

RESUMO: *A composição do corpo de ministros do Tribunal de Contas da União deve ser sempre a seguinte: 6 que tenham sido indicados pelo Congresso Nacional e 3 que tenham sido indicados pelo Presidente da República, sendo que, destes, 1 deve ser oriundo do quadro de auditores e outro dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal. Caso, por exemplo, haja aposentadoria de um ministro advindo do quadro de auditores, o novo ministro deve vir do mesmo quadro.*

PALAVRAS – CHAVE: *Controle Externo, Tribunais de Contas, Composição, Regras de Provimento, Ministros, Conselheiros.*

1 – Introdução

As Cortes de Contas brasileiras desempenham importantes papéis no controle dos gastos públicos e, conforme assentado na Constituição de 1988, são órgãos auxiliares do Poder Legislativo na função do controle externo. Nada obstante, a Carta Política concedeu às Cortes de Contas competências privativas para o desempenho de suas missões, como o direito de julgar as contas dos administradores responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos. Quando desempenham esta função judicante, nenhum outro órgão pode rever o mérito de suas decisões, nem mesmo o Poder Judiciário, a quem é facultado, apenas, verificar se foram respeitados os aspectos extrínsecos ligados à deliberação, tais como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

Para discorrer acerca da nomeação e da composição das Cortes de Contas no Brasil, primeiramente, permito-me uma pequena digressão para apresentar um breve histórico acerca do controle externo no Brasil e a disposição do seu sistema.

II – Breve histórico acerca do controle externo no Brasil

O controle externo no Brasil, nos modelos que se tem hoje, teve início logo após a proclamação da República. No período colonial, apesar de algumas tentativas para a criação de um órgão de controle da despesa pública, o mais próximo que se conseguiu alcançar

* Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, formado pela Academia da Força Aérea e graduando em Direito pela Universidade Euroamericana de Brasília-DF. Atualmente, exerce a função de Chefe de Gabinete de Ministro do Tribunal de Contas da União.

foi a criação do ERÁRIO RÉGIO, o qual tinha como principal atribuição fiscalizar a arrecadação da receita. Logo após a proclamação da independência, o ERÁRIO RÉGIO foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, oportunidade em que foram previstos os primeiros orçamentos e balanços gerais.

Na época do Império, tentou-se criar um Tribunal de Contas nos moldes que conhecemos hoje. Em 23 de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, foi apresentado no Senado do Império projeto de lei nesse sentido. Entretanto, a nobre iniciativa não conseguiu, durante todo o período imperial, sair do papel.

Somente com a Proclamação da República, a idéia, graças ao pensamento reformista que figurava na época, pôde se concretizar. Assim, por meio do Decreto 966-A, de iniciativa do então Ministro da Fazenda Rui Barbosa, foi criado o Tribunal de Contas da União. Já naquela época, o Tribunal baseava-se nos princípios da autonomia, da fiscalização, do julgamento e da vigilância.

A primeira constituição republicana concedeu *status* constitucional ao Tribunal de Contas da União, apesar de tê-lo colocado nas Disposições Gerais e Transitórias, art. 89 daquela Carta.

A instalação do Tribunal, entretanto, só ocorreu em 17 de janeiro de 1893, graças ao empenho do Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

Originariamente, o Tribunal teve competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União. A fiscalização se fazia pelo sistema de registro prévio. A Constituição de 1891 institucionalizou o Tribunal e conferiu-lhe competências para liquidar as contas da receita e da despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso Nacional.

Na Constituição de 1934, ao Tribunal de Contas da União foi reservada uma Seção, dentro do Capítulo *Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais*. Assim, percebe-se que o Tribunal ganhou maior relevância, na medida em que a Carta Política concedeu-lhe um capítulo próprio. Foi, também, a primeira vez que a Constituição apresentou competências específicas para o Tribunal de Contas da União. No art. 101, foi positivado o controle prévio dos contratos administrativos e, no art. 102, havia expressa disposição para o Tribunal emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

A Constituição seguinte, a de 1937, pouco tratou acerca dos Tribunais de Contas, apenas um único artigo, deixando a sua regulamentação para os normativos infraconstitucionais (Art. 114, parágrafo único).

Importante anotar que a maioria dos doutrinadores considera que a Carta de 1937

colocou o TCU na esfera do Poder Judiciário.

A Constituição democrática de 1946, em seu art. 22, trouxe, pela primeira vez, a expressão “com auxílio do Tribunal de Contas”. Quis aquela Carta Política deixar claro que o responsável pelo controle externo, no âmbito federal, era o Congresso Nacional, que seria exercido com o auxílio do TCU. A Carta de 1946 apresentava como competência da Corte de Contas o julgamento da legalidade das concessões iniciais de aposentadoria, reforma e pensões, bem como o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos.

A Carta de 1967 apresentou-se em moldes muito semelhante ao da atual Constituição Federal. Essa Constituição acabou com a necessidade do controle prévio dos contratos administrativos.

III – O sistema de controle externo no Brasil

Esse sistema é organizado da seguinte maneira:

- ✓ 1 Tribunal de Contas da União (TCU), com sede no Distrito Federal e representação em todas as Unidades da Federação;
- ✓ 26 Tribunais de Contas Estaduais (TCE's) – 1 em cada Unidade da Federação;
- ✓ 4 Tribunais de Contas dos Municípios (TCDM's) – localizados nos Estados da Bahia, Ceará, Pará e Goiás; e
- ✓ 2 Tribunais de Contas Municipais (TCM's) – localizados nos Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

De início, é importante ter em mente que cada Tribunal de Contas possui suas próprias competências, não existindo em nosso Sistema a possibilidade de uma Corte ser a revisora de outra. Dessa forma, caso algum responsável seja condenado no âmbito de algum Tribunal de Contas Estadual, ele não poderá recorrer desta condenação ao Tribunal de Contas da União.

Então, como saber qual a Corte de Contas deve atuar em cada caso? Como regra geral, o responsável pela fiscalização é o dono do recurso. Assim, caso esteja sendo gasto um recurso da esfera federal, o Tribunal que irá atuar será o Tribunal de Contas da União. Na hipótese de o recurso ser do Governo do Estado do Rio Grande do Norte, o TCE do RN será o responsável pela fiscalização.

No âmbito estadual, o responsável pela fiscalização dos recursos é o Tribunal de Contas Estadual. Contudo, incumbe, ainda, via de regra, aos TCE's a fiscalização dos

recursos gastos pelos municípios. Como verificado no início deste tópico, somente quatro estados possuem Tribunais de Contas dos Municípios e, apenas, dois municípios possuem Tribunal de Contas Municipal. Assim, para preencher esta lacuna, compete aos TCE's fazer a fiscalização dos recursos gastos pelos municípios.

Dessa forma, com exceção dos estados que possuam Tribunais de Contas dos Municípios, competirá ao TCE local a fiscalização tanto do dinheiro gasto no âmbito da administração estadual como na municipal.

Exemplificando, compete ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina a fiscalização dos recursos gastos com a despesa da Secretaria de Estado de Educação, com o Tribunal de Justiça do Estado, entre outros. Compete, ainda, fiscalizar as despesas de todos os municípios do Estado.

Já nos Estados que tenham Tribunais de Contas dos Municípios (TCDM's), ao Tribunal de Contas Estadual competirá fiscalizar apenas as despesas que tenham sido efetuadas no âmbito estadual, ficando para o Tribunal de Contas dos Municípios a fiscalização dos recursos gastos no âmbito de todos os municípios. Assim, no estado de Goiás, competirá ao TCDM a fiscalização dos municípios de Anápolis, Luziânia, Goiânia, etc.

Vale registrar que os Tribunais de Contas dos Municípios são órgãos ligados à estrutura organizacional do Estado. Assim sendo, compete ao Governador do Estado nomear os conselheiros que irão formar a composição do Tribunal.

No país, temos dois municípios que possuem Tribunais de Contas próprios. São eles, Rio de Janeiro e São Paulo. Logo, a esses tribunais competirá apenas a fiscalização desses dois municípios.

Necessário destacar que a Constituição Federal de 1988 vedou, em seu art. 31, § 4º, a criação de Tribunais ou Conselhos de Contas municipais. Assim, nenhum município pode criar a sua própria Corte de Contas.

Ocorre que, por meio da ADIN 154, o STF já se posicionou no sentido de que somente é vedada a criação de Tribunais de Contas na estrutura organizacional dos municípios.

Como os Tribunais de Contas dos Municípios são órgãos que pertencem à estrutura estadual, não há proibição para que sejam criados novos tribunais dessa espécie. O que o constituinte originário quis vedar foi a criação de mais uma estrutura no âmbito municipal.

Vale relembrar, então, que, segundo o STF, a criação de Tribunais de Contas dos Municípios não fere o disposto no art. 31, § 4º, da CF. Já a criação de um Tribunal de Contas Municipal seria inconstitucional.

Para concluir o estudo acerca do Sistema de Controle Externo no Brasil, especial atenção deve ser dada ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

O Distrito Federal é um ente *sui generis* em nosso ordenamento jurídico. Por não ser dividido em municípios, exerce funções estaduais e municipais. Além disso, por força de dispositivos constitucionais, recebe verbas da União para manter alguns de seus serviços.

O art. 21, incisos XIII e XIV, da Carta Política estabelece que:

“Art. 21. Compete à União:

XIII - organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios;

XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”

Dessa forma, pode-se perceber que à União vai competir a realização de algumas atividades necessárias à organização e manutenção do Distrito Federal. Com efeito, como a responsável pela despesa é a União, será o Tribunal de Contas da União o órgão responsável para fiscalizar os gastos dessas verbas.

Para ratificar essa posição, o Tribunal de Contas da União, na Sessão Plenária de 16/06/2004, proferiu o Acórdão n.º 739, que apresenta a seguinte ementa:

*“Solicitação da Câmara dos Deputados. Informações acerca da competência para apreciação das contas das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal. Conhecimento. Competência do TCU. Encaminhamento das informações. Ciência ao interessado. Arquivamento.
- Corpo de Bombeiros Militar do DF. Entidade afeta à competência do TCU. Considerações.”*

IV – Composição dos Tribunais de Contas

A Constituição Federal apresenta a forma como será composto o Tribunal de Contas da União e disciplina que, no que couber, as disposições atinentes ao TCU serão aplicadas aos demais Tribunais de Contas.

Considerando, então, que a composição do Tribunal de Contas da União serve de paradigma para as demais Cortes de Contas, deve-se, primeiramente, compreender como se compõe a Corte Federal.

A matéria em apreço está estatuída na atual Constituição Federal, art. 73; na Lei Orgânica do TCU, Lei n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, arts. 71 a 73; e no Regimento Interno do TCU, art. 34.

O *caput* do art. 73 da Constituição Federal estabelece que o Tribunal de Contas da União é composto por NOVE MINISTROS.

Visto o número de ministros que integram o Tribunal, importante saber quais são os requisitos para ser ministro do TCU e como é feita sua escolha.

Todos esses questionamentos são respondidos pelos dispositivos acima apresentados. O parágrafo 1º do art. 73 da Carta Política apresenta os requisitos necessários:

“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.”

Já a forma de escolha está disciplinada no parágrafo 2º do mencionado artigo, *verbis*:

“§ 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 antigüidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.”

Pode-se inferir que seis ministros do TCU serão escolhidos pelo Congresso Nacional. Essa escolha pode recair sobre qualquer pessoa que preencha os requisitos insculpidos no art. 73 da Carta Política de 1988. Dessa forma, não há nenhuma necessidade de o ministro a ser escolhido pelo Congresso Nacional ter sido deputado ou senador. Ainda com relação a esses seis ministros, como foram escolhidos pelo próprio Congresso Nacional, não há a necessidade de serem aprovados pelo Senado Federal. Com efeito, somente os ministros escolhidos pelo Presidente da República devem passar por essa aprovação. Esse entendimento é corroborado pelo disposto no art. 52, inciso III, alínea ‘b’, da Carta de Outubro. *Litteris*:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

III - aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:

(...)

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;”

Com relação aos três escolhidos pelo Presidente da República, a Constituição prevê que somente um pode ser de sua livre escolha, uma vez que os outros dois devem ser selecionados dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal.

Frise-se que junto ao Tribunal de Contas da União funciona um Ministério Público especializado que não integra o Ministério Público da União. Atualmente, por definição da Lei Orgânica do TCU, este *Parquet* especializado compõe-se de 1 Procurador-Geral, 3 Subprocuradores-Gerais e Procuradores. Importante ressaltar que os seus representantes serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação em concurso público de provas e títulos.

Os auditores do Tribunal de Contas da União, em número de três por força de sua Lei Orgânica, têm como principal atribuição substituir os ministros em caso de vacância, férias, licenças ou outros afastamentos legais. Acrescente-se que o art. 73, § 4º, da Lei Maior, equiparou os auditores a juízes de Tribunal Regional Federal.

Releva anotar, ainda, que o art. 35 do Regimento Interno estabelece que “*em caso de vacância, a competência para a escolha de ministro do Tribunal de Contas da União será definida de modo que mantenha a composição mencionada no artigo anterior.*”

Dessa forma, a composição do corpo de ministros do Tribunal de Contas da União deve ser sempre a seguinte: 6 que tenham sido indicados pelo Congresso Nacional e 3 que tenham sido indicados pelo Presidente da República, sendo que destes, 1 deve ser oriundo do quadro de auditores e outro dos membros do Ministério Público junto ao Tribunal. Assim, por exemplo, caso haja a aposentadoria de um ministro oriundo do quadro de auditores, o novo ministro deve vir do mesmo quadro.

Vale ressaltar que o parágrafo 3º do multicitado art. 73 da Constituição Federal estabelece que os ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Para encerrar o tema relacionado aos ministros do Tribunal de Contas da União, resta, apenas, verificar quem é o responsável pela nomeação dessas autoridades. O art. 34 do Regimento Interno da Corte de Contas esclarece com propriedade essa questão. *Verbis*:

“Art. 34. Os ministros do Tribunal de Contas da União, em número de nove, serão nomeados pelo Presidente da República, observados os requisitos constitucionais e escolhidos.”

Pelo disposto, tem-se que, independentemente de quem tenha realizado a escolha do novo ministro, todos serão nomeados pelo Presidente da República.

Visto o paradigma, passa-se ao estudo das demais Cortes de Contas.

Como mencionado no início deste tópico, a Constituição Federal, art. 75, disciplina que as normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União aplicam-se, no que couber, quanto à organização e à composição, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Acrescente-se que o parágrafo único do referido art. 75 determina que as Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Vale ressaltar que a indicação desses sete Conselheiros deve, tal qual ocorre na esfera federal, ser feita pelo Chefe do Executivo local e pelo Poder Legislativo.

Para disciplinar a distribuição dessas vagas, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 653, que apresenta o seguinte teor:

“No Tribunal de Contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia 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 à sua livre escolha”.

V – Conclusão

A forma de composição das Cortes de Contas brasileiras apresenta-se bem definida pela Constituição Federal. Como regra geral, tem-se que a escolha dos seus membros é efetuada parte pelo Poder Legislativo e parte pelo Chefe do Poder Executivo, sendo que, dentre esses, um deve ser oriundo do quadro de auditores e outro do quadro do Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas, restando, assim, apenas um para livre escolha.

O constituinte conseguiu harmonizar de maneira bastante apropriada os membros das Cortes de Contas, uma vez que concedeu ao Poder titular pelo controle externo – Legislativo – a possibilidade de indicar a maioria de seus membros e ao Chefe do Executivo a responsabilidade de escolher dentre técnicos – auditores e representantes do Ministério Público – aqueles que possuem as melhores condições para serem nomeados Ministros ou Conselheiros. Dessa forma, as Cortes de Contas poderão apresentar perfil técnico-político, essencial para o bom desempenho de suas funções.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Conheça o TCU. www.tcu.gov.br

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de Contas especial*. Brasília: Brasília Jurídica, 1998.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2005.

PASCOAL, Valdecir. *Direito financeiro e controle externo*. Rio de Janeiro: Impetus, 2004