

Um estudo do perfil dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil

*Prof. Doutor Alexandre Bossi Queiroz
Professor Titular do Centro Universitário UNA
Vice-Presidente de Desenvolvimento Profissional do CRC MG
Consultor Legislativo da Assembleia do Estado de Minas Gerais
alexandre.bossi@prof.una.br*

Resumo

Os Tribunais de Contas são entidades de grande importância no desenho constitucional. A eles compete realizar a auditoria externa governamental, verificando se o dinheiro público está sendo aplicado com lisura, sem desvios e corrupção. Nos tempos atuais, em que se observa um crescente menosprezo da população pelas estruturas de governo que gastam cada vez mais e prestam menos serviços, em que escândalos de corrupção fazem parte de nosso cotidiano, em que muitos de nós manifestam frustração com uma Administração Pública que, em várias ocasiões, é objeto de clientelismo político ou "marketing" partidário, os Tribunais de Contas se constituem em um importante instrumento de controle dos atos dos gestores públicos.

Todavia, na prática, a atuação dos Tribunais de Contas no Brasil tem sido acanhada, intempestiva e distante dos olhos da população, que clama por moralidade na gestão dos recursos públicos. Os diversos casos de desvio de dinheiro público que, com frequência, aparecem nas primeiras páginas dos jornais são prova de que os Tribunais de Contas não andam exercendo, satisfatoriamente, o seu papel fiscalizador e que falta eficiência, economia, eficácia e efetividade em suas ações.

A falta de critérios no provimento dos responsáveis para fiscalizar o destino do dinheiro do povo é uma das principais justificativa para os baixos resultados apresentados pelos Tribunais de Contas do Brasil. Critérios quase que unicamente políticos de indicação, faz com que as Corte de Contas não consigam exercer com eficácia seu papel constitucional.

Este artigo tem como objetivo ressaltar a importância dos Tribunais de Contas e discutir a forma como são indicados os responsáveis pela análise e julgamento das contas públicas. Ressaltamos que a imparcialidade e a capacidade técnica, em especial na área contábil, são fundamentais para um melhor funcionamento do controle externo. Ao final, apresentamos um estudo sobre o perfil dos juízes de contas do Brasil, quanto à sua origem e formação.

Palavras-chave: Tribunal de Contas, controle externo, auditoria pública, finanças públicas.

Introdução

O mundo comemorou este ano exatos 222 anos de uma profunda e grande mudança na história da humanidade: a Revolução Francesa. Em julho de 1789, a burguesia e os camponeses franceses tomavam a Bastilha, prisão que simbolizava o despotismo da

monarquia em Paris. O povo demolindo a Bastilha assinalava a inauguração de uma era, um período em que não se aceitaria mais um sistema de privilégios baseado em critérios de origem e riqueza. O lema da revolução, "Liberdade, Igualdade, Fraternidade" (*Liberté, Egalité, Fraternité*) universalizou-se, tornando-se uma bandeira para todos os homens de bem.

Com esse ideal de liberdade, em agosto de 1789, a Assembleia Nacional Constituinte da França revolucionária aprovava a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que em artigo 15, proclama: "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração". Ou seja, o controle e a moralidade impunham-se como um dos pilares da Carta máxima daquela nação.

Um pouco antes, Montesquieu, em sua famosa obra "O Espírito das Leis" (1748) defendeu que em um Estado livre o Poder Legislativo não deve obstruir a ação do Poder Executivo; deve, sim, ter a faculdade – já que o direito lhe é garantido – de verificar de que maneira são executadas as leis que aprovou. Com essa afirmação, que se tornou clássica, o pensador francês pôs em evidência a célebre divisão dos poderes, na qual a função controle é destinada ao Poder Legislativo.

A confluência deste sistema de freios e contrapesos, defendido por Montesquieu, com a necessidade de se por ordem no setor público, provocou a instituição de dois importantes mecanismos: o orçamento público e o controle da execução deste orçamento pelo Parlamento. Dessa forma, as constituições de grande parte dos países democráticos delegaram aos Tribunais de Contas, entidades vinculadas ao parlamento, a função de fiscalizar a gestão das contas públicas.

A Constituição brasileira de 1988 deixa isso bem claro, quando determina, em seu artigo 71, que o controle externo, a cargo do Parlamento, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Nos dispositivos seguintes estabelece as diversas competências dos Tribunais de Contas, que, não obstante sua autonomia para realizar auditoria externa em todas as entidades públicas da administração direta e indireta, continua tendo que se reportar ao Poder Legislativo.

Como condição indispensável para levar a cabo suas prerrogativas constitucionais, espera-se que os membros dos Tribunais de Contas tenham uma qualificação adequada e total independência para desempenhar bem a alta missão que lhes é confiada. Ser imparcial deve ser uma condição indispensável para um juiz de contas públicas. Somente desta perspectiva é possível elaborar informes e realizar julgamentos com isenção e objetividade.

A capacidade técnica é outro fator preponderante. É importante que o membro do tribunal tenha a formação e a experiência necessária para a função que exercerá. Afinal, o objeto de sua análise são as contas públicas e, portanto, deve ser conhecedor de temas como os passos das despesas e receitas governamentais, licitações e contratos, execução orçamentária e avaliação da gestão patrimonial, financeira e econômica sob a ótica dos princípios de economicidade, eficiência e eficácia.

Assim, a busca pela maior imparcialidade e qualificação das decisões dos Tribunais de Contas deve ser uma constante. Como defende Pollitt *et al.* (2008), a promoção da democracia e o

aprimoramento do desempenho da gestão pública são as questões centrais na discussão contemporânea dos sistemas de controle sobre o governo e a administração pública.

Este artigo ressalta a essencialidade da existência de instituições de controle externo como forma de proteção da cidadania, destacando que o bom funcionamento das mesmas depende, em muito, da capacidade e do compromisso dos membros que as compõem. Ao final, apresenta um estudo sobre o perfil dos responsáveis pelos julgamentos das contas no Brasil.

O controle externo exercido pelos Tribunais de Contas

Um sistema de controle deve ser concebido como um instrumento para o aperfeiçoamento da atividade examinada. Da mesma forma, o controle sempre tem como objetivo comprovar e verificar se as atuações de uma entidade ou um sujeito, estão de acordo com os princípios e as normas que devem ser seguidos.

Guerra (2003) define o controle na Administração Pública como sendo a possibilidade de verificação, inspeção e exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir uma atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, do Poder-Dever de fiscalização, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.

Em função da dependência ou não do órgão que fiscaliza em relação ao ente fiscalizado, podemos diferenciar o controle em interno ou externo. O Controle Interno, de acordo com o *American Institute of Certified Public Accountants – AICPA –*, por meio do Relatório Especial da Comissão de Procedimentos de Auditoria, compreende o “plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração”¹.

Por outro lado, o controle externo visa verificar o cumprimento dos princípios orçamentários e a legalidade dos atos e fatos realizados pelas entidades do setor público, buscando responder, ante o Parlamento, ou seja, ante os cidadãos, o uso e o destino dos recursos públicos utilizados. Este controle deve atuar sobre os seguintes aspectos: legalidade, gestão orçamentária, controle da economia, eficiência e eficácia e, mais atualmente, auditoria de gestão. Como disposto na Constituição Federal do Brasil (1988), em seu art. 70:

Art. 70 - 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único – Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre

¹ Citado por ATTIE, William. Auditoria: Conceitos e Aplicações. São Paulo, ed. Atlas, 2000.

dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Vemos que o fundamento democrático da função constitucional do controle externo do gasto público é indiscutível, devendo se constituir em um auxílio técnico, objetivo, independente e necessário para o exercício parlamentar de controle dos gastos públicos. Isso implica que o controle externo adquire uma relevância e uma identidade própria, devendo ser diferenciado de outras atividades de controle, em especial, do controle interno exercido pelo próprio órgão fiscalizado e do controle social, exercido pela sociedade.

A materialização do controle externo se dá pela atuação das chamadas Entidades de Fiscalização Superior – EFS – que dividem-se, basicamente, em duas categorias: órgãos singulares e órgãos colegiados. Na América do Sul, apenas o Brasil, a Argentina, o Suriname e o Uruguai possuem órgãos colegiados de controle externo de nível nacional. As demais nações autônomas têm órgão de controle externo, porém na forma de controladorias, que são órgãos singulares, dotados de estrutura própria e chefiados por um controlador ou um auditor-geral, geralmente vinculadas ao Poder Legislativo, mas com independência.

Assim, os órgãos de controle externo podem ser definidos, como “a consciência financeira da função pública”, na acepção do Tribunal de Contas Europeu². Sua finalidade institucional ou, em última instância, sua razão de existir é garantir o maior valor possível ao dinheiro do contribuinte.

Quanto à integração internacional, as instituições superiores de controle externo congregam-se através da *International Organization of Supreme Auditing Institutions* – Intosai, entidade com sede na Áustria e que agrupa entidades fiscalizadoras de 188 países. De acordo com a própria entidade, a Intosai (2011) “é uma organização central para a fiscalização pública externa e que tem proporcionado um marco institucional para a transferência e o aumento de conhecimentos para melhorar a qualidade do controle externo em âmbito mundial e, por conseguinte, fortalecer as distintas entidades de fiscalização superior em seus respectivos países”.

Os órgãos com jurisdição local ou regional – tais como os Tribunais de Contas estaduais do Brasil – podem fazer parte da Intosai na qualidade de membros afiliados de seus grupos de trabalho regionais, como a *Organization of Latin American and Caribbean Supreme Audit Institutions* – Olacefs –. Esta entidade é um organismo autônomo, independente e apolítico, que atua no âmbito da América Latina e do Caribe. Congrega 22 membros ativos e desenvolve tarefas de estudo, capacitação, especialização, assessoria, assistência técnica e formação para os seus membros.

O Brasil adota, deste o final do século XIX o modelo colegiado de controle externo, na forma de Tribunal de Contas. Em 1890, Rui Barbosa apresenta a justificativa para a criação de um Tribunal de Contas: “deve ser um corpo de magistratura intermediária à Administração e à Legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer suas funções vitais no

² Citado por FARIAS, Márcia. Tendências do controle externo nos Estados Unidos. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Vol.2. Belo Horizonte, 2008.

organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.”³.

Não resta, pois, dúvida da importância dos Tribunais de Contas como entidades essenciais à democracia, sendo o supremo órgão fiscalizador das contas e da gestão econômica do Estado.

No entanto, essa importância só se efetiva se os responsáveis pela gestão dos Tribunais de Contas tiverem um real compromisso com uma atuação tempestiva, eficiente e eficaz. É de se esperar que as Cortes de Contas sejam órgãos técnicos e isentos, que em nome do povo fiscalizam a sanidade das administrações públicas. A própria justificativa dos Tribunais de Contas reside na confiança depositada em sua independência, integridade e saber.

Os responsáveis pelo controle externo

Toda entidade, seja pública ou privada, pode creditar o seu sucesso, ou fracasso, à atuação de seus dirigentes. Ulrich (1998) compartilha deste entendimento e considera o capital humano como o “precedente da capacidade e do compromisso dos empregados e dirigentes de uma entidade”. Sua colocação se apoia em que os demais elementos do capital intelectual, como motivação, participação e iniciativa, são derivados do intelecto das pessoas, ou seja, o capital intelectual está presente no elemento que possui o conhecimento, a pessoa, e em tudo que é resultante da aplicação deste conhecimento.

Assim, é importante que os responsáveis pela gestão de uma entidade pública sejam competentes e estejam motivados em sua função de gestores. Além disso, uma postura ativa e positiva serve como exemplo norteador para os demais servidores públicos, para que ponham suas vontades e inteligências individuais e coletivas a serviço da construção do futuro da entidade em que trabalham.

Com os Tribunais de Contas não é diferente. A sociedade espera que os responsáveis por controlar o dinheiro público tenham a habilitação necessária para exercer essa função. O desempenho da entidade depende da atuação de seus diretivos. O resultado da soma de capacidade e compromisso é um desempenho eficiente e comprometido com um controle externo de qualidade.

Quando os Tribunais de Contas se limitam a aplicar velhos esquemas e procedimentos de fiscalização, se conformando com o controle de legalidade fica evidente que não existe direcionamento superior para áreas mais vanguardistas e necessárias do controle externo como auditoria operacional, auditoria ambiental, análise de ativos intangíveis e avaliação de políticas públicas, e que vão além do controle da legalidade.

No Brasil, a composição e a forma de escolha dos membros dos Tribunais de Contas é matéria constitucional e está prevista no art. 73 da carga magna. Diz o citado dispositivo:

“Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em

³ Citado por GUERRA, Evandro Martins. Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º – Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

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

II – idoneidade moral e reputação ilibada;

III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública

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

Com base no princípio da assimetria constitucional, as mesmas regras são aplicadas para os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, com a diferença de que o pleno dos tribunais estaduais é composto por sete integrantes, denominados conselheiros.

No entanto, o critério de escolha dos membros dos Tribunais de Contas tem merecido diversas críticas por parte de doutrinadores brasileiros. Apesar dos requisitos constitucionais, na prática, critérios políticos têm norteado a indicação dos membros daquela Corte. Fatores como o prestígio e o poder, aliado a uma boa remuneração, tem atraído políticos para o cargo e, não raramente, parlamentares sem a devida qualificação são os indicados.

Sobre esse tema Speck (2002) argumenta que “é exatamente nesse ponto que se questiona a forma de provimento dos membros dos Tribunais de Contas. Enquanto os auditores e procuradores são nomeados mediante concurso público, os ministros são escolhidos de acordo com critérios subjetivos”.

Na mesma linha, Figueiredo (2002) ressalta que “é preciso enfrentar algumas questões que durante muito tempo se constituíram verdadeiros tabus, a exemplo de uma composição técnica dos conselhos dos Tribunais de Contas. Não se trata de desprezar a participação política, mas de promover um maior equilíbrio entre o critério técnico e o político”.

O jurista Martins (2001) destaca: “reconheço que a experiência de um Tribunal de Contas como parte do Poder Judiciário e não do Poder Legislativo não tem o respaldo dos diversos modelos adotados pela comunidade internacional. No Brasil, todavia, sua implementação seria válida, em face da inoperância dos Tribunais de Contas existentes, sempre subordinados ao parlamento, sendo a escolha de seus membros, para ocupar as vagas que se abrem, muitas vezes, exclusivamente políticas”.

Por seu lado, o professor Lopes de Sá (1991) afirmou que “a deficiência que encontramos no Tribunal de Contas é a influência que o Executivo e o Legislativo exercem na composição daquela Casa, quando designam pessoas para fiscalizar suas próprias contas: não se confiam ovelhas a lobos. Este é um princípio natural da administração”.

Igualmente Sá (2005) ressaltou que o profissional contábil é o mais habilitado para ocupar a função de juiz de contas públicas afirmando que “é preciso que os dirigentes prestem contas do que fazem. Como a aferição de contas, todavia, em órgãos complexos como os são os da área pública, exige conhecimentos específicos, o normal é que se entregue tal tarefa a quem entende da questão, ou seja, a especialistas. Para verificar se um organismo é sadio procura-se

um médico. Para verificar se Contas estão sadias deve-se procurar um Contador. Assim o é há milênios e as provas disso existem em elementos arqueológicos da Suméria, de mais de 6.000 anos.”

Na mesma linha, outros autores como Antoninho Trevisan (2004), Wolgran Ferreira⁴ (2001) e Romano (2000) são unânimes na crítica ao uso de critérios exclusivamente políticos na indicação de membros dos tribunais.

Além do posicionamento de pesquisadores e doutrinadores, vale destacar a posição adotada pela Intosai, entidade que possui dentre os seus congregados o Tribunal de Contas da União, do Brasil. Na destacada Declaração de Lima (1977), é apresentada a seguinte recomendação:

Art. 6. Independência dos membros e funcionários das Entidades de Fiscalização Superior.

1. A independência das Entidades de Fiscalização Superior está inseparavelmente unida à independência de seus membros. Por membros se entende aquelas pessoas responsáveis pelas tomadas de decisões próprias de uma Entidade de Fiscalização Superior.

2. A Constituição deve garantir a independência dos membros. Em especial, não deve ser afetada sua independência por sistemas estabelecidos para a indicação de membros e que devem estar determinados também na Constituição.

Posteriormente a Intosai publicou a Declaração do México (2007) na qual reforça seu entendimento anterior, afirmando:

Princípio n.º 2 - A independência da autoridade superior das EFS, e de seus membros (para o caso de instituições colegiadas), incluindo a segurança no cargo e a imunidade legal no cumprimento normal de suas obrigações, bem como,

A legislação aplicável deve especificar sobre as condições para as designações, reeleições, contratação, destituição e retirada da autoridade superior das EFS e dos membros nas instituições colegiadas, que são:

- As designações, reeleições e destituições devem ser feitas mediante um processo que assegure sua independência do Poder Executivo;*
- As designações devem ser feitas para um período suficientemente prolongado e fixo, para permitir aos membros levar a cabo seu mandato sem temor a represálias.*

E, num desdobramento da Declaração do México, a Intosai publicou um estudo denominado *Pautas básicas e boas práticas da Intosai relacionadas com a independências das EFS* (2007), onde instruí com muita clareza que “os membros de uma Entidade de Fiscalização Superior colegiada – Tribunais de Contas –, devem ser contratados por concurso público, com

⁴ Citado por BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil : promulgada em 5 de outubro de 1988. v.4., 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

jurados independentes. As condições para os candidatos e os critérios de seleção devem ser estabelecidos por lei”

O perfil dos responsáveis pelo controle externo no Brasil

A seguir é apresentado um estudo sobre o perfil dos membros que compõe os colegiados de contas do Brasil, envolvendo o Tribunal de Contas da União – TCU –, os 26 Tribunais de Contas Estaduais – TCEs – que formam a federação brasileira e o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF.

De acordo com a legislação brasileira, nove é o número de ministros do Tribunal de Contas da União, enquanto cada Tribunal de Contas estadual ou distrital é composto por sete membros, também denominados Conselheiros. Assim, o universo da pesquisa envolve um total de 198 juizes de contas públicas. Contudo, na data em que colhemos os dados da pesquisa 8 vagas estavam sem ocupação⁵, o que reduz o nosso universo para 190 conselheiros.

Antes de analisar os dados obtidos, vale destacar que o estudo tem como referência os dois principais requisitos que devem nortear a indicação de membros de cortes superiores: capacidade técnica e imparcialidade. Como visto no referencial teórico deste trabalho, critérios políticos na indicação de juizes de contas públicas prejudica a *performance* dos tribunais e, por conseguinte, a sociedade. Do mesmo modo, uma formação inadequada deveria desabilitar qualquer candidato a membro daquele colegiado.

O *Quadro 1* apresenta uma análise da formação acadêmica dos atuais membros dos tribunais, visando verificar suas capacidades técnicas. De acordo com o disposto na constituição brasileira são necessários “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública” para se apresentar ao cargo. A constituição ainda exige 10 anos de experiência para comprovar esta qualificação.

Quadro 1 - Capacidade técnica dos membros através da formação acadêmica

Formação Acadêmica	Quantidade	Proporção	
Direito	98	51,5 %	76,7 %
Economia	18	9,5 %	
Administração	17	8,9 %	
Ciências Contábeis	13	6,8 %	
Sem curso superior	13	6,8 %	23,3 %
Engenharia	10	5,3 %	
Pedagogia e Letras	6	3,3 %	
Medicina	5	2,6 %	
Outras	10	5,3 %	
Total	190	100%	100%

Fonte: elaboração própria (julho/2011)

Os membros que tem formação nas áreas afins ao controle das contas públicas – contabilidade, direito, administração e economia – representam praticamente 3/4 do total.

⁵ Na época da pesquisa (julho/2011) os Tribunais de Contas de Alagoas, Distrito Federal, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul apresentavam vacância em algumas vagas de Conselheiros.

Aproximadamente 1/4 dos membros não possuem a formação adequada para exercer a função.

Destaca-se que uma parte considerável dos juizes de contas públicas não possui sequer formação superior. Observa-se também que apenas 7% dos responsáveis pelo controle têm formação na área contábil. Um percentual muito baixo, considerando que a atividade principal dos Tribunais de Contas é a auditoria contábil, financeira, patrimonial e operacional dos entes fiscalizados, ou seja, áreas diretamente ligadas à contabilidade.

Na classificação “Outras formações” incluem-se profissionais de outras áreas do conhecimento como farmacêuticos, jornalistas, veterinários, assistente social, historiador, zootécnico e agrônomo. Vale ressaltar a predominância da área de direito, que representa mais da metade dos membros dos TCEs.

O fato de 23,3 % não apresentarem a formação adequada, pode ser explicado pelo fato dos parlamentares brasileiros terem um entendimento amplo quanto ao conceito “notórios conhecimentos de administração pública”. Equivocadamente, entendem os legisladores que qualquer experiência em cargo público (como por exemplo, Secretário de Saúde) confere ao postulante a habilitação necessária. No entanto, o foco da indicação deveria ser uma qualificação vinculada ao objeto de estudo e atuação dos membros dos tribunais, ou seja, auditoria de contas públicas. O raciocínio atual mostra-se tendencioso ao privilegiar alguns escolhidos em detrimento a uma melhor fiscalização.

No *Quadro 2*, analisamos a origem dos membros dos tribunais, buscando verificar sua independência em relação aos entes fiscalizados. No modelo político brasileiro, deputados estaduais e federais, bem como secretários de Estado e assessores de governo, tem uma relação muito grande, muitas vezes político partidário, com prefeitos municipais e com gestores do Poder Executivo que serão alvo das fiscalizações dos Tribunais de Contas.

Quadro 2 - Função exercida antes da indicação

Origem	Quantidade	Proporção	
Governador ou Senador	3	1,6 %	80,1 %
Deputado Estadual ou Federal	94	49,5 %	
Prefeito	3	1,6%	
Secretário de Estado	49	25,8 %	
Vereador	3	1,6 %	
Membro do Ministério Público	8	4,1 %	19,9 %
Auditor	15	7,9 %	
Outros áreas de atuação	15	7,9 %	
TOTAL	190	100 %	100 %

Fonte: elaboração própria (julho/2011)

O quadro identifica que 80 % dos membros dos Tribunais de Contas tiveram uma importante atuação política antes de sua indicação. O elevado número de Deputados indicados pode revelar o corporativismo que existe no Poder Legislativo, que indica seus próprios membros

para as Cortes de Contas. Apenas 1/5 dos atuais Conselheiros ingressaram por algum critério objetivo e isento de escolha, como o concurso público⁶.

Relevante é o número de Secretários de Estado indicados para o cargo, que representam 26% do total. Considerando que foram responsáveis pela gestão de recursos públicos em funções de governo, pode-se questionar o seu grau de independência no julgamento das contas. Esse percentual elevado pode ser explicado pelo fato de que a legislação brasileira reserva uma das vagas dos membros dos tribunais à livre escolha do chefe do Poder Executivo.

No *Quadro 3*, detalhamos o perfil dos membros dos Tribunais de Contas de acordo com as regiões geográficas do Brasil, discriminando a composição das Cortes em cada um dos vinte e seis tribunais estaduais, do Tribunal do Distrito Federal e do Tribunal de Contas da União.

Quanto à capacidade técnica separamos os membros dos tribunais em razão de sua formação. De um lado relacionamos aqueles graduados nas áreas que conferem o notório saber exigido na constituição federal. No outro, aqueles que não possuem a formação pertinente, ou mesmo que não possuem formação superior. Quanto à imparcialidade, identificamos a quantidade de membros que foram indicados em função de seus vínculos políticos.

Quadro 3 - Perfil dos membros por Estado da federação

Regiões e Estados		Capacidade Técnica		Imparcialidade
		Formação em áreas afins (contabilidade, direito, administração ou economia)	Formação em outras áreas (ou sem formação)	Atuação anterior como deputados, prefeitos, secretários, assessores e governadores
Norte	Acre	4	3	7
	Amapá	3	4	6
	Amazonas	6	1	6
	Pará	2	3	4
	Roraima	4	3	5
	Rondônia	5	2	6
	Tocantins	6	1	4
Nordeste	Alagoas	6	-	6
	Bahia	5	2	7
	Ceará	6	1	6
	Maranhão	6	1	6
	Paraíba	5	2	6
	Pernambuco	7	-	5
	Piauí	5	2	5
	Rio Grande do Norte	5	1	5
	Sergipe	5	2	7
	Centro-Oeste	Distrito Federal	5	1
Goiás		6	1	5

⁶ De acordo com a legislação brasileira, duas das sete vagas de conselheiros dos TCEs devem ser ocupadas por Auditores ou Procuradores do Tribunal de Contas, que passaram pelo crivo de um concurso público. As demais vagas são de livre escolha dos parlamentos estaduais ou do Poder Executivo.

	Mato Grosso	6	1	7
	Mato Grosso do Sul	5	2	6
Sudeste	Espírito santo	5	2	5
	Minas Gerais	6	1	5
	Rio de Janeiro	7	-	5
	São Paulo	7	-	1
Sul	Paraná	6	1	5
	Santa Catarina	4	3	1
	Rio Grande do Sul	2	2	3
TCU	Brasil	7	2	7
TOTAL		146	44	152

Fonte: elaboração própria (julho/2011)

Quanto à capacitação técnica, apenas os tribunais de contas dos estados de Alagoas, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo possuem todos os seus membros com formação superior nas áreas que denotam um notório saber. Os estados do Amapá e do Pará são os únicos onde a maioria dos conselheiros não tem a formação adequada para o cargo.

Quanto à independência política, confirma-se o demonstrado anteriormente: em todos os estados federados, no Distrito Federal e na União, existe uma forte supremacia na indicação vinculada a critérios políticos. Apesar de todas as críticas oriundas da sociedade civil, verifica-se que 80% dos membros já atuaram como agente político, ocupando cargos que têm um estreito relacionamento com as entidades que irão fiscalizar. Por conseguinte, apenas 20% de conselheiros chegaram ao cargo em razão de sua competência técnica e não por sua "competência política".

Finalmente, tecemos duas considerações adicionais, que justificam a necessidade de uma revisão das práticas de indicação de membros das EFS no Brasil.

Frequentemente notícias negativas e denúncias envolvendo os Tribunais de Contas e seus membros aparecem na imprensa nacional. Conselheiros de contas, que deveriam ser exemplo de retidão, acabam se envolvendo em falcatruas e esquemas, levando descrédito à instituição que deveriam defender. Como exemplo disso estão as diversas operações da Polícia Federal brasileira, levadas a cabo nos últimos anos, que indiciaram vários membros de Tribunais de Contas por crimes relacionados a desvio de dinheiro público e formação de quadrilha⁷.

Vale ainda ressaltar que, por pressão da sociedade, os critérios de indicação para as Casas de Contas têm sido alvo de frequentes debates no Congresso Nacional. Desde a Constituição Federal de 1988, diversos projetos de Emenda à Constituição – PECs – foram apresentados visando alterar a forma como ministros e conselheiros são indicados. Não obstante, nenhuma

⁷ Nos últimos anos, duas das maiores revistas em circulação no Brasil publicaram reportagens com denúncias sobre a atuação de membros dos Tribunais de Contas. A revista *Veja*, ed. 1734, 5/1/2002, publicou matéria com o título: “Quando o mau exemplo vem de cima”, disponível em http://veja.abril.com.br/160102/p_036.html. A revista *Época*, ed. 580, de 28/6/2009, publicou matéria com o título: “Tribunais de Faz-de-conta”, disponível em <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI79235-15223,00.html>.

proposta prosperou no Legislativo Federal, denotando falta vontade política e coragem dos nossos governantes para processar as modificações que se fazem necessárias.

Conclusão

As principais conclusões deste trabalho se resumem nos seguintes pontos:

- a) Em um Estado democrático de direito, a responsabilização na gestão da coisa pública, a transparência dos atos dos detentores do poder e a fiscalização de todas as entidades e agentes que têm acesso a recursos públicos tornam-se fundamentais para o desenvolvimento de um país. Neste contexto, os Tribunais de Contas têm um papel fundamental, devendo ser instituições respeitáveis e responsáveis no controle das contas públicas.
- b) No Brasil os tribunais não vêm cumprindo a contento seu papel fiscalizador. Os diversos escândalos e denúncias que frequentemente envolvem os tribunais de contas e seus membros, abalam a imagem da instituição e de seus mandatários maiores. Isso tem como consequência uma falta de confiança da sociedade nas entidades que deveriam ser exemplo e bastião da moralidade.
- c) Do ponto de vista objetivo, o principal motivo para o descrédito e o insucesso dos Tribunais de Contas é a falta de capacidade técnica e, principalmente, de imparcialidade de boa parte dos membros daquelas Cortes. Nossa pesquisa evidenciou que a grande maioria dos membros dos tribunais possui históricas vinculações políticas com os entes fiscalizados. Ainda assim, boa parte dos membros não possui a capacidade técnica adequada para fiscalizar a gestão pública. Vale ressaltar a pouca participação de profissionais da área contábil como membros dos tribunais, apesar de serem um dos mais preparados – se não o mais – para exercer a função de juiz de contas públicas, pois o objeto de seu labor é a auditoria externa, que envolve técnicas e conceitos relacionados à contabilidade pública.
- d) O processo de indicação de conselheiros e ministros das EFS do Brasil não segue as orientações da *Intosai*, entidade mundial que congrega vários tribunais de contas e que é enfática ao afirmar que a independência das EFS está inseparavelmente unida à independência de seus membros. Tampouco segue o exemplo de países mais desenvolvidos, que com uma democracia mais amadurecida, adotam critérios mais objetivos e aperfeiçoados na indicação de membros para os Tribunais de Contas.

Enfim, pensar no futuro que qualquer instituição pública supõe, em boa medida, refletir sobre o retorno que a mesma traz para a sociedade. É necessário, portanto, repensar o atual modelo de funcionamento dos Tribunais de Contas no Brasil.

Temos um longo caminho a percorrer. No entanto, sempre esperançosos de que a justiça e o bom senso prevaleçam, vale lembrar os ditames de Napoleão Bonaparte, idealizador do primeiro Tribunal de Contas da história, na França de 1807, e que, em pronunciamento que se acha insculpido nos *Invalides*, em Paris, manifestou: “quero que diante de uma vigilância ativa seja punida a infidelidade e garantido o emprego legal do dinheiro público”.

Bibliografia

ATTIE, William. Auditoria: Conceitos e Aplicações. São Paulo, ed. Atlas, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Vol. 4, 2 ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil . Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em: 21/8/2011.

FARIAS, Márcia. Tendências do controle externo nos Estados Unidos. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Vol.2, Belo Horizonte, 2008.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos tribunais de contas brasileiros como agências de *accountability*. O caso do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

GUERRA, Evandro. Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions. Declaracion de Lima Disponível em: <http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/lima_declaration/> Acesso em: 20/8/2011.

INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions. Declaracion de México. Disponível em: <http://www.intosai.org/es/portal/documents/intosai/general/limaundmexikodeclaration/mexicodeclaration/>> Acesso em: 20/8/2011.

INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions. ISSAI 11: Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionada con la Independencia de las EFS (2007). Disponível em: [http://www.issai.org/media\(460,1033\)/ISSAI_11_S.pdf](http://www.issai.org/media(460,1033)/ISSAI_11_S.pdf) Acesso em: 13/8/2011.

OLACEFS - Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Membros ativos. Disponível em: <<http://www.olacefs.net/>> Acesso em: 15/8/2011.

POLLITT, C; HARRISON, S.; DOWSWELL, G.; BAL, R. e JERAK-ZUIDERENT, S. Performance indicators: a logic of escalation? Paper for presented to the European Group for Public Administration Conference, Erasmus University Rotterdam, September, 2008.

ROMANO, Roberto. A Farsa dos Tribunais de Contas. Jornal Folha de São Paulo. Opinião,

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/indices/inde02082000.htm>>, acesso em 14/6/2011.

SPECK, Bruno. [Coletânea] Caminhos da Transparência. Análise dos Componentes de um Sistema Nacional de Integridade. Campinas, Editora Unicamp, 2002.

SÁ, Antônio Lopes. Anais da Comissão Especial para investigar a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 1991.

SÁ, Antônio Lopes. Tribunal de Contas e política. Jornal O Tempo, Num. 3.451, Belo Horizonte, 2006.

TREVISAN, Antoninho. O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil – Cartilha da Associação dos Moradores de Ribeirão Bonito. São Paulo, Ateliê Editora, 2004.

ULRICH, Dave. Capital Intelectual: Capacidade versus Compromiso. *Harvard Deusto Business Review*, núm. 86, 1998.