



ALTERNATIVAS DE ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO E FORMAS DE ESCOLHA DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, DOS ESTADOS E DA UNIÃO

Maria Diogenilda de Almeida Vilela

Consultora Legislativa da Área I
Direito Constitucional, Eleitoral, Municipal,
Direito Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário

ESTUDO

DATA



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



© 2003 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

ALTERNATIVAS DE ALTERAÇÃO NA COMPOSIÇÃO E FORMAS DE ESCOLHA DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS, DOS ESTADOS E DA UNIÃO

Maria Diogenilda de Almeida Vilela

Acerca de alternativas de alteração na composição dos membros dos Tribunais de Contas dos Municípios, dos Estados e da União, bem como acerca da forma de escolha de seus membros.

Passa-se ao exame da questão.

A composição e a forma de escolha dos membros do Tribunal de Contas da União é matéria constitucional e está prevista no art. 73 da Carta da República.

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 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 e econômicos e financeiros ou de administração pública.

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

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I – um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

II – dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros dos Tribunais de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§ 4º 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.”

Adotando o princípio da simetria constitucional, o art. 75 determina que as normas acima também são aplicáveis aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Assim, o citado artigo esbaberlece:

“Art.75. As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete conselheiros.”

O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar do Congresso Nacional no exercício do controle externo que lhe é deferido pela Constituição Federal. Mediante esse controle, é exercida a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Na concepção constitucional, o Tribunal de Contas da União funciona como órgão eminentemente técnico posto à disposição do Congresso Nacional, como instrumento capaz de contrabalançar o inegável componente político que caracteriza suas ações, e ao qual deveria estar imune o exercício do controle externo.

As demais Cortes de Contas dos Estados e Municípios gozam das mesmas características.

Para maior independência de suas atribuições, os membros do Tribunal de Contas da União gozam das garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio (art.95).

O critério de escolha para Ministro do Tribunal de Contas da União tem merecido algumas críticas na Doutrina. **Ives Gandra Martins**, in “Comentários à Constituição do Brasil”, p. 125/127, diz:

“Tal escolha é feita pelo Presidente da República, um terço por indicação do Tribunal e dois terços pelo Congresso Nacional. O § 1º define os predicados que os futuros ocupantes devem possuir; o § 2º, o procedimento para sua escolha.

*Em estudos anteriores, em que defendia a tese de que o Tribunal de Contas deveria ter amplitude maior de atuação, **não devendo estar subordinado ao Congresso Nacional**, argumentei com o fato de que sua atuação é técnica e não política.*

À evidência, a outorga de uma autonomia maior às Cortes de Contas implicaria uma escolha mais objetiva e menos subjetiva, o que vale dizer, mais técnica do que política.

*Pretendia, no perfil que tracei do Tribunal de Contas, **tornar a Corte um braço do Poder Judiciário e não do Poder Legislativo**, transformando-a em verdadeiro Poder responsabilizador, com a atribuição de executar suas sentenças, como o Poder Judiciário o faz.*

*Deslocando sua competência de órgão vicário do Poder Legislativo para órgão correspondente do Poder Judiciário, a escolha deveria ser feita à semelhança dos magistrados, ou seja, **em concurso público**.*

*Neste caso, adotar-se-ia o **critério do quinto constitucional** para o Ministério Público e Advocacia.”(grifamos)*

E aduz:

*“Reconheço que 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 Congresso, sendo a escolha de seus membros, para ocupar as vagas que se abrem nos Sodalícios, muitas vezes, **exclusivamente políticas**.*

*Por minha fórmula, o Tribunal de Contas da União deixaria apenas de acolitar o Congresso Nacional, passando a ter maior poder responsabilizador e, por essa razão, também **maior independência**.*

*Tal solução, todavia, para viger no Congresso Nacional, teria de vencer **inúmeras oposições** e só poderia ser instituída por uma emenda constitucional.” (grifamos)*

Outra crítica que se faz é quanto ao fato de o Presidente da República limitar sua escolha aos nomes constantes de lista triplíce elaborada pelo próprio Tribunal de Contas, da qual fazem parte auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. Com isso somente um dos Ministros do Tribunal de Contas da União é de livre escolha do Presidente da República. Dos três Ministros por ele escolhidos, apenas um é de sua livre indicação, visto que os outros dois saem dos próprios quadros do Tribunal, um auditor e um membro do Ministério Público, selecionados para composição da lista triplíce, pelo critério de antiguidade (objetivo), e merecimento (subjetivo).

Ives Gandra Martins, prosseguindo em suas críticas, questiona:

“Há de se perguntar se esse é o melhor critério. O presidente da República pode fazer uma indicação, o Ministério Público outra, a auditoria a terceira e o Congresso Nacional seis.

Em outras palavras, os Poderes que estão fora do controle do Legislativo indicam três, enquanto o Legislativo tem o direito de indicar seis. Se se considerar que o Tribunal de Contas não é senão uma casa vicária, que acolita o Poder Legislativo, o raciocínio é correto. Quem tem o poder de demandar pareceres técnicos ao Tribunal de Contas por motivos políticos pode ter, em consequência, o controle de tal Tribunal, através da indicação de seus membros.

Apesar de correto, não me parece a melhor solução. Exatamente por ter o Poder Legislativo forças para desconsiderar as decisões técnicas da Corte de Contas é que não deveria ter o controle da indicação de seus membros. Para que a independência da Corte fosse absoluta, apesar de subordinada ao Parlamento, é que o Congresso Nacional, que pode decidir sobre matérias técnicas deliberadas pelas Cortes, tendo a palavra final, não deveria ter também o poder de indicação. Passa assim a ter controle pessoal e material da Corte, nada obstante, uma vez indicados, estarem os Ministros assegurados pelos privilégios da Magistratura, deixando de estar subordinados a qualquer Poder. Sua independência é absoluta, apesar de restrita a produzir pareceres, na maior parte das vezes.

O certo é que o § 2º conforma, de vez, o perfil secundário do Tribunal, órgão de apoio e auxiliar do Congresso Nacional, quando, na minha proposta para a Constituinte de 88, seria uma autêntica Corte Responsabilizadora, com funções de tal relevância que poderia condenar quaisquer parlamentares ou governantes, sem estar subordinada a nenhum outro poder.” (Ob. cit. p.133/134)

Wolgran Junqueira Ferreira também critica o tipo de escolha dos Ministros da Corte de Contas, ao afirmar:

“A melhor forma de preencher as nove vagas do Tribunal de Contas da União seria fazer concurso dentre os Conselheiros dos Tribunais de Contas dos Estados-membros. Concurso de títulos, comprovação pela vivência com o manuseio de contas públicas e não políticos derrotados que vão preencher vagas na mais alta Corte de Contas do País. Não se nomeia um jejuno para o Supremo Tribunal Federal, e não se deve fazê-lo em relação ao Tribunal de Contas da União.” (apud Ives Gandra Martins, ob. cit. p.134).

Ainda sobre esse tema, eis a posição de **Carlos Maurício Cabral Figueiredo**, in “Ética na Gestão Pública. O Papel dos Tribunais de Contas Brasileiros como Agências de *Accountability* . O Caso do Tribunal de Contas de Pernambuco”, texto obtido via Internet, site Presidência da República:

“.....
É preciso, ainda, 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, que revela-se essencial. Trata-se de promover um maior equilíbrio entre o critério técnico e o político.

As decisões dos Tribunais de Contas devem se revestir de maior eficácia. Há muitas proposições com este objetivo. Uma das soluções seria a inclusão dos Tribunais de Contas no âmbito do Poder Judiciário, constituindo-se verdadeira justiça de contas. Outra alternativa, mais simples, seria permitir que os próprios Tribunais pudessem executar suas decisões. A alteração da lei de inelegibilidades, também se constitui em medida capaz de conferir maior eficácia as ações do controle externo, não permitindo tanta protelação naquilo que seria a maior sanção imposta àquele que tem pretensões eleitorais.

Revela-se imperioso, também, que o julgamento político, efetuado pelo Poder Legislativo, não se sobreponha ao julgamento técnico, efetivado pelos Tribunais de Contas.

.....”

Na mesma publicação, aquele autor cita a posição da ONG Transparência Brasil, in “Caminhos da Transparência”, organizado por **Bruno Wilhelm Speck**, que assim se posiciona:

“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, pelo presidente da República, pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. Na moldura vigente, a alternativa mais plausível talvez fosse ampliar o número de procuradores e auditores, para que a maioria dos ministros fosse escolhida entre eles. Isso eliminaria as atuais críticas quanto à natureza política de suas decisões, em razão do critério de provimento de seus membros.”

Uma breve incursão pelo Direito Comparado deixa transparecer que praticamente todos os países possuem órgãos de controle de contas.

O modelo de Tribunais de Contas tem origem latina, mais especificamente francesa. Adotados na Europa Continental, esses Tribunais disseminaram-se nos países onde a influência européia foi dominante.

Já o modelo de Controladorias tem origem saxã, difundindo-se pelos órgãos de assessoria e desenvolvimento com influência norte-americana e inglesa. Muitos países modificaram suas estruturas de controle para o modelo de controladoria, numa tentativa de modernização do aparelho do Estado.

A distribuição dos modelos pelos diversos países, suas vinculações com os Poderes ou com a estrutura administrativa de cada Estado Nacional, oferece-nos o seguinte quadro:

1) Tribunais de Contas

1.1. Vinculados ao Legislativo: Holanda, Mônaco, Luxemburgo, Itália, Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Turquia, Coréia, Malásia, Japão, Moçambique, Zaire, Tunísia, Tanzânia, Senegal, Guiné Bissau, Mauritânia, Marrocos, Ilhas Maurício, Líbia, Gana, Gâmbia, Gabão, Argélia, Benin, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Uruguai e Brasil.

1.2. Vinculados ao Judiciário: Grécia e Portugal.

2. Controladorias

2.1. Vinculadas ao Legislativo: EUA, Canadá, México, Equador, Venezuela, Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Zâmbia, África do Sul, Israel, Índia, Paquistão, Inglaterra, Noruega, Dinamarca, Irlanda, Suíça, Islândia, Hungria, Austrália e Nova Zelândia.

2.2. Vinculadas ao Executivo: Namíbia, Jordânia, Paraguai, Bolívia, Antilhas Holandesas, Cuba, Finlândia e Suécia.

2.3. Independentes (desvinculadas de Poderes): Guatemala, Panamá, Porto Rico, República Dominicana, El Salvador, Suriname, Peru, Colômbia e Chile.

Quanto à composição dessas Cortes de Contas, tem-se os seguintes exemplos, conforme a natureza das decisões sejam coletivas ou monocráticas:

1. Colegiado: Alemanha, Áustria, Bélgica, Brasil, Cabo Verde, Comunidade Européia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal.

2. Singular: Canadá, Dinamarca, EUA, Irlanda, Israel, Reino Unido, Suíça e Cuba.

Por fim, a título de ilustração, dá-se a composição de dois Tribunais de Contas que, pela sua origem latina, guarda correlação com o nosso sistema de controle externo:

a) Tribunal de Contas da França – é composto de sete órgãos deliberantes (as Câmaras), que têm cada um uns trinta magistrados e relatores. A repartição das competências entre as sete câmaras faz-se geralmente numa base setorial (finanças, saúde e segurança social etc.). O Primeiro Presidente do Tribunal, nomeado pelo decreto em Conselho dos ministros, é inamovível, como aliás o conjunto dos magistrados do Tribunal. O Tribunal é assistido por um grupo geral de advogados e de juizes, dirigido pelo Procurador-Geral, que tem papel de intermediário entre o Tribunal e o governo.

b) Tribunal de Contas de Portugal – dispõe de três Seções especializadas e de duas Seções Regionais de competência genérica: uma na Região Autónoma dos Açores e outra na Região Autónoma da Madeira. É composto pelo Presidente e por dezesseis Juizes e, em cada Seção Regional, por um Juiz. O regime de nomeação e de exoneração do Presidente do Tribunal resulta diretamente da Constituição da República – nomeação e exoneração pelo Presidente da República, sob proposta do Governo – tendo o mandato sido fixado em quatro anos, renovável, na última revisão constitucional. Os Juizes do Tribunal de Contas têm categoria, direitos e prerrogativas idênticos aos do Supremo Tribunal de Justiça, sendo recrutados por concurso público, perante um júri com composição fixada em lei, e nomeados pelo Presidente da República.