, com até quatro dimensões para cada

⁷⁴¹ ATRICON. CCOR. *Resolução nº 03/2014...* anexo único.

indicador, a fim de mensurar o desempenho em oito domínios, entre os quais está a “independência e marco legal” da instituição. Tem periodicidade bianual, depende da participação voluntária das Cortes de Contas e, no âmbito da instituição, ocorre por meio de uma Comissão de Avaliação, com a supervisão de outras Comissões designadas pela ATRICON.⁷⁴²

Em 2015 e 2017 foram realizadas duas medições, cujos resultados colhidos são proveitosos ao presente debate. Nela, o indicador da independência e marco legal dos Tribunais de Contas (“QATC-1”) analisou sua composição, organização e funcionamento, a partir de três dimensões: “quanto aos ministros e conselheiros”, “quanto aos ministros e conselheiros substitutos”; e “quanto ao Ministério Público de Contas”. Cada dimensão é pontuada de 0 a 4, sendo 0 o nível mais baixo e 4 o mais alto, de acordo com o grau de desenvolvimento do Tribunal em conformidade com o regulamentado pela ATRICON⁷⁴³.

Na primeira (“quanto aos ministros e conselheiros”), foi perquirido se a forma de nomeação ditada pela Constituição Federal é cumprida, ou seja, se as Cortes de Contas do país têm preenchido as vagas atinentes ao Poder Legislativo, aos auditores (chamados no estudo de Ministros ou Conselheiros substitutos), aos procuradores de Contas e à livre nomeação do chefe do Poder Executivo⁷⁴⁴. Na segunda dimensão (“quanto aos ministros e conselheiros substitutos”), foi averiguado se estes são selecionados mediante concurso público, se recebem processos para relatoria própria, se os processos são distribuídos sem qualquer distinção quanto à natureza, se têm assento permanente no pleno e nas Câmaras e se existe estrutura de gabinete para ambos⁷⁴⁵. Na última (“quanto ao Ministério Público de Contas”), aferiu-se a previsão formal em lei, a existência de estrutura de gabinete para os Procuradores do MPTC, se tem independência funcional e se a

⁷⁴² ATRICON. *Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo*. Brasília, abr. 2017. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/NOVO_Projeto_LIVRO_2017-ATRICON.pdf. Acesso em 15 out. 2018. p. 5-10.

⁷⁴³ ATRICON. *Avaliação da Qualidade...* p. 16-19.

⁷⁴⁴ Atribuiu-se nenhuma pontuação para quando nenhum critério é cumprido, 1 ponto para quando somente um critério é cumprido, 2 pontos para quando dois critérios são cumpridos, 3 pontos para quando três critérios são cumpridos e 4 pontos quando todos são acatados (ATRICON. *Avaliação da Qualidade...* p. 26).

⁷⁴⁵ Classificou-se a pontuação em 0 para quando nenhum critério é cumprido, em 1 quando um critério é cumprido, 2 quando três critérios são cumpridos, 3 para quando cinco critérios são cumpridos e 4 para quando todos os critérios são cumpridos (ATRICON. *Avaliação da Qualidade...* p. 27).

escolha do Procurador Geral de Contas se dá a partir de lista elaborada pelos membros da própria instituição⁷⁴⁶.

Os Tribunais de Contas alcançaram como resultados gerais em todas as dimensões a pontuação de 3,15 em 2015 e 3,18 em 2017. Em relação ao ano de 2017, a dimensão quanto aos Ministros e Conselheiros obteve a pontuação de 3,56; quanto aos Ministros e Conselheiros-Substitutos, a pontuação foi a de 2,36; e, quanto ao Ministério Público de Contas, a de 3,68⁷⁴⁷. Ou seja, a segunda dimensão foi enquadrada no “nível de desenvolvimento”, onde “os mecanismos de fiscalização de que dispõe o Tribunal ainda são insatisfatórios, mas existem indicativos do seu aperfeiçoamento”, enquanto a primeira e a terceira dimensões no chamado “nível estabelecido”, no qual “o Tribunal tem uma atuação satisfatória, dispõe de bons mecanismos para garantia da regular aplicação dos recursos públicos”⁷⁴⁸. Em 2017, 88% dos Tribunais de Contas alcançaram a pontuação ideal (nos níveis 3 e 4)⁷⁴⁹.

Houve evolução no desempenho entre os anos de 2015 e 2017 em relação a três critérios, a saber: o preenchimento das vagas destinadas a Ministros ou Conselheiros, de 24 para 29 Tribunais; a realização de concurso público para Conselheiros-Substitutos, de 27 para 32 Tribunais; e a melhoria da estruturação de gabinetes de Conselheiros-Substitutos, de 24 para 29 Tribunais. Como diretrizes para melhoria, selecionou-se a “distribuição de processos aos Ministros/Conselheiros substitutos sem distinção quanto à natureza” e o “assento permanente de Ministros/Conselheiros substitutos no Pleno”.⁷⁵⁰

Em relação à instituição de Código de Ética para membros e servidores, os resultados não foram satisfatórios. A pontuação quanto à dimensão “Código de Ética para membros” foi de 2,44, enquanto que para servidores foi de 2,74, resultando em uma média para o ano de 2017 de 2,5 (“nível de desenvolvimento”). Diante desse cenário, estabeleceu-se como oportunidades de melhorias a instituição de código de ética para membros (colegiado) e a adoção de medidas corretivas em caso de violação das diretrizes por esses membros.⁷⁵¹

⁷⁴⁶ Classificou-se a pontuação em 0 quando nenhum critério é cumprido, 1 quando um critério é cumprido, assim sucessivamente, até quatro pontos. (ATRICON. *Avaliação da Qualidade...* p. 27-28).

⁷⁴⁷ ATRICON. Resultados Nacionais Consolidados 2015-2017: *o controle externo rumo à excelência*. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/mmd-tc/>. Acesso em 15 ou. 2018.

⁷⁴⁸ ATRICON. *Avaliação da Qualidade...* p. 16-18.

⁷⁴⁹ ATRICON. Resultados Nacionais... p. 19.

⁷⁵⁰ ATRICON. Resultados Nacionais...

⁷⁵¹ ATRICON. Resultados Nacionais...

Esses e outros dados foram apresentados no VI Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, no final do ano de 2018, em que uma das medidas a ser buscada pelos Tribunais de Contas refere-se, justamente, à implementação do modelo constitucional de composição dos colegiados. No documento resultante do encontro, foi consignada a meta de “buscar a completa implementação da Resolução nº 03/2014 da ATRICON [...], com o fim de uniformizar questões, em especial no que se refere ao cargo de Conselheiro Substituto [...]”, com a adoção de “medidas para a implementação imediata da nomenclatura uniforme e do regime remuneratório”⁷⁵².

Os dados mais recentes permitem inferir um cenário de melhoria quanto ao cumprimento do modelo constitucional e ao respeito às prerrogativas e atribuições dos auditores e membros do Ministério Público. A marcante atuação da ATRICON nessa direção tem sido relevante como mecanismo de pressão para que os Tribunais de Contas busquem sua adequação. Mais ainda, confere otimismo quanto à possibilidade de erradicar o descumprimento deliberado da Constituição Federal.

No entanto, há ainda um caminho tortuoso a percorrer para superar os problemas diagnosticados. Recorrentemente, Ministros e Conselheiros-Substitutos, bem como membros do MPTC, trazem à tona manobras ocorridas dentro dos TCs para dificultar a realização de concurso público para seu ingresso na instituição, para evitar ou retardar sua nomeação à vaga cativa nos colegiados, para dificultar a implantação de estrutura orgânica e funcional para a plena realização de suas atividades e possibilitar os meios necessários para o exercício de suas atribuições constitucionais, dentre outros problemas já apontados.

Nessa perspectiva, como bem ponderado por Marianna Montebello Willeman, mesmo sem adentrar na questão da observância dos requisitos de nomeação já se verifica uma fragilidade do sistema de *accountability* brasileiro pelo descumprimento deliberado da composição idealizada pela Constituição Federal de 1988. Assim, “o sistema acaba convivendo com uma trágica contradição em suas bases estruturais, nocivamente comprometedoras de sua confiabilidade e integridade”.⁷⁵³

Somada ao panorama apontado no tópico anterior em relação aos Ministros e Conselheiros que compõe os colegiados de Contas, tamanha resistência leva ao

⁷⁵² ATRICON. VI Encontro Nacional dos Tribunais de Contas. Carta de Florianópolis – “O Futuro dos Tribunais de Contas: inovação, integração, prevenção e eficiência”. Florianópolis, 30 nov. 2018. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/cartas-de-eventos/>. Acesso em 15 fev. 2019.

⁷⁵³ WILLEMANN, Mariana Montebello. *O desenho institucional...* p. 205-206.

questionamento se a garantia de um corpo técnico nas Cortes de Contas, amparado da estrutura orgânica e funcional necessária para o bom desempenho de suas funções, não advém da contrariedade a interesses escusos, dentro e fora da instituição, e sugere, de algum modo, a ocorrência de prejuízos ao exercício do relevante tarefa institucional de controle externo da Administração Pública.

4.3 A necessária mudança: alternativas ao atual sistema de nomeação

Pela ampla demonstração fornecida pelos estudos empíricos trazidos, após mais de três décadas da aprovação do texto constitucional ainda há práticas que prejudicam a imagem dos Tribunais de Contas e lançam dúvida sobre a atuação técnica preconizada desde a criação do TCU. Seria, então, coerente e responsável a busca pela correção de tais lacunas, inclusive as relacionadas ao sistema de nomeação⁷⁵⁴.

Não só as mudanças legislativas são uma alternativa. As próprias Cortes de Contas podem avocar a responsabilidade e pautar sua conduta para exigir a seleção de membros qualificados. Para tanto, é possível pressionar os legisladores a nomearem Ministros e Conselheiros acima dos interesses políticos da Casa; acompanhar o processo seletivo em todas as suas fases; convidar os pré-candidatos para conhecer a rotina dos trabalhos da Corte, questionando a experiência destes quanto à atividade de controle; e apresentar os pré-candidatos ao público, como uma forma de constranger nomeações que não se enquadrem nos requisitos.⁷⁵⁵

A adoção dessa postura é recomendável, mas depende de esforço institucional. Como visto, quase a totalidade dos Tribunais de Contas brasileiros não tem em sua normativa um procedimento formalizado destinado a averiguar a compatibilidade da indicação com os preceitos constitucionais. Apenas no âmbito do Regimento Interno do Senado Federal identificou-se uma alteração, a partir de 2013,

⁷⁵⁴ SPECK, Bruno Wilhelm. Estreitar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com o Poder Legislativo – Uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos Estados brasileiros. *Revista TCE*, p. 100-111, 2013. Disponível em: <https://usp-br.academia.edu/BrunoWilhelmSpeck>. Acesso em: 07 dez. 2018.

⁷⁵⁵ SPECK, Bruno Wilhelm. Estreitar o relacionamento...

a fim de estabelecer um procedimento para a apreciação pela Casa da escolha de autoridades.⁷⁵⁶

No art. 383 da normativa do Senado, houve inovação ao prever que a mensagem lida em plenário e encaminhada à Comissão competente para a análise da indicação deve estar acompanhada de amplos esclarecimentos sobre o candidato e de seu *curriculum vitae*, no qual constem as atividades profissionais exercidas pelo indicado, com a discriminação dos referidos períodos, bem como a relação das publicações de sua autoria. A nova redação do Regimento da Casa Legislativa também exige uma declaração do próprio candidato sobre os seguintes pontos:

1. quanto à existência de parentes seus que exercem ou exerceram atividades, públicas ou privadas, vinculadas a sua atividade profissional, com a discriminação dos referidos períodos;
 2. quanto à sua participação, em qualquer tempo, como sócio, proprietário ou gerente, de empresas ou entidades não governamentais, com a discriminação dos referidos períodos;
 3. de regularidade fiscal, nos âmbitos federal, estadual e municipal;
 4. quanto à existência de ações judiciais nas quais figure como autor ou réu, com indicação atualizada da tramitação processual;
 5. quanto à sua atuação, nos últimos 5 (cinco) anos, contados retroativamente ao ano em que se deu sua indicação, em juízos e tribunais, em conselhos de administração de empresas estatais ou em cargos de direção de agências reguladoras;
- c) argumentação escrita, apresentada de forma sucinta, em que o indicado demonstre ter experiência profissional, formação técnica adequada e afinidade intelectual e moral para o exercício da atividade [...]⁷⁵⁷

A alteração regimental também abriu a possibilidade de participação da sociedade por meio do Portal eletrônico do Senado Federal, a fim de encaminhar informações sobre o indicado ou a ele formular perguntas, a serem submetidas ao exame do Relator. A Comissão do Senado ainda pode deliberar sobre a necessidade de audiência pública em face das informações e indagações recebidas.

O aspecto frágil é determinar em que medida a introdução do procedimento no Senado Federal surtiu efeitos para um maior rigor na seleção dos Ministros do TCU. Na realidade, não se depreende uma mudança efetiva da postura de simples

⁷⁵⁶ BRASIL. *Resolução nº 41, de 29 de agosto de 2013*. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para disciplinar a apreciação da escolha de autoridades pelas comissões. Autoria: Senador Roberto Requião. Brasília, Senado Federal. Disponível em: <http://goo.gl/zvycl2>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁷⁵⁷ Art. 383, do Regimento Interno do Senado.

chancela da Casa em relação às indicações realizadas pelo Presidente da República.

O controle social também é um mecanismo de pressão para que os nomeantes obedeçam ao texto constitucional e priorizem os critérios técnicos nas indicações. Tal postura pela sociedade – cidadãos, conselhos e associações de classe, organizações civis e a própria imprensa – é compatível com a posição de destinatária da atividade exercida pelos Tribunais de Contas.

A pressão social pode impactar na escolha dos membros, como ocorreu quando da indicação do senador Gim Argello como Ministro do TCU. Naquela ocasião, houve uma forte resistência social à nomeação do parlamentar, sobretudo porque era alvo de seis inquéritos no STF e foi responsabilizado em segunda instância, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, pela criação de cargos de comissão de forma irregular no âmbito da Câmara Legislativa distrital⁷⁵⁸. Inúmeros setores da sociedade civil se mobilizaram contra a indicação de Argello⁷⁵⁹, inclusive os servidores e o Presidente do TCU à época (em postura excepcional), culminando na desistência do parlamentar à concorrência da vaga⁷⁶⁰.

Infelizmente, essa mobilização da sociedade civil ainda é pontual e, mesmo quando ocorre, há o risco que não seja suficiente para pressionar as instâncias decisórias e impedir nomeações que desatendem aos parâmetros constitucionais⁷⁶¹. Um maior envolvimento social pode esbarrar na própria falta de transparência das Cortes de Contas, inclusive sobre as nomeações realizadas.

A falta de divulgação da abertura de vagas nos colegiados caracteriza uma barreira nesse sentido. O Conselheiro-Substituto do TCE-MT Luiz Henrique Lima indica que o início de uma mudança poderia vir da implantação de um sistema de divulgação das vagas, em que o Poder Legislativo comunicaria a vacância e abriria prazo para a candidatura de cidadãos, parlamentares ou não, que satisfizessem os

⁷⁵⁸ PRATES, Marco. Quem é Gim Argello, que o governo Dilma quer colocar no TCU. *Exame*, 9 abr. 2014. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/quem-e-gim-argello-que-o-governo-dilma-quer-ver-no-tcu/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁷⁵⁹ A Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) e a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCON), por exemplo, protocolaram e entregaram representação ao Procurador-Geral da República para impedir a indicação, nomeação e posse de Argello (ANTC & AMPCON ENTREGAM representação ao procurador-geral da república. *ANTC Notícias*, 7 abr. 2014. Disponível em: https://www.anticbrasil.org.br/index.php?secao=noticias&visualizar_noticia=252. Acesso em: 15 fev. 2019).

⁷⁶⁰ ÁLVARES, Débora. Gim Argello desiste de cargo no TCU. *Exame*, 9 abr. 2014. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/gim-desiste-de-cargo-no-tcu/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁷⁶¹ WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional...* p. 223.

requisitos constitucionais. Em seguida, os nomes seriam avaliados por uma comissão parlamentar responsável e os habilitados submetidos à decisão plenária. Tal procedimento proporcionaria maior transparência e legitimidade na escolha, envolvendo a sociedade no processo de seleção. Também possibilitaria fazer surgir “opções qualificadas que nas atuais circunstâncias jamais seriam apreciadas”.⁷⁶² Na visão do Conselheiro,

Não faltam no país homens e mulheres com formação acadêmica, conhecimento técnico, vivência na gestão pública, vocação, capacidade de trabalho e honestidade para servir ao Brasil nos órgãos de controle externo. Falta, às vezes, oportunidade para os congressistas conhecê-los e indicá-los.

Em alguns estados da Federação⁷⁶³, houve, então, a adoção da campanha “Conselheiro Cidadão”. Um dos eixos do movimento incentiva candidaturas pelos próprios cidadãos e a divulgação dos editais para que qualquer um que se encaixe nas condições de nomeação possa concorrer ao cargo, com a finalidade de arrefecer o perfil político dos colegiados.

Apesar da boa iniciativa, seu impacto para a “democratização” dos colegiados de Contas está sujeito à neutralização, ante o constatado desconhecimento de boa parte da população do que são os Tribunais de Contas e a rapidez com que geralmente se dá o preenchimento das vacâncias nos colegiados para as vagas de “livre” nomeação. Sobretudo porque, mesmo assegurada a candidatura de cidadãos desconectados da esfera política, permanece nas mãos do Executivo e do Legislativo a responsabilidade das indicações, com a palavra final da nomeação pelo órgão político representativo dos entes federativos. Em outras palavras, a escolha pelos interesses políticos dos nomeantes pode prevalecer, ainda que cidadãos “comuns” consigam se candidatar à vaga.

A título exemplificativo, tem-se a emblemática nomeação pelo Governador do Paraná Roberto Requião de seu irmão, Maurício Requião, para o cargo de Conselheiro do TCE-PR. Submetida a nomeação ao juízo do Supremo Tribunal

⁷⁶² ATRICON. *A escolha do ministro do tribunal de contas da união*. 14 abr. 2014. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/a-escolha-do-ministro-do-tribunal-de-contas-da-uniao-tcu/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁷⁶³ Não há uma fonte única informando quais os Tribunais que aderiram a campanha nem as entidades que a apoiam. Em rápida pesquisa nos meios de busca eletrônicos, verifica-se que os Tribunais de Santa Catarina, Mato Grosso, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Piauí são adeptos.

Federal, o Ministro Ricardo Lewandowski apontou como um dos problemas, além da afronta aos princípios republicanos, o “açodamento, no mínimo suspeito, dos atos levados a cabo naquela Casa de Leis para ultimar o processo seletivo”. Dentre os atos praticados, estava a assinatura do decreto de nomeação no mesmo dia em que abertas as inscrições para os candidatos à respectiva vaga.⁷⁶⁴

Outra possibilidade para controle das nomeações é a intervenção pelo Poder Judiciário, notadamente quando se está diante da “zona de certeza negativa” dos conceitos indeterminados que caracterizam os requisitos subjetivos de nomeação. As explanações do terceiro capítulo demonstraram que tal atuação é limitada e, mesmo quando possível, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não assegura um rigor na interpretação dos critérios de nomeação. Exemplo disso é a leitura da Corte quanto ao requisito dos “notórios conhecimentos”, ao firmar a desnecessidade de qualificação formal dos indicados. Nesse caso, uma simples virada de jurisprudência para assentar a necessidade de diploma superior já seria positiva para inibir o vício de nomeação de pessoas sem *expertise* e sem afeição à missão institucional⁷⁶⁵. Em contrapartida, a autocontenção do Poder Judiciário deixa-o aquém de uma atuação relevante ao aperfeiçoamento do controle externo⁷⁶⁶.

Diante das ressalvas apontadas, buscar um caminho mais seguro para suprir as distorções relacionadas ao sistema de nomeação, repensando o modo de ingresso da cúpula dos Tribunais de Contas, é medida imperiosa ante a própria relevância de sua atividade.

Os Tribunais de Contas fiscalizam e controlam a atividade de uma série de autoridades, como o Presidente da República, Ministros de Estado, Presidentes e Diretores de autarquia, empresas públicas e sociedades de economia mista, Governadores, Secretários de Estado, Prefeitos Municipais e seus Secretários. Indubitavelmente, são pessoas que influenciam diretamente na vida de todos; “são autoridades que, via de regra, decidem o destino do povo”⁷⁶⁷.

As Cortes de Contas exercem atribuições não só de responsabilização desses agentes por irregularidades cometidas, mas também de emitir recomendações e atuar preventivamente para melhor alocação dos recursos

⁷⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação nº 6.702...

⁷⁶⁵ WILLEMANN, Mariana Montebello. *O desenho institucional...* p. 220.

⁷⁶⁶ WILLEMANN, Mariana Montebello. *O desenho institucional...* p. 223.

⁷⁶⁷ CAMPELO, Jaylson Fabianh Lopes. *Avaliação da qualidade e agilidade...* p. 66.

públicos. Identificam irregularidades, investigam e elaboram relatórios de fiscalização, até o momento de submetê-los à apreciação do corpo colegiado ou de emitirem recomendações sobre a alocação do dinheiro público e elaborarem medidas de responsabilização (aplicação de sanções) ou de prevenção.⁷⁶⁸

Não se pode olvidar do alto custo que os Tribunais de Contas representam aos cofres públicos. No TCU, só a remuneração dos Ministros e do procurador-geral é de R\$32.074,85, a dos Ministros-Substitutos e dos subprocuradores gerais de R\$30.0471,11 e dos procuradores R\$28.947,77⁷⁶⁹. O levantamento da Transparência Brasil de 2016 mostra que, em alguns Tribunais de Contas, os custos de manutenção assemelham-se aos da própria Assembleia Legislativa do Estado⁷⁷⁰ e varia de 0,3% a 1,9% do orçamento total dos Estados⁷⁷¹.

As funções exercidas pela Corte são demasiadamente importantes e o seu custo de funcionamento muito alto para que se deixe a correção das fragilidades existentes, em especial as relacionadas à composição dos colegiados, exclusivamente a cargo de uma (incerta) postura mais rígida dos Tribunais de Contas, do Poder Judiciário e mesmo do controle social.

Assim, embora possível a adoção de mecanismos extralegislativos para modificar o cenário apontado neste trabalho, é preciso conciliar tais alternativas com modificações legislativas. Conforme bem destacado pelo Ministro Carlos Ayres Britto, “se, na prática, os Tribunais de Contas ainda não corresponderam à confiança da gloriosa *Lex Legum* de 1988, trata-se de disfunção ou de defecção que urge corrigir”⁷⁷².

As alternativas aventadas pela doutrina são variadas e geralmente estão ligadas à mudança da forma de nomeação dos membros dos colegiados de Contas.

Sabrina Nunes Locken defende a realização de concurso público para o provimento de cargo de Ministro e Conselheiro, sob a justificativa de que “a natureza

⁷⁶⁸ SPECK, Bruno. Tribunais de Contas. *Revista Gestão e Controle*, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, ano 1, no. 1, p. 214-218. Disponível em: <https://usp-br.academia.edu/BrunoWilhelmSpeck>. Acesso em: 07 dez. 2018.

⁷⁶⁹ TCU. *Transparência: Gestão de pessoas...*

⁷⁷⁰ Se incluídos os orçamentos dos respectivos Tribunais de Contas dos Municípios, Goiás é o estado que contém a maior relação entre o orçamento do Tribunal de Contas e a Assembleia Legislativa (ultrapassando 83%), em seguida o do Amazonas (83%), do Rio Grande do Sul (81%) e do Espírito Santo (78%). A relação completa encontra-se na Tabela VIII do estudo (PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. *Quem são os Conselheiros...*).

⁷⁷¹ Roraima e Mato Grosso são os dois estados que destinam quase 2% de seu orçamento para os Tribunais de Contas (PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. *Quem são os Conselheiros...*).

⁷⁷² BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional...* p. 12.

técnica desses julgadores constitui elemento indispensável de legitimidade das Cortes de Contas” e que “esse, por certo, é um dos pilares de justificação do modelo da judicatura de contas, alinhado aos anseios de uma sociedade ávida por um controle de fato eficaz e eficiente”.⁷⁷³

Para Guilherme Brandão, a promoção interna dos Conselheiros-Substitutos para efetivos, sem que haja intermediação dos poderes eleitos, é uma boa saída para o sistema de nomeação brasileiro. Com base em estudos da ciência política, aduz, por outro lado, que um “excesso de independência” poderia ser evitado se esta nomeação interna se desse apenas para algumas vagas. As soluções, segundo o autor, devem se voltar a “tornar os TCS agentes da sociedade, e não mais do Poder Executivo”.⁷⁷⁴

O Conselheiro do TCM-RJ Fernando Bueno igualmente é favorável à ascensão funcional, porque compatível com os objetivos de moralidade e impessoalidade a serem perseguidos e porque satisfatória para garantir o conhecimento técnico exigido pelo cargo de Ministro ou Conselheiro: “com isto, estaria afastado o alegado viés político e o Tribunal seria apresentado à sociedade como uma instituição de caráter eminentemente técnico”. Outra opção seria o ingresso via concurso público ou a definição clara e objetiva dos critérios de nomeação.⁷⁷⁵

No Congresso Nacional brasileiro, tramitam e já tramitaram inúmeras propostas para a reforma do sistema de nomeação dos membros dos Tribunais de Contas.

Em 2009, o então Senador Pedro Simon apresentou projeto de lei visando a alterar o art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro para incluir no ordenamento jurídico definição das expressões reputação ilibada e idoneidade moral, conferindo-lhes objetividade e mensurabilidade⁷⁷⁶. Com a emenda da

⁷⁷³ IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade... p. 208.

⁷⁷⁴ BRANDÃO, Guilherme. *A quem prestam...* p. 110-111. Como outras sugestões para melhoria do desempenho da Corte, do ponto de vista da “transparência interna e da apresentação de resultados com impacto tangível para a sociedade”, cita Brandão o “maior empoderamento de suas decisões por meio da atribuição do poder de cobrança das multas e sanções pelo próprio Ministério Público de Contas dos Tribunais de Contas”, a “maior divulgação dos resultados de auditorias e dos pareceres junto de uma melhor relação com a imprensa também podem ser apontadas como amplificadoras do desempenho das IFSs em geral” e, ainda, tornar legalmente cogente as modificações constantes das ressalvas e recomendações inseridas nos relatórios dos TCs.

⁷⁷⁵ GUIMARÃES, Fernando Bueno. *Tribunais de Contas...* p. 77.

⁷⁷⁶ BRASIL, Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 401/1999. Dá nova redação ao Art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil -, para definir os

Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o projeto de lei, que seguiria para aprovação no Plenário do Senado, pretendia alterar a redação nos seguintes termos:

Art. 5º Na aplicação do direito, o juiz atenderá aos fins sociais a que ele se dirige, às exigências do bem comum, da isonomia e da equidade.

§1º Considera-se reputação ilibada a situação em que a pessoa não teve contra si antecedentes de processos penais condenatórios transitados em julgado.

§ 2º Considera-se idoneidade moral qualidade da pessoa íntegra, imaculada, incorruptível, que, no agir, não ofende os princípios morais e éticos.

Na justificativa do projeto, Simon ponderou que não é possível conceber que os requisitos previstos para a nomeação dos membros do Tribunal de Contas da União sejam de avaliação subjetiva, uma vez que o indicado fiscalizará o dinheiro e contas públicas⁷⁷⁷. O projeto, entretanto, acabou sendo posteriormente arquivado com o final da legislatura do proponente.

No mesmo ano, a PEC nº 416/2009, de autoria do Deputado Nelson Goetten de Lima (Partido da República) e outros, buscava inserir um inciso ao § 1º, do art. 73, da Constituição Federal, para firmar como requisito de nomeação de Ministro do Tribunal de Contas da União o afastamento, por mais de quatro anos, do exercício de função pública, na qualidade de agente político⁷⁷⁸. Segundo o deputado, trata-se de espécie de “quarentena” do candidato a Ministro e Conselheiro das Cortes de Contas que poderia mitigar a contaminação política dos colegiados, além de evitar que as nomeações aos cargos sirvam de “moeda de troca”⁷⁷⁹. Com o fim da legislatura, no entanto, novamente houve o arquivamento da proposição.

conceitos de reputação ilibada e idoneidade moral. Autoria: Senador Pedro Simon. Disponível em: <http://goo.gl/X272Tm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁷⁷⁷ BRASIL, Senado Federal. Projeto de Lei nº 401/2009. Da nova redação ao Art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil -, para definir os conceitos de reputação ilibada e idoneidade moral. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93131>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁷⁷⁸ BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 416/2009. Acrescenta inciso ao §1º, do art. 73, da Constituição Federal, para definir como requisito de nomeação de Ministro do Tribunal de Contas da União o afastamento, por mais de quatro anos, do exercício de função pública, na qualidade de agente político. Autoria: Deputado Nelson Goetten de Lima e outros. Disponível em: <http://goo.gl/wK6WQa>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁷⁷⁹ BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 416/2009. Acrescenta inciso ao §1º, do art. 73, da Constituição Federal, para definir como requisito de nomeação de Ministro do Tribunal de Contas da União o afastamento, por mais de quatro anos, do exercício de função pública, na qualidade de agente político. Disponível em: <http://goo.gl/YV3EIM>. Acesso em: 20 jan. 2019.

Outra proposta de 2009, também arquivada, pretendia alterar a Constituição Federal para passar a prever que os membros das Cortes de Contas fossem selecionados dentre os servidores dos próprios Tribunais que contassem com mais de dez anos de experiência profissional, a fim de arrefecer as pressões políticas as quais o atual sistema está sujeito⁷⁸⁰. A PEC nº 18/2012, de autoria de vários senadores e igualmente arquivada ao final de sua legislatura, propunha a vedação do ingresso no serviço público de pessoa que praticou ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, durante o prazo de duração do impedimento, o que incluiria o cargo de Ministro do TCU⁷⁸¹.

Tramitou na Câmara dos Deputados um projeto de decreto legislativo elaborado pela Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) com a finalidade de modificar o Decreto nº 6/1993, que regulamenta a escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União⁷⁸².

O projeto previa que na escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União seriam obedecidos critérios objetivos fixados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o ingresso na magistratura, “sem prejuízo de outros critérios necessários à apuração da idoneidade moral e da reputação ilibada e demais requisitos essenciais ao exercício da função judicante”, além de firmar a exigência de comprovação da conclusão da graduação ou pós-graduação nas áreas especificadas no inciso III do art. 73 da Constituição Federal de 1988.

No momento da arguição pública para a escolha dos Ministros perante Comissão do Congresso Nacional, preconizava a presença do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e de até três representantes da sociedade civil. Outra alteração significativa sugerida era a de que, das vagas destinadas para

⁷⁸⁰ BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 42/2009. Altera a redação dos arts. 73 e 75 da Constituição Federal para disciplinar o procedimento de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União. Autoria: Senador Flávio Torres e outros. Disponível em: <https://goo.gl/Mwh43m>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁷⁸¹ BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2012. Altera a Constituição Federal para vedar o ingresso, no serviço público, de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, durante o prazo de duração do impedimento. Autoria: Senador Mozarildo Cavalcanti e outros. Disponível em: <http://goo.gl/KvKiiq>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁷⁸² O projeto chegou a receber parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados em 2016, mas foi arquivado em 2019 com o fim da legislatura do proponente. (BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo nº 1580/2014. Altera o Decreto Legislativo nº 6, de 1993, que regulamenta a escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União pelo Congresso Nacional. Autoria: Deputado Marcus Pestana. Disponível em: <http://goo.gl/agt9Z5>. Acesso em: 20 jan. 2019).

nomeação pelo Poder Legislativo, no mínimo duas seriam para a classe dos Auditores Federais de Controle Externo - Área Controle Externo do Tribunal de Contas da União, indicados ao Senado Federal por lista tríplice constituída pelo Colégio integrado pelos respectivos pares em atividade. Vedava o exercício do cargo daqueles que, nos três anos anteriores à indicação, ocupassem “cargo de Ministro de Estado ou assim como Presidente de entidade da administração indireta federal, ou, ainda, ter exercido cargo de representante sindical ou associativo”, a fim de prevenir “conflito de interesses” no exercício da atividade.

Na justificativa do projeto, a ANTC ressaltou que a mudança nos critérios de indicação dos Ministros e Conselheiros das Cortes de Contas do país foi apontada como proposta prioritária para o combate à corrupção na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, ocorrida em Brasília no ano de 2012 e que contou com a participação do governo, conselhos, setor privado e sociedade civil⁷⁸³. Assim sendo, a modificação no sistema proporcionaria a confiança – ainda não conquistada – da sociedade brasileira nos órgãos de controle.

Disso decorre a proposta para que, na aferição dos requisitos da idoneidade moral e reputação ilibada, fossem observados os critérios objetivos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça para a magistratura⁷⁸⁴ e, para a verificação dos

⁷⁸³ CGU. Relatório Final: *1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/6EIAHX>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁷⁸⁴ A Resolução nº 75/2009 do CNJ dispõe sobre os concursos públicos para ingresso na carreira da magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário nacional. Veja o que diz seu Art. 58: “Art. 58. Requerer-se-á a inscrição definitiva ao presidente da Comissão de Concurso, mediante preenchimento de formulário próprio, entregue na secretaria do concurso. § 1º O pedido de inscrição, assinado pelo candidato, será instruído com: a) cópia autenticada de diploma de bacharel em Direito, devidamente registrado pelo Ministério da Educação; b) certidão ou declaração idônea que comprove haver completado, à data da inscrição definitiva, 3 (três) anos de atividade jurídica, efetivo exercício da advocacia ou de cargo, emprego ou função, exercida após a obtenção do grau de bacharel em Direito; c) cópia autenticada de documento que comprove a quitação de obrigações concernentes ao serviço militar, se do sexo masculino; d) cópia autenticada de título de eleitor e de documento que comprove estar o candidato em dia com as obrigações eleitorais ou certidão negativa da Justiça Eleitoral; e) certidão dos distribuidores criminais das Justiças Federal, Estadual ou do Distrito Federal e Militar dos lugares em que haja residido nos últimos 5 (cinco) anos; f) folha de antecedentes da Polícia Federal e da Polícia Civil Estadual ou do Distrito Federal, onde haja residido nos últimos 5 (cinco) anos; g) os títulos definidos no art. 67; h) declaração firmada pelo candidato, com firma reconhecida, da qual conste nunca haver sido indiciado em inquérito policial ou processado criminalmente ou, em caso contrário, notícia específica da ocorrência, acompanhada dos esclarecimentos pertinentes; i) formulário fornecido pela Comissão de Concurso, em que o candidato especificará as atividades jurídicas desempenhadas, com exata indicação dos períodos e locais de sua prestação bem como as principais autoridades com quem haja atuado em cada um dos períodos de prática profissional, discriminados em ordem cronológica; j) certidão da Ordem dos Advogados do Brasil com informação sobre a situação do candidato advogado perante a instituição.”

notórios conhecimentos, fosse comprovada no mínimo a graduação ou pós-graduação nas áreas elencadas.

A justificativa do projeto mencionava a nota pública exarada em 2014 pela ATRICON em que ressaltado “o dever constitucional de os Órgãos Plenários dos Tribunais de Contas negarem posse àqueles indicados que, comprovadamente, não atendam aos requisitos constitucionais”⁷⁸⁵. O próprio TCU, em nota pública no mesmo ano e após reunião dos seus Ministros, manifestou-se pela necessidade de observar o cumprimento dos requisitos constitucionais no momento da posse ao cargo:

[...] Ao presidente do TCU, responsável pela posse, compete, ouvido o Plenário, avaliar todos os requisitos exigíveis, entre eles idoneidade moral, reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública⁷⁸⁶.

Mais recentemente, em 2017, a ATRICON idealizou uma PEC para “reforma do controle externo”. Esta é mais uma proposta arquivada ao final da legislatura que apresentava soluções interessantes para a atual composição dos Tribunais de Contas.⁷⁸⁷

Além da edição de uma “Lei Nacional sobre Processo de Controle Externo” e a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, com competências que incluem o processamento e responsabilização dos membros por “irregularidades e desvios éticos”, era sugerida profunda alteração nos critérios de composição dos colegiados.⁷⁸⁸

Na justificativa da proposta, a Associação ponderou que “a sociedade civil desde muito questiona a possibilidade de escolhas que não levem em conta os

⁷⁸⁵ ATRICON. *Nota Pública sobre a Indicação de Membros para os Tribunais de Contas*. Brasília, nov. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/oJYHJh>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁷⁸⁶ TCU. *Nota Pública sobre a Indicação de Membros para os Tribunais de Contas*. Brasília, nov. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/uFL2f9>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁷⁸⁷ BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 22/2017. Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea “r” do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências. Autoria: Senador Cássio Cunha Lima e outros. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129565>. Acesso em: 15 jan. 2018.

⁷⁸⁸ ATRICON. Proposta de emenda constitucional para criação do Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, modificação dos critérios de composição dos tribunais de contas e previsão de lei nacional para disciplinar o processo de controle externo, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Kbrbp4>. Acesso em: 15 jan. 2018.

requisitos da impessoalidade e da moralidade administrativa”, ainda mais diante de um cenário de “vagueza dos conceitos” que compõem os critérios e da “própria inobservância dessas regras”. Embora inicialmente a ATRICON tenha envidado esforços para estrito cumprimento das regras constitucionais, estabelecendo diretrizes às Cortes para seleção dos Ministros e Conselheiros, foi destacado que “o acirramento da crise nacional e o recrudescimento das críticas direcionadas aos órgãos de controle externo e à efetividade de sua atuação” demanda ações mais contundentes.⁷⁸⁹

A principal medida sugerida na proposta era a de que a maioria das vagas passasse a ser proveniente das carreiras técnicas, com três vagas destinadas aos Ministros-Substitutos (no âmbito do TCU) e duas aos Conselheiros-Substitutos (nos demais TCs), uma aos membros do MPTC e outra aos auditores de controle externo concursados há mais de dez anos, todos escolhidos por meio de lista tríplice e segundo critérios de antiguidade e merecimento⁷⁹⁰. A proposta mantinha, portanto, o número de vagas para indicação pelo Poder Legislativo (quatro no TCU e três nos demais Tribunais), observando a exigência de aprovação por maioria absoluta.⁷⁹¹

A ideia da ATRICON era também conferir maior austeridade aos critérios de investidura, estabelecendo para os requisitos da idoneidade moral e da reputação ilibada a vedação ao ingresso de quem tivesse condenação judicial, mesmo que por juízo singular, por atos e crimes que o tornasse inelegível, ou suas contas de gestão pelo Tribunal de Contas ou contas de governo pelo Poder Legislativo reprovadas nos oito anos anteriores ao surgimento da vaga. O critério dos dez anos de exercício de atividade profissional era incrementado com a exigência de formação de nível superior nas áreas de conhecimento previstas no art. 73, § 1º, III da Constituição Federal. Havia a pretensão de instituir uma quarentena de três anos anteriores ao surgimento da vaga aos titulares de “mandato público eletivo, cargo de Ministro de Estado, ou equivalente nos Estados, Distrito Federal e Municípios, ou a direção de entidade da administração indireta”.⁷⁹²

⁷⁸⁹ ATRICON. Proposta de emenda constitucional...

⁷⁹⁰ Para a vaga dos auditores de controle externo o critério proposto é somente o merecimento, enquanto para os Ministros e Conselheiros substitutos e membros do MPC exige-se também o critério da antiguidade.

⁷⁹¹ ATRICON. Proposta de emenda constitucional...

⁷⁹² ATRICON. Proposta de emenda constitucional...

Também há inúmeras propostas ainda em trâmite, sobretudo na Câmara de Deputados. A PEC nº 25/2000, de autoria do Senador Álvaro Dias e outros, busca modificar o art. 75 da Constituição Federal para facultar a nomeação de membros das Cortes de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios através de concurso público. Como justificativa para o projeto, consignou-se a “danosa interferência política com a nomeação de Conselheiros que muitas vezes não leva em conta a necessidade da capacitação técnica e profissional”. Dessa maneira, o ingresso via concurso público permitiria substituir a interferência política pelo trato das contas públicas com impessoalidade e honestidade.⁷⁹³

A proposta foi aprovada nos dois turnos no Senado Federal e ora se encontra na Câmara dos Deputados, onde tramita sob o nº 397/2001⁷⁹⁴ e foi apensada a oito propostas que também propõem a nova forma de escolha dos membros das Cortes de Contas brasileiras⁷⁹⁵.

⁷⁹³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 25/2000. Altera o artigo 75 da Constituição Federal, para facultar a nomeação de membros das Cortes de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios através de concurso público. Autoria: Senador Álvaro Dias. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44443>. Acesso em: 15 jan. 2018.

⁷⁹⁴ A proposta está aguardando a criação de Comissão temporária pela mesa (BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 392/2001. Altera o art. 75 da Constituição Federal, para facultar a nomeação de membros das Cortes de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante concurso público. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=32271>. Acesso em 15 fev. 2019).

⁷⁹⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 556/1997 (apensada à PEC 397/2001). Altera o § 2º do art. 73, da Constituição Federal, para determinar que os Ministros do Tribunal de Contas da União sejam escolhidos exclusivamente pelo Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14820&ord=1>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 123/1999 (apensada à PEC nº 556/1997). Dá nova redação ao § 2º do art. 73 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14419>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 427/2005 (apensada à PEC 123/1999). Altera o inciso I do § 2º do art. 72 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=292211>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 209/2003 (apensada à PEC nº 556/1997). Altera o caput e o parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal, para determinar que os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Conselhos de Contas dos Municípios sejam escolhidos por meio de concurso público. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=146481>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 222/2003 (apensada à PEC nº 209/2003). Altera os artigos 73, 75 e 105, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=149743>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 531/2006. (apensada à PEC nº 209/2003) Condiciona o provimento de cargos de ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas à prévia aprovação em concurso público de provas e títulos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=318942>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 229/2004

Uma das propostas apensadas é a PEC de nº 222/2003⁷⁹⁶, de autoria do Deputado Renato Casagrande (Partido Socialista Brasileiro), que altera os artigos 73, 75 e 105 da Constituição Federal para que passem a dispor que os Ministros do TCU serão denominados "Ministros-Auditores" e escolhidos mediante concurso público. Prevê-se a possibilidade de perda do cargo do Ministro-Auditor mediante provocação das Mesas da Câmara, do Senado Federal e de partido político representado no Congresso Nacional, nos casos de crime contra Administração Pública, improbidade administrativa, aplicação irregular de dinheiro público, revelação de segredo do qual se apropriou em razão do cargo, lesão aos cofres públicos, dilapidação do patrimônio nacional e corrupção, sendo decidida a perda do cargo pela maioria absoluta dos membros de cada Casa do Congresso Nacional.

A PEC nº 427/2005, de autoria de Vanessa Grazziotin e outros, propõe o provimento por concurso público apenas de três vagas, mantendo a indicação das seis vagas restantes no TCU a cargo do Poder Legislativo. A retirada da prerrogativa de nomeação do Executivo decorre, segundo os parlamentares autores, da "incompatibilidade natural" que o Chefe da Administração Pública tenha o poder de

(apensada à PEC nº 556/1997). Modifica e dispõe sobre o controle interno e externo, o processo orçamentário e a transparência fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150631>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 316/2008 (apensada à PEC nº 556/1997). Dá novas redações aos incisos I e II do § 2º do art. 73 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=420551>. Acesso em 15 fev. 2019. BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 235/2012 (apensada à PEC 262/2008). Modifica o § 1º, do art. 73, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alterando a forma de nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União e dos Estados, e revogando disposições em contrário. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=564331>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 339/2013 (apensada à PEC 235/2012). Altera a forma de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, passando a exigir prévia aprovação em concurso público de provas e títulos como condição para o provimento. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=598961>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 303/2013 (apensada à PEC 235/2012). Dá nova redação ao § 2º do art. 73 da Constituição Federal, para modificar a forma de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589783>. Acesso em 15 fev. 2019.

⁷⁹⁶ A proposta foi desarquivada em 2011 e segue em trâmite perante a Câmara dos Deputados (BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 222/2003. Altera os arts. 73,75 e 105, da Constituição Federal. Autoria: Deputado Renato Casagrande. Disponível em: <http://goo.gl/A5VlDd>. Acesso em: 20 jan. 2019).

escolher aqueles que irão fiscalizar os seus atos, sendo mais condizente com uma postura democrática que o terço atinente seja escolhido por concurso público.⁷⁹⁷

No Senado Federal, há outra proposta de alteração à Constituição Federal que já recebeu apoio de quase 25 mil cidadãos⁷⁹⁸. Trata-se da PEC nº 52/2015, a qual altera a Carta Política para estabelecer que os Ministros do STF, STJ e TCU, além dos Conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais e dos Municípios, ingressem nos colegiados pela via do concurso público. Os Senadores proponentes invocam o pensamento de Montesquieu em sua justificativa, ao sustentar que tudo se perderia “se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos princípios, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.”⁷⁹⁹

As PECs nº 262/2008, nº 45/2011 e nº 180/2015 igualmente pretendem modificar a forma de nomeação nos colegiados. A PEC nº 262/2008 estipula uma nova redação da Carta Política para que os Ministros do TCU sejam escolhidos pela própria instituição dentre os auditores, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, podendo o auditor mais antigo apenas ser rejeitado pelo voto de dois terços dos membros⁸⁰⁰. A PEC nº 45/2011 opta pela escolha dos componentes pelos membros do próprio Tribunal, nomeados pelo Presidente da Corte após elaboração de lista tríplice pelo Congresso Nacional para dois terços das vagas e pelos auditores e membros do Ministério Público de Contas, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, para o terço restante⁸⁰¹. A PEC nº 180/2015, dentre

⁷⁹⁷ BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 427/2005. Dispõe sobre a aplicação de concurso público para escolha de 3 (três) Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=292211>. Acesso em: 20 jan. 2019.

⁷⁹⁸ Conforme o resultado da votação constante do sítio eletrônico do Senado (BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 52. Altera os arts. 49, 52, 73, 75, 84, 101 e 104 da Constituição Federal, para estabelecer que os ministros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas da União, bem como os conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, sejam selecionados mediante concurso público de provas e títulos e nomeados para mandatos de cinco anos. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121043>. Acesso em: 15 fev. 2019).

⁷⁹⁹ A matéria ora está sob exame da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal. (BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 52...)

⁸⁰⁰ BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 262/2008. Altera dispositivos relativos aos Tribunais e ao Ministério Público. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=398998>. Acesso em 15 fev. 2019.

⁸⁰¹ BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2011 (apensada à PEC 262/2008). Revoga as alíneas a, b e e, do inciso III e o inciso XI do art. 52, e altera a redação do § 2º do art. 73, do inciso XIV do art. 84, do art. 94, do parágrafo único do art. 101, do parágrafo único

outras mudanças, propugna que um terço seja nomeado pelo próprio Tribunal e, até regulamentação por lei complementar dos critérios para ocupação do cargo, recaiam as nomeações alternadamente entre auditores e membros do MPTC que tenham mais tempos de exercício na carreira⁸⁰².

Outras propostas em trâmite intencionam fixar mandato aos membros dos Tribunais de Contas. É o caso das PECs nº 143/2012, nº 256/2013, nº 378/2014 e nº 276/2016⁸⁰³. Na primeira, de autoria de Felix Mendonça Júnior e outros, a justificativa para a medida é a ocorrência de indicações de pessoas que já exerceram ou exercem cargos políticos. Na visão dos parlamentares, essa semelhança com os cargos políticos de natureza eletiva traz a necessidade de renovação periódica também dos membros dos Tribunais de Contas, sugerida, no caso, a cada dez anos. Na PEC nº 378/2016, também se quer a mudança para mandato de dez anos, na PEC nº 276/2016, para oito anos e, na PEC nº 143/2012, para sete anos.

A inclusão de impedimentos ao exercício do cargo é objeto da PEC nº 408/2014, que modifica o texto constitucional para vedar a nomeação de pessoa

do art. 104, do § 2º do art. 103-B, do caput do art. 111-A, do caput do art. 115, do art. 119, e do §1º do art. 120, dos §§ 1º e 2º do art. 128, do caput e § 6º do art. 130-A, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=509937>. Acesso em 15 fev. 2019.

⁸⁰² BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 180/2015. Altera a redação dos artigos 73, 94, 101, 103- B, 104, 107, 111-A, 119, 120, 123, 128, 130-A e 131 da Constituição Federal e acresce o art. 99 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para conferir independência ao Tribunal de Contas da União, ao Poder Judiciário e às Funções Essenciais à Justiça. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1423923&filename=Tramitacao-PEC+180/2015. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁸⁰³ BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 143/2012 (apensada à PEC 262/2008). Altera dispositivos da Constituição Federal, dispondo sobre a forma de escolha e a fixação de mandato de sete anos para Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Contas da União e dos Estados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=536351>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 256/2013 (apensada à PEC 256/2013). Fixa em dez anos o mandato dos membros dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=569987>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 378/2014 (apensada à PEC 262/2008). Altera dispositivos constitucionais, instituindo mandato com duração de 10 anos, vedando a recondução para os Ministros do STF, TCU e TCE e modifica forma de investidura no STF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606239>. Acesso em 15 fev. 2019; BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 276/2016 (apensada à PEC 143/2012). Dá nova redação aos arts. 101, 104, 111-A, 123 e 73 da Constituição Federal, para estabelecer prazo de mandato para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2117211>. Acesso em 15 fev. 2019.

condenada por improbidade administrativa ou crime de responsabilidade, ou que esteja respondendo a ações e inquéritos penais. Também determina que “80% (oitenta por cento) das escolhas de que trata § 2º deste artigo, individualmente consideradas, serão feitas com base em competência técnica devidamente comprovada”. Como motivação da proposta, são ressaltados os dados que apontam a presença nos colegiados de membros que respondem a processos perante o Superior Tribunal de Justiça ou que já tem o currículo manchado por condenações de improbidade.⁸⁰⁴

Na Câmara dos Deputados, ainda tramita o Projeto de Lei nº 6.192/2013, que visa a alterar a Lei Orgânica do TCU para instituir o controle externo da atividade funcional dos Ministros, auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal. A sugestão do autor Eduardo da Fonte é a de que uma Comissão mista do Congresso Nacional fique responsável por zelar pelo cumprimento dos deveres funcionais desses agentes e pela observância dos princípios constitucionais (neste caso, com a previsão da análise da legalidade e da imparcialidade das condutas e fixação de prazo para a tomada de providências). A Comissão ainda poderia receber reclamações contra os agentes, determinar a disponibilidade ou aposentadoria, aplicar outras sanções e representar o Ministério Público no caso de crime contra a Administração Pública, improbidade administrativa ou abuso de autoridade.⁸⁰⁵

Apesar das várias propostas apresentadas nas Casas do Congresso Nacional desde a Constituição Federal de 1988, até o momento não houve a aprovação de qualquer emenda ou projeto legislativo que modifique o atual sistema de nomeação dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas brasileiros. O grande número de proposições arquivadas ou em tramitação, mas que há tempo se arrastam no Congresso Nacional, traz o questionamento se há interesse concreto dos

⁸⁰⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 408/2014 (apensada à PEC nº 235/2012). Altera a Constituição Federal para estabelecer o impedimento para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União de pessoa condenada por improbidade administrativa ou crime de responsabilidade, esteja respondendo a ações ou inquéritos penais, e para determinar que 80% desses cargos sejam escolhidos por competência técnica. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=616421>. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁸⁰⁵ BRASIL. Projeto de Lei nº 6.192/2013. Altera a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União para instituir o controle externo da atuação funcional dos Ministros, Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589314>. Acesso em: 15 fev. 2019.

representantes em efetivar mudanças no sistema de nomeação dos Ministros e Conselheiros.

A recente movimentação da Câmara de Deputados quanto ao modelo mais rígido de nomeação nas estatais corrobora a uma perspectiva pessimista. Em 2016, foi publicada a Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016), que, entre outras inovações, trouxe como critérios para nomeação dos seus administradores dois dos requisitos previstos ao cargo de Ministro e Conselheiro dos Tribunais de Contas. No *caput* do art. 17, estabeleceu-se que os membros do Conselho de Administração e os indicados para cargos de diretor devem ser “cidadãos de reputação ilibada e notório conhecimento”.

A legislação ordinária foi além ao expressamente especificar as condições para atender aos critérios: experiência profissional de no mínimo dez anos no setor público ou privado ou quatro anos ocupando determinados cargos, inclusive de docente ou pesquisador; formação acadêmica compatível com o cargo para o qual foi indicado; não enquadramento nas hipóteses de inelegibilidade previstas no inciso I do *caput* do art. 1 da Lei Complementar nº 64/1990, com as alterações da Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa)⁸⁰⁶.

A experiência profissional e a formação acadêmica compatível com o cargo visam ao preenchimento da exigência de notórios conhecimentos, enquanto a elegibilidade do candidato corresponde à necessidade de reputação ilibada do indicado⁸⁰⁷. O estatuto jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista ainda vedou a indicação para o Conselho de Administração e para a diretoria de indivíduos diretamente relacionados à esfera política:

Art. 17 [...]

§ 2º É vedada a indicação, para o Conselho de Administração e para a diretoria:

I - de representante do órgão regulador ao qual a empresa pública ou a sociedade de economia mista está sujeita, de Ministro de Estado, de Secretário de Estado, de Secretário Municipal, de titular de cargo,

⁸⁰⁶ Art. 17, incisos I, II e III da Lei das Estatais (Lei nº 13.303/2016).

⁸⁰⁷ Nos termos do § 5º do art. 17, a experiência profissional para o cargo apenas é dispensada na hipótese de indicação para o cargo de administrador ou membro de comitê de empregado da própria estatal, desde que: “I- o empregado tenha ingressado na empresa pública ou na sociedade de economia mista por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos; II - o empregado tenha mais de 10 (dez) anos de trabalho efetivo na empresa pública ou na sociedade de economia mista; III - o empregado tenha ocupado cargo na gestão superior da empresa pública ou da sociedade de economia mista, comprovando sua capacidade para assumir as responsabilidades dos cargos de que trata o *caput*”.

sem vínculo permanente com o serviço público, de natureza especial ou de direção e assessoramento superior na administração pública, de dirigente estatutário de partido político e de titular de mandato no Poder Legislativo de qualquer ente da federação, ainda que licenciados do cargo;

II - de pessoa que atuou, nos últimos 36 (trinta e seis) meses, como participante de estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral;

III - de pessoa que exerça cargo em organização sindical;

IV - de pessoa que tenha firmado contrato ou parceria, como fornecedor ou comprador, demandante ou ofertante, de bens ou serviços de qualquer natureza, com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade em período inferior a 3 (três) anos antes da data de nomeação;

V - de pessoa que tenha ou possa ter qualquer forma de conflito de interesse com a pessoa político-administrativa controladora da empresa pública ou da sociedade de economia mista ou com a própria empresa ou sociedade.

§ 3º A vedação prevista no inciso I do § 2º estende-se também aos parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau das pessoas nele mencionadas.

Como bem assinalado por Fernão Justen de Oliveira, “a restrição por qualificação técnica e o impedimento por conflito de interesses tendem a minorar a primazia do critério exclusivamente político nas nomeações para o Conselho de Administração e a Diretoria das empresas estatais”⁸⁰⁸. Efetivamente, as alterações estabelecidas trouxeram maiores restrições às indicações no âmbito das estatais. O legislador ordinário buscou conferir concretude aos pouco explorados conceitos indeterminados de notórios conhecimentos e reputação ilibada.

No entanto, há sinais de que a rigidez da nomeação dos administradores das estatais está com os dias contados. Recentemente, houve a aprovação pela Câmara dos Deputados de projeto que retira o impedimento constante do inciso II do § 2º e do § 5º do art. 17, que ora segue para a análise do Senado⁸⁰⁹. Mesmo a vedação temporária daqueles que tiveram atividade política é motivo de resistência pelos representantes do povo brasileiro. A proposta sequer foi debatida em projeto de lei específico para o tema e, segundo apurado pela imprensa nacional, trata-se de

⁸⁰⁸ OLIVEIRA, Fernão Justen de. Os administradores das empresas estatais. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 114, ago. 2016. Disponível em: <http://www.justen.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

⁸⁰⁹ VIVAS, Fernanda. Deputados aprovam brecha para liberar indicações políticas nas empresas estatais. *GloboNews*, 11 jul. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/deputados-aprovam-brecha-para-liberar-indicacoes-politicas-nas-empresas-estatais.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2019.

manobra com a finalidade de “realocar os parlamentares não reeleitos, que ficarão sem mandato a partir de 2019, e, assim, aprovado o projeto, poderão ocupar cargos de direção de empresas estatais”⁸¹⁰. No Senado Federal, também tramita outro projeto de lei com o mesmo objetivo, de autoria do Senador João Alberto de Souza⁸¹¹.

A movimentação do Congresso Nacional para retroceder na rigidez das nomeações das estatais reforça a incerteza quanto à aprovação de alguma medida para recrudescimento das nomeações no âmbito dos Tribunais de Contas, a despeito das amplas possibilidades já aventadas nas Casas Legislativas.

É inequívoco que o debate quanto ao modo de ingresso nos colegiados dos TCs brasileiros está diretamente relacionado ao tema da corrupção na esfera pública.

No Índice de Percepção da Corrupção, lançado pela Transparência Internacional Brasil como “a mais duradoura e abrangente ferramenta de medição da corrupção no mundo”⁸¹², o Brasil apresentou em 2018 a pior nota na avaliação desde 2012 e caiu da 96^a para a 105^a posição entre os 180 países avaliados. Nas Américas, ocupa a 20^a posição entre os 32 países analisados e foi ultrapassado, desde 2012, por países como Suriname, Trinidad e Tobago, Argentina, Guiana, Colômbia e Panamá.⁸¹³

Na medida em que o texto constitucional destinou ao Tribunal de Contas o papel de coautor – não de coadjuvante – no exame dos gastos públicos e gestão,

⁸¹⁰ VIVAS, Fernanda. Câmara decide não votar e envia ao Senado projeto que permite indicação política em estatais *GloboNews*, 27 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/27/camara-decide-nao-votar-e-envia-ao-senado-projeto-que-permite-indicacao-politica-em-estatais.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁸¹¹ O projeto está em análise da Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e deve seguir para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última decisão terminativa (BRASIL, Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 167/2018. Altera a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para excluir de seu âmbito de aplicação as empresas estatais prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica em regime de monopólio, eliminar vedações ao exercício de funções nos órgãos diretivos das empresas estatais que exerçam atividade econômica e assegurar tratamento isonômico entre estas e as empresas privadas no tocante às obrigações societárias. Autoria: Senador João Alberto Souza. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132864>. Acesso em: 15 out. 2018).

⁸¹² A ferramenta foi criada em 1995 e contempla resultados de 180 países e territórios. Indica o nível percebido de corrupção no setor público, numa escala de 0 (país altamente corrupto) a 100 (país considerado “muito íntegro”) (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de Percepção da Corrupção* 2018. Disponível em: http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/?gclid=Cj0KCQiAwc7jBRD8ARIsAKSUBHJemtKxJ7TC8CwNxDQGH3jqSMNhoQG8G6nlwzmr88OJBq8rVy_175EaAirYEALw_wcB#ipc-2018. Acesso em 15 fev. 2019).

⁸¹³ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL, *Índice de Percepção da Corrupção* 2018...

das mais variadas perspectivas, colocou-o como importante peça no combate à corrupção. Os programas de auditoria da instituição são, inclusive, utilizados como base para estudos a fim de medir a corrupção política⁸¹⁴.

O problema ocorre quando os Tribunais de Contas saem da posição de agentes no controle da malversação dos recursos públicos e vão para as estatísticas de órgãos corroídos pela corrupção e cooptados por aqueles que deveriam fiscalizar. Este assunto traz à tona a problemática sobre sistema de nomeação nos seus colegiados.

No ano de 2018, em parceria com o Centro de Justiça e Sociedade (FGV Direito Rio) e o Grupo de Estudos Anticorrupção (FGV Direito SP), a Transparência Internacional Brasil coordenou um grupo de especialistas comprometidos em contribuir com a “agenda anticorrupção” para retomar a discussão sobre reformas sistemáticas e elaborar “novas medidas contra a corrupção”⁸¹⁵. Com base nas melhores práticas e soluções nacionais e internacionais para o enfrentamento da corrupção, bem como de consultas às instituições públicas e à sociedade civil brasileiras⁸¹⁶, foi criado um pacote com 70 medidas relacionadas, entre anteprojetos de lei, propostas de emenda à Constituição Federal, projetos de resolução e outras normas, dividido em doze blocos⁸¹⁷.

⁸¹⁴ Vide: MONDO, Bianca Vaz. Measuring Political Corruption from Audit Results: A New Panel of Brazilian Municipalities. *European Journal on Criminal Policy and Research*. September 2016, v. 22, Issue, p. 477-498. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10610-016-9306-1>. Acesso em 15 fev. 2019.

⁸¹⁵ Na apresentação do estudo, menciona-se que houve um encerramento precoce pelo Congresso Nacional das discussões instauradas pelo conjunto de propostas conhecido como “dez medidas contra a corrupção” (FGV. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Novas Medidas Contra a Corrupção: *unidos contra a corrupção*. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23949>. Acesso em 15 fev. 2019).

⁸¹⁶ Segundo explicado no estudo, “Foram enviados convites a 373 órgãos públicos, organizações não governamentais, instituições educacionais, instituições religiosas, associações comerciais e conselhos de classe. As instituições foram convidadas a enviar propostas legislativas capazes de prevenir, detectar e reprimir a corrupção no Brasil”. Mais de 200 especialistas colaboraram, 912 pessoas cadastraram-se na plataforma de consulta pública e 379 propostas de emenda foram elaboradas (FGV. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Novas Medidas... p. 6-9).

⁸¹⁷ A amplitude do estudo é justificada porque “avança em diferentes frentes contra um problema que é multifacetado, além de reunir a visão de diversos setores e instituições nacionais sobre o enfrentamento da corrupção”. Os doze blocos do pacote são: “01 Sistemas, Conselhos e Diretrizes Nacionais Anticorrupção; 2 Participação e controle social; 03 Prevenção da corrupção; 04 Medidas anticorrupção para eleições e partidos políticos; 05 Responsabilização de agentes públicos; 06 Investidura e independência de agentes públicos; 07 Melhorias do controle interno e externo; 08 Medidas anticorrupção no setor privado; 09 Investigação; 10 Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito penal e processual penal; 11 Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito da improbidade administrativa; 12 Instrumentos de recuperação do dinheiro desviado.” (FGV. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Novas Medidas... p. 5).

Dentro do bloco “investidura e independência de agentes públicos”⁸¹⁸, o critério de seleção dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas foi objeto de proposta de mudança. Motivada pelos escândalos que afetam a credibilidade da instituição, notadamente o ocorrido em 2017 no Rio de Janeiro, bem como pelo panorama constatado no estudo da Organização Transparência Brasil em 2014 e em 2016, a medida tem a seguinte justificativa:

Os tribunais de contas deveriam ser importantes instrumentos de controle externo sobre a administração pública, exercendo o papel de combater a corrupção, fiscalizar as receitas e despesas dos entes públicos e julgar as contas dos governantes. Em vez disso, esses tribunais sofrem com uma excessiva politização e foram, em larga medida, cooptados, por meio das nomeações de seus ministros e conselheiros, pelos próprios agentes que deveriam fiscalizar. Esta proposta pretende devolver a independência e autonomia aos tribunais de contas, garantindo-lhes os instrumentos para exercer sua função efetivamente.⁸¹⁹

Para a melhoria do sistema de nomeação dos membros, um dos pontos da proposta pretende estabelecer requisitos mais claros. São eles a “ausência de condenação em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado” e a “formação em nível superior em áreas de competência afetas, como Direito, Economia e Contabilidade”. Especificamente em relação à nomeação nos colegiados estaduais, propõe-se o detalhamento da composição a fim de eliminar a discricionariedade da indicação pelos Governadores e assembleias legislativas. A sugestão é modificar a forma de nomeação dos Conselheiros, passando todos a ser eleitos “pelas classes de auditores de controle externo, membros do Ministério Público de Contas, auditores substitutos de Conselheiros e conselhos profissionais”.

820

Outra inovação trazida pela proposta é a atribuição ao Conselho Nacional de Justiça da competência de fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais dos membros dos colegiados, passando o órgão a ter um membro indicado pelo TCU como uma forma de garantir representatividade. Ainda, pretende-se atribuir ao

⁸¹⁸ Este bloco também contém medida acerca da seleção dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. A proposta 29 visa aumentar a transparência e participação da sociedade e introduzir uma “quarenta” para aqueles que ocuparam determinados cargos, garantindo maior isenção no desempenho de sua função.

⁸¹⁹ FGV. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Novas Medidas... p. 78.

⁸²⁰ FGV. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Novas Medidas... p. 78.

próprio TCU a competência de organizar um “Sistema Nacional de Tribunais de Contas”, destinado a organizar o funcionamento do controle externo nas diversas instâncias e a fixar as prioridades no combate à corrupção e incremento da transparência no país.⁸²¹

Embora não seja o objetivo apontar como a mudança deve ser feita, há inclinação para sustentar que uma melhor definição dos critérios subjetivos de nomeação, por si só, já traria benefícios para incrementar a qualificação dos Ministros e Conselheiros para os cargos e afastar dos colegiados membros cujo passado macula a imagem da Corte.

Enquanto tal alteração não ocorre a nível nacional, os estados podem se utilizar de suas Constituições Estaduais e os Tribunais de Contas de suas normativas internas para promoverem especificações aos requisitos e definir procedimentos para avaliar as indicações, como orientado pela própria ATRICON. A exigência de diploma superior na área de conhecimento enunciada pela Constituição Federal, somada à mínima especificação de outras condições para a comprovação dos “notórios conhecimentos”, promoveria recrudescimento quanto à formação técnica adequada daquele que ingressará ao cargo.

Para arrefecer as nomeações por critérios eminentemente políticos, além do incremento à austeridade para a qualificação técnica, é imperioso modificar a forma com que as nomeações se dão, afastando a proximidade tão direta com a esfera política. Deve-se, então, averiguar se é preciso retirar do Executivo e do Legislativo qualquer possibilidade de ingerência nas indicações, como seria o caso da alternativa de concurso público, ou se medidas como a “quarentena” dos atuantes na esfera política e mesmo a vedação àqueles que exerceram determinados cargos já seriam suficientes para afastar as nomeações de apadrinhados políticos. A ascensão dos auditores com experiência na atividade ao cargo de Conselheiro ou Ministro também é medida crível, pois premia aqueles que demonstraram aporte técnico quando do seu ingresso na Corte e que já estão afetos à atividade exercida pela instituição.

Já a estipulação de mandato, na linha do que lá trás se debateu na Constituinte, deve ser vista com cautela, pois implica a retirada de garantia tradicionalmente aliada à independência do julgador. O desconforto gerado pelo

⁸²¹ FGV. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Novas Medidas... p. 78.

cargo vitalício advém da percepção de que ingressam na cúpula das Cortes de Contas membros dos quais se tem dúvidas – geralmente concretas – quanto à bagagem técnica e experiência profissional do nomeado adequada ao cargo, ou porque clara a motivação político-familiar das indicações. Se o crivo para o ingresso nas Cortes fosse afunilado, trazendo rigor e, conseqüentemente, maior segurança de independência e autonomia das decisões, possivelmente a vitaliciedade não constituiria ponto imprescindível de mudança.

A vedação ao ingresso dos processados, ou pelo menos daqueles que já possuem condenações, é premissa básica para o cumprimento dos requisitos da reputação ilibada e idoneidade moral. Nesse caso, careceria melhor ponderação a possibilidade de valorar decisões não transitadas em julgado para barrar o ingresso na Corte. Muito embora comumente seja invocado o princípio da presunção de inocência, deve-se sopesar a importância da atividade de controle desempenhada pela Corte e o interesse social envolvido. A mesma lógica deve ser aplicada à alternativa de vedação ao ingresso de membros que se enquadrem nas hipóteses de inelegibilidade, conforme o rol da Lei Complementar nº 64/1990.

Também é interessante a proposta para a implantação de um Conselho Nacional para os Tribunais de Contas. Tal iniciativa permitiria consolidar um sistema nacional, uniformizando diretrizes estratégicas para as instituições de controle, avaliando o seu desempenho, padronizando indicadores de performance e emitindo relatórios e recomendações para aprimoramento.

Este órgão ainda submeteria o seu corpo funcional, inclusive os membros dos colegiados, a um controle central, tal como ocorre com membros do Poder Judiciário e do Ministério Público (submetidos ao controle do Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público). Assim, poderia dar confiabilidade à instituição, ao estabelecer mecanismos de supervisão da instituição e de seus agentes, compilar os resultados alcançados e incentivar melhorias. Outra possibilidade é a instituição de um “Código de Processo das Contas”, firmando balizas seguras e critérios padronizados de análise das contas, atualmente variável de acordo com as legislações estaduais e normativas internas dos Tribunais de Contas.

Certamente, as fragilidades dos Tribunais de Contas não se esgotam no sistema de nomeação. A ausência de legitimidade dos Tribunais de Contas para

darem início à execução de suas decisões e de previsão constitucional expressa em relação à autonomia do MP de Contas são também lacunas para a efetividade do controle⁸²². Entretanto, a reformulação do sistema de nomeação é essencial para resgatar o controle externo efetivo da Administração Pública e voltar a atuação dos Tribunais de Contas à sociedade, como deve ser.

⁸²² COUTINHO, Doris T. de Miranda. Vinte anos da Constituição Cidadã: o que falta para a efetividade do controle externo brasileiro. *Revista Interesse Público*, Editora Fórum, IP-51-2008, p. 285-292, Disponível em: <https://www.doriscoutinho.com.br/artigos/item/44-vinte-anos-da-constituicao-cidada-o-que-falta-para-a-efetividade-do-controle-externo-brasileiro>. Acesso em 15 fev. 2019.

CONCLUSÃO

O regime democrático exige que o trato com a coisa pública se dê de forma transparente e os órgãos de controle atuem de forma independente e comprometida. O desempenho técnico das funções por tais órgãos garante a lisura da gestão pública financeira, a prestação dos serviços essenciais à sociedade e, em última análise, a proteção dos ideais republicanos.

A partir da relevância dos Tribunais de Contas enquanto estrutura externa na tarefa de controle da Administração Pública selecionou-se como objeto de estudo o sistema de nomeação dos seus membros. Isso porque constitui um dos pontos de fragilidade para o cumprimento efetivo de seu mister, ante o ingresso nos colegiados de indivíduos mais pelo histórico político do que pelo perfil técnico necessário para o cargo.

O objetivo não foi promover demérito à atividade exercida pelos Tribunais de Contas. Por tal razão é que o primeiro capítulo foi dedicado a mostrar a construção da ideia de controle como limitação do poder, os seus tipos básicos e, especialmente, porque o controle externo da Administração Pública é necessário. Foi trazida a perspectiva de que as Instituições Superiores de Controle, categoria na qual se encaixam as Cortes de Contas, funcionam como instituições de *accountability* horizontal, complementando a categoria vertical (relação de responsabilidade entre cidadãos e governantes) e o próprio sistema de freios e contrapesos (controle entre as esferas de poder). A apresentação dos modelos de ISCs mundo afora, por sua vez, permitiram introduzir o exercício de alteridade que, mais tarde, foi complementado com o detalhamento do modo de ingresso do corpo decisório nestas outras instituições.

Seguindo a mesma linha, realizou-se o retrospecto da criação do Tribunal de Contas da União no Brasil, com destaque ao otimismo que tinha Rui Barbosa quanto à contribuição da Corte para o controle da execução orçamentária. Após a apresentação de todo histórico nas Constituições brasileiras, foi explicitado o modelo ora vigente, em que potencializadas as funções da Corte e conferida centralidade no controle externo da Administração Pública.

A independência e a autonomia da instituição em relação aos demais poderes instituídos, sobretudo o Legislativo, foram destacadas como elementos essenciais para as Instituições Superiores de Controle, inclusive por reconhecimento dos documentos internacionais sobre a questão. Na qualidade de órgão independente e autônomo, para além da convencional tríade da separação dos poderes, ressaltou-se que os responsáveis pelas suas decisões, ao menos do ponto de vista teórico, não estão vinculados a qualquer órgão.

Sem descuidar da importância dos Tribunais de Contas para concretizar princípio da justiça financeira, da boa governança e da boa administração pública, introduziu-se o problema do presente estudo. Investigou-se o que leva, do ponto de vista jurídico, à permeabilidade do sistema para nomeações nos colegiados que não priorizam o perfil técnico dos indicados.

Quando da criação do TCU, Rui Barbosa alertou para o risco de que pudesse se converter em “instituição de ornato aparatoso e inútil” caso viesse a ser conduzida por um colegiado de membros desprovido de comprometimento e invadido pelo nepotismo quando de sua escolha pessoal. As ponderações indicadas pelo patrono do TCU atualmente são objeto de declarações internacionais sobre a independência das Instituições Superiores de Controle. Notadamente nas Declarações de Lima e do México da INTOSAI, entende-se imprescindível a independência e o alto nível técnico do aparato orgânico-funcional para o desempenho adequado do propósito da instituição.

Com base nas premissas necessárias para uma instituição apta ao controle independente, constatou-se como a frouxidão de parte dos requisitos de nomeação, bem como a forma de nomeação aproximada com a esfera política, ocasionam nomeações descuradas do ideal “universal” preconizado para as ISCs e do próprio modelo constitucional de 1988.

Dos requisitos constitucionais de nomeação previstos, mostrou-se que os “notórios conhecimentos”, a “reputação ilibada” e “idoneidade moral” são classificados como subjetivos, por serem conceitos jurídicos indeterminados cuja fluidez e imprecisão recaem em um processo interpretativo excessivamente abrangente. Há inarredável ausência de parâmetros claros de verificação de tais critérios, na doutrina e na jurisprudência.

Apesar dos esforços dos doutrinadores, as definições trazidas ao conceito de idoneidade moral e reputação ilibada recaem em noções imprecisas, inábeis a conferir balizas seguras sobre quando um candidato preenche ou não tais condições. Especialmente, resta ausente um posicionamento claro se é possível considerar condenações não transitadas em julgado para afastar o preenchimento de tais requisitos. Nesse aspecto, a instabilidade da jurisprudência do STF mantém no campo da incerteza quando processos criminais em curso contra o indicado são elementos a desconstituir a idoneidade moral e reputação ilibada.

No que tange aos requisitos dos notórios conhecimentos, entende-se inadequado o posicionamento doutrinário e jurisprudencial pela desnecessidade qualificação formal nas áreas elencadas na Constituição. Além de ser incoerente com o rigor exigido na seleção do corpo instrutório, dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a realidade é que tal entendimento gera distorções que colocam em risco o atendimento da qualificação técnica necessária. A inexigência de diploma superior possibilita o ingresso nos colegiados de membros sem qualquer formação escolar ou acadêmica e também sem outros elementos hábeis a comprovar o domínio em uma das áreas de conhecimento para o cargo.

Ainda quanto aos critérios subjetivos de nomeação, a análise dos julgados permite inferir que, mesmo quando possível a atuação do Poder Judiciário nas nomeações, a postura do Supremo Tribunal Federal é insatisfatória quanto ao papel de guardião da Constituição.

Já que a subjetividade dos requisitos de nomeação abre margem para o descumprimento deliberado do texto constitucional, buscou-se nas Constituições Estaduais e normativas internas dos Tribunais de Contas se trazem disposições mais claras de aplicação dos requisitos subjetivos de nomeação, atendendo às diretrizes mencionadas da Resolução nº 3/2014 da ATRICON. O panorama mostrou-se inovador ao estabelecer critérios para o ingresso dos auditores na Corte, mas, quanto à seleção dos Conselheiros, são poucos os diplomas legais ou regrativos que trazem critérios mais rigorosos.

Não se quis afirmar que seria possível prever todas as situações contempladas pela norma, a ponto de afastar qualquer tipo de dúvida quanto à sua aplicação. Trata-se de impossibilidade inerente à textura aberta da linguagem

humana, conforme a teoria hartiana. No entanto, a indeterminação dos conceitos deixa ao alvitre do aplicador margem excessiva de interpretação e desemboca em outra lacuna do sistema de nomeação.

Apesar de ter a Constituição Federal avançado ao retirar do Executivo o monopólio das nomeações, o processo constituinte negligenciou uma série de alternativas aventadas para a forma de nomeação dos membros, notadamente as que visavam restringir as indicações políticas do próprio Poder Legislativo. A partir deste cenário, a atual forma de nomeação coloca em constante ameaça a tecnicidade necessária às atribuições da Corte ante as indicações por razões políticas.

Os Tribunais de Contas são órgãos criados para funcionar como contrapeso à função política natural de qualquer regime democrático. Garantem, assim, que a gestão pública financeira seja fiscalizada por critérios objetivos e em atenção aos princípios que estruturam o Estado Democrático de Direito. Ocorre que a fraca seleção dos membros faz com que, na aproximação do nomeado à esfera política possibilitada pela forma de nomeação, sejam nomeados Ministros e Conselheiros com notório passado político, mas de duvidosa formação técnica, reputação ilibada e idoneidade moral.

Nesse sentido, foram trazidos vários elementos a demonstrar como o compartilhamento do poder de indicação pelo Executivo e Legislativo, tido pelos constituintes como um avanço do texto constitucional, não foi suficiente para garantir a independência da instituição com a esfera política. O posicionamento foi embasado em estudos que constata a prevalência das preferências do Executivo nas nomeações. A postura dos representantes em apenas atender ao mínimo constitucional quanto à presença de auditores e membros do MPTC nos colegiados – ou nem isso – mostra que há baixíssimo interesse em proceder a nomeações de membros qualificados ao cargo.

A vitaliciedade do cargo e a colegialidade das decisões não necessariamente constituem mecanismos *de* neutralização de interesses externos. O fato haver pouquíssimas reprovações de contas do país, mesmo por vezes estando presentes os requisitos para que esta seja a recomendação, corrobora a tese do possível comprometimento do exercício independente das funções. Essa é, igualmente, a

percepção dos mais diversos setores da sociedade, inclusive dos próprios membros dos Tribunais de Contas.

Assim como em relação às nomeações realizadas no colegiado do Supremo Tribunal Federal, em que o trânsito político do indicado também se revela necessário, destacou-se que as sabatinas realizadas no Senado geralmente apenas cancelam a escolha dos nomeantes, em postura leniente ao descumprimento do texto constitucional.

A experiência estrangeira permitiu concluir que o sistema de nomeação nos colegiados brasileiro é excessivamente aberto e pouco rígido quanto aos requisitos de seleção. O resultado de todos estes fatores são as debilidades que embasam o questionamento sobre o modo de ingresso dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas.

Se nos debates constituintes a preocupação era com as nomeações realizadas pelo Executivo, tendo-se, por isso, estabelecido a vinculação de duas das três vagas a ele destinadas, o panorama dos colegiados de Contas mostra que também àquelas destinadas ao Poder Legislativo ensejam nomeações pouco condizentes com o seu papel técnico.

Mesmo com o incremento pela Constituição Federal do processo de escolha dos julgadores das contas, não foi suficiente para afastar dos colegiados membros sem a formação técnica adequada, nomeados por critérios políticos e com histórico de ocorrências e condenações na Justiça ou nos próprios Tribunais de Contas. Se não bastasse, a trama de interesses políticos envolve relações de parentesco entre os membros e políticos locais, estes às vezes na qualidade de nomeante. Outra lacuna abordada foi o desrespeito das vagas vinculadas aos auditores e membros do MPTC, as raras nomeações destes para as vagas sem destinação vinculada e a resistência ainda presente ao pleno exercício de suas prerrogativas e atribuições, notadamente em relação aos Ministros e Conselheiros-Substitutos.

Desse modo, a conclusão não foi outra senão a necessidade de mudança do sistema de nomeação, tanto por meio de medidas legislativas como por uma mudança de postura das próprias Cortes de Contas, do Judiciário e do controle social.

As propostas legislativas que tramitaram ou estão em trâmite nas duas Casas Legislativas brasileiras apontam para alterações tanto da forma de nomeação

quanto aos requisitos para ingresso, a fim de aproximar as indicações a preferências pela qualificação técnica e retirar dos Poderes Executivo e Legislativo a ampla margem hoje existente para nomeações incompatíveis com os cargos que irão exercer.

Afirmar como a mudança deve ocorrer exige debate amplo e decisão amadurecida, ante o risco de que os efeitos de eventual mudança sejam neutralizados pela rede de interesses que se beneficia do atual sistema. O que não mais se pode tolerar é a complacência com práticas contrárias às premissas basilares ao bom controle público. A legitimidade da atuação dos Tribunais de Contas demanda sua independência funcional e a imparcialidade de seus membros. Para tanto, é preciso interromper o ciclo de desprezo ao caráter técnico da instituição presente nos colegiados brasileiros, recuperando a credibilidade dos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

AFASTADO DESDE agosto, Conselheiro de contas recebe R\$ 45,7 mil sem trabalhar. *O Estado de São Paulo*, 12 maio 2015. Disponível em: <http://goo.gl/MYkXFK>. Acesso em: 01 fev. 2018.

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Paiva de. *O Tribunal de Contas na Ordem Constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. *A Administração Pública sob a perspectiva do controle externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de. Nomeação e composição das Cortes de Contas no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas do Pernambuco*, Recife, v.16, n.16, 2005. Disponível em: <http://goo.gl/N3K97D>. Acesso em: 02 out. 2018.

ALESSI, Gio. Corrupção sistêmica abarca os tribunais que deveriam evitá-la. *El País*, 29 mar. 2017. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/12/07/politica/1481132447_970099.html. Acesso em: 10 jan. 2018.

ÁLVARES, Débora. Gim Argello desiste de cargo no TCU. *Exame*, 9 abr. 2014. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/gim-desiste-de-cargo-no-tcu/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

ANTC & AMPCON ENTREGAM representação ao procurador-geral da república. *ANTC Notícias*, 7 abr. 2014. Disponível em: https://www.antcbrasil.org.br/index.php?secao=noticias&visualizar_noticia=252. Acesso em: 15 fev. 2019.

ARAGÓN, Arturo González. *Presentación*. In: ASF. *La Independencia de las Entidades de Fiscalización Superior: Declaraciones de Principios*. México, 2009. Disponível em https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/declaraciones_principios.pdf. Acesso em 15 out. 2018.

ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 1, p.57-83, jan./mar. 2005. Disponível em: <http://goo.gl/noJCWH>. Acesso em: 11 dez. 2018.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Os Tribunais de Contas e a independência. *Atricon*, 26 ago. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/TI3zSb>. Acesso em: 10 out. 2018.

ARGENTINA [Constituição (1995)]. *Constitución de la Nación Argentina*. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

ARGENTINA. AUDITORÍA GENERAL DE LA NACIÓN. *El control externo del Sector Público Nacional*. Disponível em: <https://www.agn.gov.ar/mision>. Acesso em: 15 out. 2018.

ARGENTINA. *Ley 24.156, Octubre 26 de 1992*. Disposiciones generales. Sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería, de contabilidad gubernamental y de control interno. Disposiciones varias. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

ARISTÓTELES. *A Política*. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_aristoteles_a_politica.pdf. Acesso em 15 out. 2018.

ATRICON. *A escolha do ministro do tribunal de contas da união*. 14 abr. 2014. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/a-escolha-do-ministro-do-tribunal-de-contas-da-uniao-tcu/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

ATRICON. *Avaliação da Qualidade e Agilidade do Controle Externo*. Brasília, abr. 2017. Disponível em: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/11/NOVO_Projeto_LIVRO_2017-ATRICON.pdf. Acesso em 15 out. 2018.

ATRICON. CCOR. *Resolução Conjunta Atricon-Ccor nº 02/2014*. Fortaleza, 6 ago. 2014. Disponível: http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2014/08/ResolucaoAtricon_CCOR_02-2014_DCE3101_Ouvidoria.pdf. Acesso em 15 out. 2018.

ATRICON. CCOR. *Resolução nº 03/2014*. Fortaleza, 6 ago. 2014. Disponível: <http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-032014-composicao-dos-tcs/>. Acesso em 15 out. 2018.

ATRICON. Diagnóstico dos Tribunais de Contas do Brasil: *avaliação da qualidade e agilidade do controle externo*. Brasília, 2013. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/images/Diagnostico_TCs_Atricon.pdf. Acesso em 15 out. 2018.

ATRICON. *Nota Pública sobre a Indicação de Membros para os Tribunais de Contas*. Brasília, nov. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/oJYHJh>. Acesso em: 20 jan. 2019.

ATRICON. *Para brasileiros, Tribunais de Contas são essenciais no combate à corrupção e à ineficiência, revela pesquisa Ibope/CNI*. 3 ago. 2016. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/imprensa/para-brasileiros-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-e-a-ineficiencia-revela-pesquisa-ibopecni/>. Acesso em: 30 dez. 2018.

ATRICON. Resultados Nacionais Consolidados 2015-2017: *o controle externo rumo à excelência*. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/mmd-tc/>. Acesso em 15 out. 2018.

ATRICON. VI Encontro Nacional dos Tribunais de Contas. Carta de Florianópolis – “O Futuro dos Tribunais de Contas: inovação, integração, prevenção e eficiência”. Florianópolis, 30 nov. 2018. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/cartas-de-eventos/>. Acesso em 15 fev. 2019.

BAHIA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Uma breve história do controle: na visão de um Tribunal centenário. Disponível em: https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/livro_de_ouro/files/assets/basic-html/page44.html. Acesso em: 15 out. 2018.

BALBINO, Marcela. Força Política e elo familiar marcam gestões do ex-governador Eduardo Campos. *Jornal do Comércio*, 19 fev. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/NBo4rb>. Acesso em: 10 jun. 2018.

BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Ed. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, v. 30, n. 82, out/dez. 1999.

BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Ed. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, v. 30, n. 82, out/dez. 1999.

BARROSO, Luis Roberto. Consulta: *Súmula Vinculante nº 13 e nomeação para cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado*. Ementa: Conselheiro de Tribunal de Contas estadual não é cargo em comissão nem função gratificada. Eleição pela Assembleia Legislativa do irmão do Governador do Estado - não incidência da Súmula Vinculante nº 13 do STF. Limites do provimento judicial em sede de reclamação. Disponível em: <http://goo.gl/0nTZQ6>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BELGIUM. [Constituição (1831)]. *Belgium Constitution*. Disponível em: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Belgian Constitution*. Disponível em: <https://www.ccrek.be/EN/Presentation/ReferenceTexts/ReferenceTextArt180.html>. Acesso em: 15 set. 2018.

BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Code éthique*. mar. 2009. Disponível em: <https://www.ccrek.be/Docs/Site/CodeEthique.pdf>. Acesso em 15 out. 2018.

BELGIUM. COURT OF AUDIT. *Historical survey*. Disponível em: <https://www.ccrek.be/EN/Presentation/HistoricalSurvey.html>. Acesso em: 15 set. 2018.

BERTA, Ruben. Conselheiros escolhem pessoas próximas para cargos de confiança em Tribunais de Contas. *O Globo*, 26 maio 2015. Disponível em: <http://goo.gl/YKZjaG>. Acesso em: 11 jun. 2016.

BRANDÃO, Guilherme. A quem prestam contas os tribunais de contas?: *transparência, politização e governismo na accountability*. 2017. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas), Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BRASIL [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 09 jan. 2018.

BRASIL [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL [Constituição (1937)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Decreto Legislativo nº 1580/2014. Altera o Decreto Legislativo nº 6, de 1993, que regulamenta a escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União pelo Congresso Nacional. Autoria: Deputado Marcus Pestana. Disponível em: <http://goo.gl/agt9Z5>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição n. 97/2007. Dá nova redação ao parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal. Fixa a idade mínima para a nomeação para o cargo de Conselheiro dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Altera a Constituição Federal de 1988. Autoria: Deputado Damião Feliciano. Disponível em: <http://goo.gl/1yi94b>. Acesso em: 23 out. 2018.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 416/2009. Acrescenta inciso ao §1º, do art. 73, da Constituição Federal, para definir como requisito de nomeação de Ministro do Tribunal de Contas da União o afastamento, por mais de quatro anos, do exercício de função pública, na qualidade de agente político. Autoria: Deputado Nelson Goetten de Lima e outros. Disponível em: <http://goo.gl/wK6WQa>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 222/2003. Altera os arts. 73,75 e 105, da Constituição Federal. Autoria: Deputado Renato Casagrande. Disponível em: <http://goo.gl/A5VlDd>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 427/2005. Dispõe sobre a aplicação de concurso público para escolha de 3 (três) Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU). Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=292211>
. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 262/2008. Altera dispositivos relativos aos Tribunais e ao Ministério Público. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=398998>
. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 45/2011 (apensada à PEC 262/2008). Revoga as alíneas a, b e e, do inciso III e o inciso XI do art. 52, e altera a redação do § 2º do art. 73, do inciso XIV do art. 84, do art. 94, do parágrafo único do art. 101, do parágrafo único do art. 104, do § 2º do art. 103-B, do caput do art. 111-A, do caput do art. 115, do art. 119, e do §1º do art. 120, dos §§ 1º e 2º do art. 128, do caput e § 6º do art. 130-A, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=509937>
. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 143/2012 (apensada à PEC 262/2008). Altera dispositivos da Constituição Federal, dispendo sobre a forma de escolha e a fixação de mandato de sete anos para Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Contas da União e dos Estados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=536351>
. Acesso em 15 fev. 2019

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 256/2013 (apensada à PEC 256/2013). Fixa em dez anos o mandato dos membros dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=569987>
. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 378/2014 (apensada à PEC 262/2008). Altera dispositivos constitucionais, instituindo mandato com duração de 10 anos, vedando a recondução para os Ministros do STF, TCU e TCE e modifica forma de investidura no STF. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=606239>
. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 276/2016 (apensada à PEC 143/2012). Dá nova redação aos arts. 101, 104, 111-A, 123 e 73 da Constituição Federal, para estabelecer prazo de mandato para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=211721>
1. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL, Senado Federal. Parecer nº 812/1999, exarado na Consulta nº 1/1999. Comissão de Constituição e Justiça, 15 out. 1999. Relator: Senador Ramez Tebet. Disponível em: <http://goo.gl/gGjhjy>. Acesso em: 31 jul. 2016.

BRASIL, Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 167/2018. Altera a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, para excluir de seu âmbito de aplicação as empresas estatais prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica em regime de monopólio, eliminar vedações ao exercício de funções nos órgãos diretivos das empresas estatais que exerçam atividade econômica e assegurar tratamento isonômico entre estas e as empresas privadas no tocante às obrigações societárias. Autoria: Senador João Alberto Souza. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/132864>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL, Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 401/1999. Dá nova redação ao Art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil -, para definir os conceitos de reputação ilibada e idoneidade moral. Autoria: Senador Pedro Simon. Disponível em: <http://goo.gl/X272Tm>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2012. Altera a Constituição Federal para vedar o ingresso, no serviço público, de pessoa que tenha praticado ato tipificado como causa de inelegibilidade prevista na legislação eleitoral, durante o prazo de duração do impedimento. Autoria: Senador Mozarildo Cavalcanti e outros. Disponível em: <http://goo.gl/KvKiiq>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 22/2017. Altera o artigo 22, altera o inciso III do art. 52, altera o artigo 73, acrescenta o artigo 73-A, altera o parágrafo único do art. 75, altera a alínea “r” do inciso I do artigo 102, todos da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 29-A e 115 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para modificar a forma de composição dos Tribunais de Contas, criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas e adotar outras providências. Autoria: Senador Cássio Cunha Lima e outros. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129565>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 416/2009. Acrescenta inciso ao §1º, do art. 73, da Constituição Federal, para definir como requisito de nomeação de Ministro do Tribunal de Contas da União o afastamento, por mais de quatro anos, do exercício de função pública, na qualidade de agente político. Disponível em: <http://goo.gl/YV3EIM>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL, Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 42/2009. Altera a redação dos arts. 73 e 75 da Constituição Federal para disciplinar o procedimento de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União. Autoria: Senador Flávio Torres e outros. Disponível em: <https://goo.gl/Mwh43m>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Medida Cautelar na Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 54/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 dez. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5440576>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.812. Relator ant.: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 23 dez. 2014. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+4812%2ENUME%2E%29+E+S%2EPRES%2E&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/q99r3n5>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Suspensão de Liminar nº 234. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, 22 out. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2609842>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Suspensão de Liminar n. 1.118/DF. Relator: Min. Presidente Dias Toffoli. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 dez. 2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5276842>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.994. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 24 maio 2006. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1758049>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.812. Relator ant.: Min. Ricardo Lewandowski. Relator atu.: Min. Edson Fachin. DF: Supremo Tribunal Federal, aguarda julgamento. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4269702>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação originária nº 476/RR. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 16 out. 1997. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1658045>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Habeas Corpus n.126.292/SP. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 17 fev. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4697570>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Mandado de Segurança nº 23.968. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, Supremo Tribunal Federal, DF: Supremo Tribunal Federal, 14 abr. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1940210>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (Pleno). Representação nº 1.232. Relator: Min. Rafael Mayer. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 29 mai. 1995. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1460628>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.812/MT. Relator antigo: Min. Ricardo Lewandowski. Relator atual: Min. Edson Fachin. Aguarda julgamento. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4269702>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL, Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Pleno). Processo n. 1402078-6. Prestação de contas do Governador do Estado de Pernambuco (exercício de 2013). Relator: Conselheiro Carlos Porto. Pernambuco, parecer: 04 mar. 2015, publicação 22 set. 2015, p. 12.

BRASIL. *Anteprojeto Constitucional*. Brasília, 1986. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. *Ata da 120ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 03 de agosto de 1987*. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. *Ata da 149ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 23 de agosto de 1987*. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. *Ata da 225ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 15 de março de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. *Ata da 322ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 24 de agosto de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. *Ata da 341ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 5 de outubro de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. *Ata da subcomissão de orçamento e fiscalização financeira do Senado Federal, em 24 de agosto de 1987*. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 18 out. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 25/2000. Altera o artigo 75 da Constituição Federal, para facultar a nomeação de membros das Cortes de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios através de concurso público. Autoria: Senador Álvaro Dias. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44443>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 392/2001. Altera o art. 75 da Constituição Federal, para facultar a nomeação de membros das Cortes de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante concurso público. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=32271>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 556/1997 (apensada à PEC 397/2001). Altera o § 2º do art. 73, da Constituição Federal, para determinar que os Ministros do Tribunal de Contas da União sejam escolhidos exclusivamente pelo Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14820&ord=1>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 123/1999 (apensada à PEC nº 556/1997). Dá nova redação ao § 2º do art. 73 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14419>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 427/2005 (apensada à PEC 123/1999). Altera o inciso I do § 2º do art. 72 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=292211>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 209/2003 (apensada à PEC nº 556/1997). Altera o caput e o parágrafo único do art. 75 da Constituição Federal, para determinar que os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Conselhos de Contas dos Municípios sejam escolhidos por meio de concurso público. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=146481>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 222/2003 (apensada à PEC nº 209/2003). Altera os artigos 73, 75 e 105, da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=149743>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 531/2006. (apensada à PEC nº 209/2003) Condiciona o provimento de cargos de ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas à prévia aprovação em concurso público de provas e títulos. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=318942>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 229/2004 (apensada à PEC nº 556/1997). Modifica e dispõe sobre o controle interno e externo, o processo orçamentário e a transparência fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150631>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 316/2008 (apensada à PEC nº 556/1997). Dá novas redações aos incisos I e II do § 2º do art. 73 da Constituição Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=420551>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 235/2012 (apensada à PEC 262/2008). Modifica o § 1º, do art. 73, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, alterando a forma de nomeação dos Ministros do Tribunal de Contas da União e dos Estados, e revogando disposições em contrário. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=564331>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 339/2013 (apensada à PEC 235/2012). Altera a forma de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, passando a exigir prévia aprovação em concurso público de provas e títulos como condição para o provimento. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=598961>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 303/2013 (apensada à PEC 235/2012). Dá nova redação ao § 2º do art. 73 da Constituição Federal, para modificar a forma de escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589783>. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 180/2015. Altera a redação dos artigos 73, 94, 101, 103- B, 104, 107, 111-A, 119, 120, 123, 128, 130-A e 131 da Constituição Federal e acresce o art. 99 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para conferir independência ao Tribunal de Contas da União, ao Poder Judiciário e às Funções Essenciais à Justiça. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1423923&filename=Tramitacao-PEC+180/2015. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 408/2014 (apensada à PEC nº 235/2012). Altera a Constituição Federal para estabelecer o impedimento para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União de pessoa condenada por improbidade administrativa ou crime de responsabilidade, esteja respondendo a ações ou inquéritos penais, e para determinar que 80% desses cargos sejam escolhidos por competência técnica. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=616421>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto Federal nº 13.247, de 23 de outubro de 1918*. Reorganiza o Tribunal de Contas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-13247-23-outubro-1918-504299-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Decreto nº 1.666, de 17 de dezembro de 1892. Dá regulamento para execução da lei n. 23 de 30 de outubro de 1891, na parte referente ao Ministerio da Fazenda. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1166-17-dezembro-1892-523025-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 392, de 08 de outubro de 1896*. Reorganiza o Tribunal de Contas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-392-8-outubro-1896-540205-publicacaooriginal-40163-pl.html>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. *Decreto nº 426, de 12 de maio de 1938*. Organiza o tribunal de contas. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/5056B677A9CC168B032569FA005D9069?Opendocument> Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890*. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de dezembro de 1967*. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. *Lei nº 3.454, de 6 de janeiro de 1918*. Fixa a Despesa Geral da Republica dos Estados Unidos do Brasil para o exercicio de 1918. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3454-6-janeiro-1918-571960-publicacaooriginal-95095-pl.html>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. *Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949*. Reorganiza o Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1930-1949/L0830.htm. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 6.192/2013. Altera a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União para instituir o controle externo da atuação funcional dos Ministros, Auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589314>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. *Relatório e Anteprojeto da Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo*. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. *Relatório e Anteprojeto da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças*. Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. *Resolução nº 41, de 29 de agosto de 2013*. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para disciplinar a apreciação da escolha de autoridades pelas comissões. Autoria: Senador Roberto Requião. Brasília, Senado Federal. Disponível em: <http://goo.gl/zvycl2>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº 401/2009. Da nova redação ao Art. 5º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil -, para definir os conceitos de reputação ilibada e idoneidade moral. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/93131>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 52. Altera os arts. 49, 52, 73, 75, 84, 101 e 104 da Constituição Federal, para estabelecer que os ministros do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas da União, bem como os conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, sejam selecionados mediante concurso público de provas e títulos e nomeados para mandatos de cinco anos. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121043>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). Recurso Especial nº 1.515.116/ES. Relator: Min. Herman Benjamin, Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, aguarda julgamento. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?termo=1515116&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&chkordem=DESC&chkMorto=MORTO>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Medida cautelar na Suspensão de Segurança nº 5.169/AL. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 07 mar. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5143746>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (decisão monocrática). Suspensão de Liminar nº 936. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 11 maio 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4880431>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.070/RO. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 01 ago. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2611495>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.090/RJ. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 11 jun. 2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2662073>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.418, Relator: Min. Dias Toffoli, Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 20 mar. 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3887732>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.223, Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2 fev. 2015. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2225218>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno) Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.994/ES, Relator: Min. Eros Grau. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 8 set. 2006.

Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1758049>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.715/TO. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 21 ago. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2379556>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.378/GO. Relator: Min. Maurício Corrêa. Relator p/ acórdão: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 maio 2004. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1892403>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 789/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 26

mai. 1994. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1549280>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 687. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 02 fev. 1995. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1531922>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 219/PB. Relator Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 23 set. 1994. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1495923>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 419/ES. Relator Min. Francisco Rezek. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 11 out. 1995. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1511714>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.566/SC. Relator Min. Moreira Alves. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 23 abr. 1999. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1661898>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.013/PI. Relator Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 08 out. 1999. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1764671>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.068/ES. Relator: Min. Francisco Rezek. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 11 out. 1995. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1589270>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.596/PA. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 mar. 2003. Disponível em:
<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1992369>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 374/DF. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 22 mar. 2012. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1505745>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 328/SC. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 02 fev. 2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1501900>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 507. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 14 fev. 1996. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1520409>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 184. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 25 jun. 1993. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1493624>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.067. Relator: Min. Carlos Velloso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 05 mar. 1997. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1589262>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.208. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 19 maio 2005. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1822837>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.276/CE. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 02 jun. 2005. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2236074>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação nº 6.702/PR. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 04 mar. 2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2640945>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação Constitucional nº 6.702. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 04 mar. 2009. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2640945>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.416/PA. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 06 out. 2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3887282>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Reclamação Constitucional nº 6.702. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 30 set. 2008. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2640945>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 848.826/CE. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator, p/ acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 10 ago. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4662945>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 729.744/MG. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 10 ago. 2016. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4352126>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 848.826/CE. Relator: Min. Roberto Barroso. Relator, p/ acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 10 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário n. 729.744/MG. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 10 ago. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 223.037/SE, Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 02 maio 2002. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1694543>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). Recurso Extraordinário nº 717.424/AL. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 21 ago. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4316122>. Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 763.300/GO. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 03 jun. 2014. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4439686>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 1.150.094/CE. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 30 nov. 2018. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5515490>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). *Habeas Corpus* nº 128.853, Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 21 out. 2016. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4794243>. Acesso em 15 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). Recurso Extraordinário nº 167.137. Relator: Min. Paulo Brossard. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 18 out. 1994. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1566402>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. TCU. Museu do Tribunal de Contas da União: *da criação à instalação*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. TCU. Museu do Tribunal de Contas da União: *o Tribunal e as constituições*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PERNAMBUCO. Composição do Conselho. Disponível em: <https://goo.gl/HtGfL0>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região (Quarta Turma). AC 0006014-74.2001.4.01.3500 (2001.35.00.006019-3) Relator: Des. Hilton Queiroz. Brasília, DF: Tribunal Regional Federal da Primeira Região, 01 out. 2013. Disponível em: <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00060147420014013500&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>. Acesso em 15 out. 2018.

BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. In: SOUZA, Alfredo José de et. al. *O Novo Tribunal de Contas: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime jurídico do Ministério Público de Contas. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. *Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias do seu estatuto jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

CABALLERO, Miguel. Indicado por Pezão para o TCE-RJ diz que vai 'purificar' cadeira de conselheiro-delator. *O Globo*, 09 nov. /2017. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/indicado-por-peza0-para-tce-rj-diz-que-vai-purificar-cadeira-de-conselheiro-delator-22051377>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CAMPELO, Jaylson Fabianh Lopes. Avaliação da qualidade e agilidade dos Tribunais de Contas do Brasil: necessidade de adequação às normas constitucionais quanto à sua composição. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas:*

temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>. Acesso em: 26 nov. 2018.

CANHA, Cláudio Augusto. A evolução (?) do papel dos auditores dos Tribunais de Contas do Brasil. *In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CANHA, Cláudio Augusto. *A inadequabilidade da atual sistemática para escolha de membros dos Tribunais de Contas do Brasil*. Disponível em: <http://www.audicon.org.br/v1/artigos/>. Acesso em: 29 dez. 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. 14. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CGU. Relatório Final: *1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://goo.gl/6EIAHX>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CONSELHEIROS AFASTADOS do TCE após operação 'Mãos Limpas' voltam aos cargos. *GloboNews*, 20 dez. 2017, vídeo (58s). Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/jornal-do-amapa/videos/v/conselheiros-afastados-do-tce-apos-operacao-maos-limpas-voltam-aos-cargos/6371134/>. Acesso em: 15 fev. 2018.

CONTRATAR PRIMOS não é nepotismo, diz STF. *Rede de Ensino Luiz Flávio Gomes (LFG)*, 2008. Disponível em: <http://goo.gl/unM4Zj>. Acesso em: 28 jul. 2018.

COUTINHO, Doris T. de Miranda. Entre a norma e a efetividade. *Atricon*, 23 mar. 2017. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/entre-a-norma-e-a-efetividade/>. Acesso em: 10 dez. 2018.

COUTINHO, Doris T. de Miranda. Vinte anos da Constituição Cidadã: o que falta para a efetividade do controle externo brasileiro. *Revista Interesse Público*, Editora Fórum, IP-51-2008, p. 285-292. Disponível em: <https://www.doriscoutinho.com.br/artigos/item/44-vinte-anos-da-constituicao-cidada-o-que-falta-para-a-efetividade-do-controle-externo-brasileiro>. Acesso em 15 fev. 2019.

COUTO, Marlen. Antes de Dilma, só Getúlio Vargas teve as contas do governo rejeitadas pelo TCU. *O Globo*, 08 jul. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/T5v4CK>. Acesso em: 06 fev. 2018.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. v. 5. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

CUNHA, Milene Dias da. A natureza judicante do cargo de auditor (ministro e conselheiro substituto) e seu pleno exercício: uma perspectiva evolutiva para o alcance da norma constitucional. *Revista TCE-MG*, Belo Horizonte, v. 34, nº 2, p. 40-65, abr./jun.2016.

DEDA, Rhodrigo; FÉLIX, Rosana. Requião nomeia esposa como secretária para não demiti-la. *Gazeta do Povo*, 25 ago. 2008. Disponível em: <http://goo.gl/REBJoa>. Acesso em: 15 jan. 2018.

DEPOIS DE 600 dias, CNJ cassou o afastamento de desembargador do TJ-PR. *Conjur*, 30 jun. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/PLe56l>. Acesso em: 15 jan. 2018.

DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. Auditing and Advisory Functions. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation-auditing-and-advisory-functions/aufgaben>. Acesso em: 15 out. 2018.

DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. Basic Law for the Federal Republic of Germany: Art. 114. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/basic-law>. Acesso em: 15 out. 2018.

DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. *Bundesrechnungshof Act*. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/rechtsgrundlagen/bundesrechnungshof-act>. Acesso em: 15 out. 2018.

DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. *No Audit of Policy Decisions*. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation-auditing-and-advisory-functions/pruefungsverfahren/der-bundesrechnungshof-hat-politische-entscheidungen-zu-respektieren>. Acesso em: 15 out. 2018.

DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. *No Powers of Enforcement*. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/pruefungsverfahren/der-bundesrechnungshof-hat-keine-exekutivgewalt>. Acesso em: 15 out. 2018.

DEUTSCH. BUNDESRECHNUNGSHOF. *Organization*. English translated version. Disponível em: <https://www.bundesrechnungshof.de/en/bundesrechnungshof/organisation-auditing-and-advisory-functions/organisation>. Acesso em: 15 out. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2017. *E-book*.

DYE, Kenneth M.; STAPENHURST, Rick. *Pillars of integrity: the importance of Supreme Audit Institutions in curbing corruption*. Washington: The Economic Development Institute of the World Bank, 1998.

EDSON ALBERTASSI NOMEIOU dois funcionários para a Alerj que nunca trabalharam, diz MP-RJ. *GloboNews*, 25 jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/01/25/edson-albertassi-nomeiou-dois-funcionarios-para-a-alerj-que-nunca-trabalharam-diz-mp-rj.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2018.

ELIAS, Gustavo Terra. Controle Democrático de Contas Públicas: A Importância da Sinergia entre os Tribunais de Contas e a Sociedade. *Revista Controle RTCE*, Belo Horizonte, ano 9, n.1, jan./jun. 2011.

ENTERRÍA, Eduardo García de. Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Madri, n. 89, p. 69-89, 1996.

ESPAÑA. TRIBUNAL DE CUENTAS. *Funciones de Fiscalización y Enjuiciamiento*. Disponível em: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/regimen-juridico-y-economico/funciones/> Acesso em: 15 out. 2018.

ESPAÑA. TRIBUNAL DE CUENTAS. *Relaciones con las Cortes Generales*. Disponível em: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/regimen-juridico-y-economico/relaciones-cortes-generales/>. Acesso em: 15 out. 2018.

ESPANHA [Constituição (1978)]. *Constituição Espanhola*. Versão traduzida para Língua Portuguesa. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

FACHIN MANTÉM Robson Marinho longe do Tribunal de Contas de São Paulo. *O Estado de São Paulo*, 25 out. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/fachin-mantem-robson-marinho-longo-do-tribunal-de-contas-de-sao-paulo/>. Acesso em 15 fev. 2019.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: *formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Requisitos para ministro e Conselheiro de Tribunal de contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 32, n. 126, p.113-114, abr./jun. 1995.

FERREIRA JUNIOR, Adircélio de Moraes. O direito fundamental ao bom controle público. *Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública*, Minas Gerais, v. 1, nº 2, p.37-57, jul./dez. 2015.

FGV. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. Novas Medidas Contra a Corrupção: *unidos contra a corrupção*. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/23949>. Acesso em 15 fev. 2019.

FIGUEIREDO, Fabiana. Conselheiro do TCE vira réu no STJ em ação por crime ambiental no Amapá. *GloboNews*, 08 fev. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/conselheiro-do-tce-vira-reu-no-stj-em-acao-por-crime-ambiental-no-amapa.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2018.

FILHA DE EDUARDO Campos Assume Cargo na Prefeitura de Recife. *GloboNews*, 18 fev. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2016/02/filha-de-eduardo-campos-assume-cargo-na-prefeitura-do-recife.html>. Acesso em: 10 jun. 2018.

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. França, 1789. In UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *Biblioteca Virtual de Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em: 15 set. 2018.

FRANCE. COUR DES COMPTES. *Cour des comptes*. Disponível em: <https://www.ccomptes.fr/en/who-we-are-and-what-we-do/cour-des-comptes>. Acesso em: 15 set. 2018.

FRANCE. GOUVERNEMENT.FR. *La Composition du Gouvernement*. Disponível em: <https://www.gouvernement.fr/composition-du-gouvernement>. Acesso em: 15 out. 2018.

FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. Ministério Público de Contas: estágio probatório; vitaliciamento; correição funcional, escolha de procurador-geral e autonomia institucional. In: AMPCON. *Ministério Público de Contas: perspectivas doutrinárias do seu estatuto jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 115, p. 267-318, jul./dez. 2017.

GARCIA, José Ailton. Supremo Tribunal Federal brasileiro: análise da forma de escolha de seus Ministros. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 61, p.123-133, out. 2007.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/ Aplicação do Direito*. São Paulo: Malheiros, 2009.

GUIMARÃES, Fernando Bueno. Tribunais de Contas: o que é prioritário? *Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro*, v. 25, n. 39, set. 2008.

HACHEM, Daniel Wunder. A dupla noção jurídica de interesse público em Direito Administrativo. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 11, n. 44, p. 59-110, abr./jun. 2011.

HENRICHES, J. A.; BLANSKI, M. B. S.; OLIVEIRA, A. G. A Evolução do Controle e Avaliação do Plano Plurianual no Governo do Estado do Paraná no Período de 2007 a 2012: Determinações e Recomendações do Controle Externo. *Perspectivas em Gestão & Conhecimento*, v. 6, n. 2, p. 153-187, 2016.

INSTITUTO RUI BARBOSA. ASSOCIAÇÃO CIVIL DE ESTUDOS E PESQUISAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Pesquisa sobre Tribunais de Contas: *percepção do corpo deliberativo*, mai. 2007.

INTOSAI. *Declaração de Lima Sobre Diretrizes Para Preceitos de Auditoria*. Lima, out. 1977. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm>. Acesso em: 15 set. 2018.

INTOSAI. *Declaração do México sobre Independência*. Cidade do México, 2007. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F5015623294032784D>. Acesso em: 15 out. 2018.

INTOSAI. *Diretrizes e Boas Práticas da INTOSAI relacionadas com a independência das EFS*. Cidade do México, 2007. Disponível em: file:///C:/Users/Convidado/Desktop/idades_Semec_DIRAUD_2016_Issai_Tradu_o%20nivel%201%20e%20%20Issai_Issais%201_2_Vers_o%20final%20PDF_ISSAI_11_Diretrizes%20e%20Boas%20Pr_ticas%20da%20INTOSAI.PDF. Acesso em: 15 out. 2018.

LOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade da judicatura de contas – o modelo constitucional. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

ITALIA. CORTE DEI CONTI. Corte dei conti: *la storia l'organizzazione e le funzioni*. Disponível em: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/brochure_storia_funzioni_cdc.pdf. Acesso em 15 out. 2018.

ITALIA. CORTE DEI CONTI. *La Corte*. Disponível em: http://www.corteconti.it/istituto/la_corte/. Acesso em 15 out. 2018.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Requisitos para Ministro e Conselheiro de Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 32, n. 126, p.113-114, abr./jun. 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. *E-book*.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Orçamento público brasileiro, democracia e accountability. *In: Direito constitucional brasileiro, vol. III [livro eletrônico]: Constituições econômicas e social*. São Paulo, Editora dos Tribunais, 2014. *E-book*.

KOZICKI, Katya. O anacronismo positivista em tempos de radicalizar a democracia. *Plúrima Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense*, Porto Alegre, v. 6, n. 24, p. 51-67, 2002.

LAGES, Marcus Vinicius Paixão. Tribunal de Contas: Órgão Constitucional de Soberania. *Fórum Administrativo*, Belo Horizonte, ano 4, n. 35, jan. 2004.

LEAL, Rogério Gesta. O controle da Administração Pública no Brasil em face de sua necessária transparência. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública - RBEFP*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan./abr. 2012.

LEITE, Augusto Bruno de Carvalho Dias. Os donos do poder: sobre a origem da nação brasileira. *Revista Discente do Programa de Pós-graduação em História da UFMG*, Belo Horizonte, v. 5, n. 2, p. 34-45, mai./ago. 2013. Disponível em: <http://www.fafich.ufmg.br/temporalidades/pdfs/10p34.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016.

LEITE, Harisson Ferreira. Fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União: a função do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União. *In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JUNIOR, Nelson (coord.). Crise dos poderes da República*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

LIMA, Luiz Henrique. Centenário de um cargo republicano. *Atricon*, 15 jan. 2018. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/centenario-de-um-cargo-republicano/>. Acesso em: 15 out. 2018.

LIMA, Luiz Henrique. Composição e funcionamento dos Tribunais de Contas: anotações à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Tradução de Alfredo Gallego Anabitarte. 2. ed. 3. reimp. Barcelona: Ariel, 1983.

MACHADO, Audálio José Pontes. *Tribunais de Contas Estaduais: indicações, perfil dos conselheiros e autonomia das instituições*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). 2017. 82 p. Universidade Federal de Pernambuco, 17 fev. 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/24059>. Acesso em 15 ou. 2018.

MACIEIRA, Leonardo dos Santos. Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições. *In*: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MADISON, James. The Federalist Papers, 1961, n. 51. *Independent Journal*, 1788. Disponível em: <http://www.viriatosoromenho-marques.com/lmagens/PDFs/fed51.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. A teoria da separação de poderes e a divisão das funções autônomas no Estado contemporâneo – o Tribunal de Contas como integrante de um poder autônomo de fiscalização. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Minas Gerais, n. 2, v. 71, abr./mai./jun. 2009.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (org). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 27, n. 108, out./dez.1990. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175815/000451494.pdf?sequencia=1>. Acesso em 15.out. 2018.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 20ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Discricionariedade e controle jurisdicional. 2. ed. 8. tir. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O controle judicial dos atos administrativos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 152, p. 1-15, jan. 1983. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43770/42561>. Acesso em: 25 out. 2018.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet Branco. Parecer: Tribunal de Contas – Provimento do cargo – Notório saber. *Revista de Direito Administrativo*, v. 197, jul./set. 1994.

MENDES, Gil Luiz. João Campos, o herdeiro de Eduardo, chega à política. *Carta Capital*, Pernambuco, 25 fev. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/LmA2At>. Acesso em: 11 jun. 2018.

MÉXICO [Constituição (1917)]. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponível em: <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos>. Acesso em: 15 out. 2018.

MÉXICO. CÂMARA DE DIPUTADOS. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Universo sujeto a fiscalización*. Disponível em: https://www.asf.gob.mx/Section/52_Que_hacemos_y_como_lo_hacemos. Acesso em: 15 out. 2018.

MÉXICO. CÂMARA DE DIPUTADOS. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Acciones derivadas del proceso de fiscalización*. Disponível em: https://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion. Acesso em: 15 out. 2018.

MÉXICO. CÂMARA DE DIPUTADOS. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Organigrama de la ASF*. Disponível em: https://www.asf.gob.mx/Section/104_Organigrama. Acesso em: 15 out. 2018.

MÉXICO. CÂMARA DE DIPUTADOS. AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *Sistema Nacional de Fiscalización*. Disponível em: https://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion. Acesso em: 15 out. 2018.

MÉXICO. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de La Federación*, 18 de julio de 2016. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>. Acesso em: 15 out. 2018.

MILESKI, Helio Saul. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. *Interesse Público*, Belo Horizonte, ano 9, n. 45, set./out. 2007.

MIRANDA, Álvaro Guilherme. *Mudança institucional do Tribunal de Contas: os oito modelos debatidos na Constituinte de 1988 para o sistema de fiscalização no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.jsp>. Acesso em: 15 out. 2018.

MONDO, Bianca Vaz. Measuring Political Corruption from Audit Results: A New Panel of Brazilian Municipalities. *European Journal on Criminal Policy and Research*. September 2016, v. 22, Issue, p. 477-498. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10610-016-9306-1>. Acesso em 15 fev. 2019.

MONTEBELLO, Marianna. Os Tribunais de Contas e o Controle das Finanças Públicas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 31, n. 2, abr./jun. 1999. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:artigo.revista:1999;1000554738>. Acesso em: 20 set. 2018.

MONTESQUIEU. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. *E-book*.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, n. 4, dez.2005, jan./fev. 2006. p. 16-22. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 10 set. 2018.

MOREIRA, Elisabete de Abreu e Lima; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 10, n. 26, p. 119-134, jan./abr. 2003.

MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A atuação constitucional dos Tribunais de Contas e de seus magistrados (composição, atuação e deliberações): de Eisenhower a Zé Geraldo. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MPF. Operação Ararath: *PGR denuncia Blairo Maggi por corrupção ativa*. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/operacao-ararath-pgr-denuncia-blairo-maggi-por-corrupcao-ativa>. Acesso em 15 fev. 2019.

NO TCE DO AMAPÁ, cinco de sete conselheiros afastados. *Correio Forense*, 2013. Disponível em: <https://correio-forense.jusbrasil.com.br/noticias/215662831/no-tce-do-amapa-cinco-de-sete-conselheiros-afastados>. Acesso em: 15 fev. 2018.

O'DONNEL, Guilherme. Democracia delegativa? *Novos estudos CEBRAP*, nº 31, out. 1991.

O'DONNELL, Guilherme A. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

OLINDA, Caroline. Requião nomeia irmão para cargo em Brasília". *Gazeta do Povo*, 07 jan. 2009. Disponível em: <http://goo.gl/ZeoGBK>. Acesso em: 15 jan. 2018.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Processo decisório no Supremo Tribunal Federal: coalizões e "panelinhas". *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 20, n. 44, p. 139-153, nov. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000400011&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 set. 2018.

OLIVEIRA, Fernão Justen de. Os administradores das empresas estatais. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 114, ago.2016. Disponível em: <http://www.justen.com.br/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

OLIVEIRA, Mariana. STJ revoga prisão de 5 conselheiros do TCE-RJ e os afasta do cargo por 180 dias. *GloboNews*, 07 abr. 2017. Disponível em:

<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/ministro-do-stj-determina-afastamento-de-seis-conselheiros-do-tce-rj-por-180-dias.ghtml>. Acesso em: 10 jan. 2018.

OTAVIO, Chico. STJ prorroga afastamento de cinco conselheiros do TCE-RJ. *O Globo*, 18 set. 2017. Disponível em: <https://goo.gl/Ae7M5Y>. Acesso em: 15 jan. 2018.

PAIVA, Natália; SAKAI, Juliana. *Quem são os Conselheiros dos Tribunais de Contas?* Transparência Brasil, 2016. Disponível em: <https://goo.gl/tofwql>. Acesso em: 10 jan. 2018.

PARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. *Apresentação*. Disponível em: <http://www.mpc.pa.gov.br/institucional/apresentacao>. Acesso em: 15 out. 2018.

PEZÃO É O PRIMEIRO governador do estado do RJ preso no exercício do mandato. *GloboNews*, 29 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/11/29/peza0-e-primeiro-governador-do-estado-do-rj-preso-no-exercicio-do-mandato.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2018.

PIMENTEL, Vanuccio Medeiros. A primazia dos clãs: *a família na política nordestina*. 2014. 114 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <https://www.ufpe.br/politica/images/teses/vann.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2018.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343 a 1368, dez. 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898/5471>. Acesso em: 02 nov. 2018.

PLENÁRIO ELEGE vice-governador para Conselheiro do TCE/MA. *Jornal pequeno*, 28 nov. 2013. Disponível em: <http://goo.gl/nEeh2q>. Acesso em: 15 jan. 2018.

PORTUGAL [Constituição (1976)]. *Constituição da República Portuguesa*. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 15 out. 2018.

PORTUGAL. *Lei nº 98/97, de 26 de agosto*. Lei de organização e processo do Tribunal de Contas (LOPTC). Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/legis7-act.pdf>. p. 19-105 Acesso em: 7 fev. 2019.

PORTUGAL. TRIBUNAL DE CONTAS. Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/LOPTC.pdf>. Acesso em 15 out. 2018

PRATES, Marco. Quem é Gim Argello, que o governo Dilma quer colocar no TCU. *Exame*, 9 abr. 2014. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/quem-e-gim-argello-que-o-governo-dilma-quer-ver-no-tcu/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

PUCCIONI, Felipe Galvão. *O Alto Percentual de Indicações Políticas na Administração Pública Brasileira*. 13 nov. 2017. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/artigos/o-alto-percentual-de-indicacoes-politicas-na-administracao-publica-brasileira/>. Acesso em: 15 out. 2018.

QUINTAL, Renato Santiago *et al.* A Atuação dos Tribunais de Contas Estaduais Brasileiros na Correção das Demonstrações Contábeis dos Processos de Prestação de Contas dos Governadores. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [S.l.], v. 17, n. 60, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3946>. Acesso em: 07 dez. 2018.

RAMIREZ CARDONA, Alejandro. *Sistema de hacienda pública*. Bogotá: Themis, 1970.

RIO DE JANEIRO. TCE-RJ. *Conselheiro Domingos Inácio Brazão*. Disponível em: <http://goo.gl/G2M2gX>. Acesso em: 30 dez. 2018.

ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politic in an Age of Distrust*. New York: Cambridge University Press, 2008.

SANTIAGO, Abinoan. Supremo suspende afastamento de dois conselheiros do TCE do Amapá. *GloboNews*, 19 dez. 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/12/supremo-suspende-afastamento-de-dois-conselheiros-do-tce-do-amapa.html>. Acesso em: 15 fev. 2018.

SANTISO, Carlos. *The political economy of government auditing: financial governance and the rule of Law in Latin America and beyond*. New York: Routledge, 2009.

SANTOS, André Marenco dos; DA ROS, Luciano. Caminhos que levam à Corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro (1829-2006). *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 131-149, jun. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782008000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 set. 2018.

SANTOS, Débora. STJ afasta conselheiros do Tribunal de Contas do Amapá. *GloboNews*, 23 abr. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/04/stj-afasta-conselheiros-do-tribunal-de-contas-do-amapa.html>. Acesso em: 15 fev. 2018.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo; COSTA, Rafael Neubern Demarchi. A composição dos Tribunais de Contas municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro. *In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SASSINE, Vinicius. Ministro do TCU favoreceu mulher por vaga no STF. *O Globo*, 02 set. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/ministro-do-tcu-favoreceu-mulher-por-vaga-no-stf-13799431>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SCHLEDER, Adriana Fasolo Pilati; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Teoria da Constituição, Jurisdição Constitucional e Democracia: uma Análise das Camadas Clássica (SCHMITT) e Pós-Clássica (LOEWENSTEIN) no Direito Constitucional. In: Adriana Fasolo Pilati Scheleder; Ilton Norberto Robl Filho. (Org.). *Jurisdição Constitucional e Democracia*. 1ª ed. Itajaí: Univali, 2016. v. 1. p. 9-40.

SCLIAR, Wremyr. Controle Externo Brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 46, nº181, jan./mar. 2009.

SCORTECCI, Catarina. STJ transfere para Curitiba investigação que liga conselheiro do TCE a rede de prostituição. *Gazeta do Povo*, 13 ago. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/parana/stj-transfere-para-curitiba-investigacao-que-liga-conselheiro-do-tce-a-rede-de-prostituicao-9xbshkivkhzppoxg77bg27gti/>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SICCA, Gerson dos Santos. Conceitos indeterminados no direito administrativo e discricionariedade: limites da vinculação do administrador no Estado Democrático de Direito. *Revista da AGU*. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/680254>. Acesso em: 01 fev. 2018.

SILVA, Almiro do Couto e. Poder discricionário no direito administrativo brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 179/180, p. 51-67, jan./jun.1990.

SILVA, Jeferson Mariano. Mapeando o Supremo: as posições dos ministros do STF na jurisdição constitucional (2012-2017). *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, p. 35-54, abr. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002018000100035&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 dez. 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA, Paulo. Gilmar Mendes estende termos de HCs e determina volta de Regildo Salomão ao Tribunal de Contas do Amapá. *Diário do Amapá*, 19 dez. 2017. Disponível em: <https://www.diariodoamapa.com.br/cadernos/politica/gilmar-mendes-estende-termos-de-hcs-e-determina-volta-de-regildo-salomao-ao-tribunal-de-contas-do-amapa/>. Acesso em: 15 fev. 2018.

SILVEIRA, Daniel Barile da. A institucionalização do Supremo Tribunal Federal e sua posição contramajoritária na Constituição da República de 1988. 2012. 405 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SÓ CINCO candidatos ao STF já foram rejeitados pelo Senado; saiba quando. *Folha de São Paulo*, 22 fev. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/paywall/signup.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/po>

der/2017/02/1860956-cinco-candidatos-ao-stf-ja-foram-rejeitados-pelo-senado-saiba-quando.shtml. Acesso em 15 out. 2018.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. A justiça administrativa no direito comparado. *Revista de informação legislativa*, v. 38, n. 152, p. 55-62, out./dez. 2001. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/721>. Acesso em: 3 dez. 2018.

SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). *Caminhos da transparência*. Campinas: Unicamp, 2002. p.104-106. Disponível em: <https://goo.gl/q6MK8w>. Acesso em: 22 set. 2018.

SPECK, Bruno Wilhelm. Estratégia para melhorar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com a Sociedade Civil – Uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos Estados brasileiros. *Revista TCE*, p. 91-99, 2013. Disponível em: <https://usp-br.academia.edu/BrunoWilhelmSpeck>. Acesso em: 07 dez. 2018.

SPECK, Bruno Wilhelm. Estreitar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com o Poder Legislativo – Uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos Estados brasileiros. *Revista TCE*, p. 100-111, 2013. Disponível em: <https://usp-br.academia.edu/BrunoWilhelmSpeck>. Acesso em: 07 dez. 2018.

SPECK, Bruno. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SPECK, Bruno. Tribunais de Contas. *Revista Gestão e Controle*, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, ano 1, no. 1, p. 214-218. Disponível em: <https://usp-br.academia.edu/BrunoWilhelmSpeck>. Acesso em: 07 dez. 2018.

STF PERMITE que Fábio Camargo volte ao cargo de Conselheiro do TCE-PR. *GloboNews*, 25 set. 2015. Disponível em: <http://goo.gl/T4lh7t>. Acesso em: 15 jan. 2018.

TAVARES, Ana Lúcia de Lyra. Contribuição do direito comparado às fontes do direito brasileiro. *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 5, 2006.

TCU. *Conheça o Ministério Público junto ao TCU*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/institucional/ministerio-publico-junto-ao-tcu/>. Acesso em: 07 jan. 2018.

TCU. *Nota Pública sobre a Indicação de Membros para os Tribunais de Contas*. Brasília, nov. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/uFL2f9>. Acesso em: 20 jan. 2019.

TCU. *O Tribunal e as constituições*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.html>. Acesso em: 10 dez. 2018.

TCU. Transparência: *Gestão de pessoas*. Em atendimento ao disposto no artigo 95, da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, Lei de Diretrizes Orçamentárias para

2019, publicada no Diário Oficial da União de 15 de agosto de 2018, divulgamos as tabelas com os totais, por níveis, de cargos efetivos, comissionados e funções de confiança integrantes do quadro geral de pessoal do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/transparencia/gestao-de-pessoas/>. Acesso em: 15 out. 2018.

TJ ANULA eleição de Fábio Camargo para o Tribunal de Contas do Paraná. *GloboNews*, 02 mai. 2016. Disponível em: <http://goo.gl/Clexvw>. Acesso em: 15 jan. 2018.

TJ JULGA IMPROCEDENTE ação que pedia nulidade da nomeação de Catão no TCE *Rede Click*, 13 set. 2012. Disponível em: <https://www.clickpb.com.br/paraiba/tj-julga-improcedente-acao-que-pedia-a-nulidade-da-nomeacao-de-fernando-catao-no-tce-150559.html>. Acesso em: 15 fev. 2019.

TJ VOLTA atrás em decisão que anula eleição de Fábio Camargo como conselheiro do TCE. *GloboNews*, 16 out. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/parana/noticia/tj-volta-atras-em-decisao-que-anula-eleicao-de-fabio-camargo-como-conselheiro-do-tce.ghtml>. Acesso em: 15 jan. 2018.

TOMAZELLI, Idiana. ‘Pessoal da política não gosta de dizer não’: Oliveira vê na indicação política a raiz de decisões benevolentes com governadores, levando ao fracasso da LRF. Entrevista com Júlio Marcelo de Oliveira, procurador do Ministério Público junto ao TCU. *O Estado de São Paulo*, 27 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pessoal-da-politica-nao-gosta-de-dizer-nao,70002695586>. Acesso em: 07 fev. 2019.

TOMAZELLI, Idiana. Nos TCEs, indicações políticas predominam. *O Estado de São Paulo*, 27 jan. 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2019/01/27/internas_economia,1025046/nos-tces-indicacoes-politicas-predominam.shtml. Acesso em: 07 fev. 2019.

TOMAZELLI, Idiana. Tribunais de Contas negociam o fim da “maquiagem” nos dados dos Estados. *O Estado de São Paulo*, 27 jan. 2019. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tribunais-de-contas-negociam-o-fim-da-maquiagem-nos-dados-dos-estados,70002695543>. Acesso em: 07 fev. 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 4, jul./set.1993.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle de legalidade, economicidade e legitimidade. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 32, n. 121, jan./mar. 1994.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de percepção da corrupção 2017*. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5a86d82132601ecb510239c2/t/5a8dc5b89140b72fa5081773/1519240719239/IPC+2017+-+RELATO%CC%81RIO+GLOBAL.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. *Índice de Percepção da Corrupção* 2018. Disponível em: http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/?gclid=Cj0KCQiAwc7jBRD8ARIsAKS UBHJemtKxJ7TC8CwNxDQGH3jqSMNhoQG8G6nlwzmr88OJBq8rVy_175EaAirYEA Lw_wcB#ipc-2018. Acesso em 15 fev. 2019.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Versão em Língua Portuguesa. França, Nice: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 18 dez. 2000. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 15 out. 2018.

UNITED KINGDOM. *National Audit Act 1983*. Part II, section 6. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/44/contents>. Acesso em: 15 out. 2018.

UNITED KINGDOM. NATIONAL AUDIT OFFICE. *About us*. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/about-us/>. Acesso em: 15 out. 2018.

UNITED KINGDOM. NATIONAL AUDIT OFFICE. *Appointment of the new C&AG*. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/press-release/appointment-of-the-new-cag/>. Acesso em: 07 fev. 2019.

VASSALLO, Luiz; MACEDO, Fausto. Robson Marinho perde o privilégio do foro. *O Estado de São Paulo*, 30 jun. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/robson-marinho-perde-foro/>. Acesso em 15 fev. 2019.

VASSALO, Luiz. STJ põe Robson Marinho no banco dos réus por corrupção e o afasta do Tribunal de Contas/SP. *O Estado de São Paulo*, 18 out. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/stj-poe-robson-marinho-no-banco-dos-reus-por-corrupcao-e-o-afasta-do-tribunal-de-contassp/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – Autonomia administrativa e financeira indispensável ao exercício independente de suas atribuições. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 16, n. 182, p. 85-97, abr. 2016.

VIVAS, Fernanda. Câmara decide não votar e envia ao Senado projeto que permite indicação política em estatais *GloboNews*, 27 nov. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/11/27/camara-decide-nao-votar-e-envia-ao-senado-projeto-que-permite-indicacao-politica-em-estatais.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2019.

VIVAS, Fernanda. Deputados aprovam brecha para liberar indicações políticas nas empresas estatais. *GloboNews*, 11 jul. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/deputados-aprovam-brecha-para-liberar-indicacoes-politicas-nas-empresas-estatais.ghtml>. Acesso em: 15 fev. 2019.

WILLEMANN, Marianna Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. *Revista de Direito*

Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio/ago.2013. p. 230. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/10649/9643>. Acesso em: 07 out. 2018.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para a tutela da accountability democrática: perspectivas em prol do direito à boa administração pública no Brasil*. 2016. 360 p. Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

WILLEMANN, Marianna Montebello. O Princípio Republicano e os Tribunais de Contas. *Revista TCMRJ*, nº 38, maio. 2008.
