

**TESE SOBRE TRIBUNAIS DE CONTAS APRESENTADO NO CONGRESSO  
DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO – ABOP-RS,  
EM PORTO ALEGRE, EM MAIO DE 1986**

**O CONTROLE EXTERNO NA NOVA CONSTITUIÇÃO**

**JUSTIFICATIVAS**

**1. POSIÇÃO CONSTITUCIONAL**

Embora na vigente Constituição da República, o Tribunal de Contas esteja incluído no Capítulo VI – DO PODER LEGISLATIVO, Seção VII – Da Fiscalização Financeira e Orçamentária, onde se lê que “o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União ...”tal localização (posição) constitucional, além de, na prática, ter produzido muito pouco resultado, em termos de efetiva ajuda à competência controladora do Poder Legislativo, não retirou aquela característica inerente ao Órgão, para a realização de suas funções próprias, reconhecendo-se nele, inclusive, tanto posição e atribuições de verdadeiro Tribunal, como a seus membros, prerrogativas idênticas às dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos, o que por si demonstra a peculiaridade da Instituição e a necessidade de autonomia para o cumprimento de suas funções constitucionais.

A necessidade de independência de autonomia de um órgão da natureza do Tribunal de Contas, fiscalizador da atividade administrativo do Estado, manifestada por qualquer de seus Poderes, é evidente e vem sendo defendida desde Ruy Barbosa, o qual referiu-se a ele como “um Tribunal colocado em

posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças”.

Nesse sentido, transcrevemos palavras pronunciadas pelo Professor Manoel oliveira Franco Sobrinho, transcritas à página 109 da Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ano VIII, nº 13, de 1982:

*“... na parte que se refere ao Judiciário, a Constituição vai longe, define atribuição até dos Juízes Federais e dos Juízes do Trabalho, e de outros juízes. Lógico que o Tribunal de Contas, com poder Judicante, necessita de um capítulo especial na própria Constituição; mas para definir competências, qualificar... Não se trata de dar poder ao Tribunal de Contas; esses os Tribunais os têm. Trata-se, em matéria constitucional, de qualificar esses poderes como constantes básicas para a atividade judicante aos Tribunais de Contas. Daí parte já uma proposta a se fazer no futuro: que, no estudo da reformulação constitucional brasileira, o Tribunal de Contas, como os juízes federais, tenha também o seu capítulo, definindo a sua posição e qualificando as suas funções. “*

## **2. QUADRO TÉCNICO E AUXILIAR**

Inicialmente, cabe colocar o papel dos Tribunais de Contas no Brasil, como, de resto, em todas as nações democráticas do mundo. Em grandes linhas, desempenham basicamente as seguintes funções:

- a) Apreciação técnica das contas do governo em todos os níveis federal, estadual e municipal, para possibilitar o julgamento político pelo Poder Legislativo;
- b) Julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores;

- c) Julgamento da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias e pensões, etc.

Para a consecução de qualquer uma das atividades referidas, desempenham tarefas internas e auditorias financeiras e orçamentárias nos diversos órgãos da administração pública direta e indireta.

Os Tribunais de Contas, embora contribuam com elementos fundamentais para o julgamento político pelo Poder Legislativo, são órgãos estritamente técnicos. Em vista disso, seu corpo funcional, além dos naturais conhecimentos técnicos, necessita também da **experiência**, que só pode ser adquirida após longo exercício da função. Por isso, para as tarefas dos Tribunais, a especialização que se requer será adquirida através de estudo das matérias que lhe dizem respeito e, basicamente, **na execução dessas próprias tarefas**.

Podem os Tribunais, em determinadas ocasiões, valerem-se de especialistas em certos assuntos, de fora de seus quadros, mas sempre em **caráter eventual**. Isso nada tem a ver com as assessorias permanentes que, se alheias a seus próprios quadros, serão, certamente, inócuas e ineficazes, além de representarem um mau exemplo no provimento de cargos, que é incompatível com as funções de um órgão controlador da aplicação dos recursos públicos.

### 3. CORPO DELIBERATIVO

No tocantes à composição de seu corpo deliberativo, a presente posição também se baseia no caráter técnico que deve nortear suas decisões. Não que sejamos contra os políticos, pelo contrário, sem eles não há democracia. Entretanto, a

eles cabe o **juízo político** e aos Tribunais de Contas, a **apreciação técnica**, que servirá de subsídio em embasamento para aquele julgamento.

O que sói ocorrer (porque as constituições assim o permitem) é que a maioria dos membros indicados para os Tribunais de Contas são políticos, que já não possuem um preparo adequado para o exercício de uma função técnica de tão relevante importância.

Por outro lado, a escolha desses membros não deve partir daquele Poder que detém a quase totalidade do orçamento, o **Executivo**. Procedendo-se assim têm-se o fiscalizado escolhendo seu próprio fiscalizador, o que, em suma, agride um dos princípios basilares do controle, qual seja: “**segregação de funções e o controle por oposição de interesses**”.

Sobre esse assunto o ilustre professor Celso Antônio Bandeira de Mello, na citada revista, à página 142, assim se expressa:

*“Não é possível deixar ao Tribunal de Contas uma função que termina por ser simbólica, sem poder deter, na prática, comportamento abusivos do Executivo, em país cuja realidade reclama ação controladora mais solerte e intensa.*

*Paralelamente a isto, parece-me também, e digo em sintonia com as primeiras considerações que fiz sobre os perigos da prevalência do Executivo, que todas as vinculações do Tribunal de Contas com o Poder Executivo são nefastas em um país em que há histórica hipertrofia do Executivo. Assim como sou contrário que as nomeações os Ministros do Supremo Tribunal Federal sejam feitas pelo Presidente da República; assim como sou contrário a que as promoções dos juízes sejam feitas pelo Executivo (porque temo muito menos \_ se me permitirem a expressão prosaica \_ as chacinhas do Judiciário dos que as*

*malícias do Executivo), sou igualmente contrário a que os Ministros do Tribunal de Contas sejam escolhidos pelo chefe do Executivo. Não creio que a forma ideal de se dar ao Tribunal de Contas a dimensão que, segundo meu modo de entender, seria inerente a seus misteres, encontre solução adequada através da nomeação dos Ministros e Conselheiros pelo Executivo. E isso por razões tanto jurídicas como técnicas e até mesmo por razões puramente ligadas a características do temperamento do povo brasileiro. Somos afetivos, somos sentimentais, somos apaixonadamente partidários e atribuímos aos liames de lealdade, de amizade muito maior valor e importância que a rigidez das regras de Direito. Alguém que é nomeado por outrem guardará sempre – e essa é uma característica, sob certos aspectos, até muito simpática do povo brasileiro – as limitações que decorrem da gratidão e induzem à tolerância. E isso cria um hábito, e o pior é que pode até se propagar pelos períodos sucessivos.”.*

Prosseguindo, o ilustre Professor, já na página 143, da mesma Revista, diz:

*‘Acho que o sistema do mérito decidido em concurso é o melhor sistema para todos os cargos que não políticos. E a função do Tribunal de Contas é uma função técnico-jurídica, acima de tudo. E como função técnico-jurídica, particularmente, sou a favor do preenchimento desses cargos, não pelo critério do mérito socialmente presumido, mas do mérito faticamente comprovado”.*

Nós também defendemos o concurso público, mas não a esse nível, tendo em vista sua difícil operacionalização. Quem faria esses concursos? Como conciliar a formação profissional de cada candidato com as disciplinas, uma vez que pretendemos uma composição heterogênea.

Seríamos a favor de concurso público para o cargo de Ministro não fosse a referida operacionalização e os perigos dela decorrentes.

Usando uma outra expressão prosaica, a exemplo do ilustre jurista, tememos que “*a emenda possa sair pior que o soneto*”

Propomos, por isso, o mérito faticamente comprovado, de que fala o Dr. Bandeira de Mello, seja considerado dentro das seguintes condições:

**a) Para os membros oriundos das Entidades de Classe**

- Eleição pelos respectivos Conselhos em lista tríplice a ser aprovada pelo Poder Legislativo;
- um mínimo dez anos de experiência profissional atual e comprovada.

**b) Para os membros oriundos do próprio Tribunal de Contas**

- Aprovação em concurso público no cargo de nível superior a que pertençam;
- Experiência profissional mínima atual e comprovada nas atividades próprias do Tribunal de Contas, que requeiram formação em nível superior;
- Escolha pelos demais técnicos de nível superior, em lista tríplice

**c) Para os representante do Controle Interno do Poder Executivo**

- Ingresso por concurso público no cargo de nível superior a que pertençam;
- Experiência profissional mínima, atual e comprovada nas atividades próprias de controle interno que requeiram formação de nível superior;
- Escolha pelo corpo técnico em lista tríplice.

Para isso, propomos seja extinta a atual **AUDITORIA**, com funções de Consultoria Jurídica e substituição de Ministros, transformando a composição do Tribunal de Contas em:

#### **CORPO DELIBERATIVO**

- MINISTROS
- 

#### **CORPO TÉCNICO**

- AUDITORES E CONSULTORES (técnicos científicos de nível superior, em funções de fiscalização e consultoria)

#### **CORPO AUXILIAR TÉCNICO**

- AUXILIARES DE AUDITORIA E APOIO ADMINISTRATIVO, de nível médio.

A composição e o provimento dos cargos do Tribunal de Contas ficariam conforme esquema a seguir:

COMPOSIÇÃO	CARGOS	PROVIMENTO
CORPO DELIBERATIVO	<p style="text-align: center;"><b>MINISTROS</b></p> <p>Conselhos de Classe..... 4</p> <p>Auditores e Consultores..... 4</p> <p>Controle Interno do Poder Executivo.... 1</p> <p>TOTAL..... 9</p>	<p>Eleição nos Conselhos de Classe, em lista tríplice</p> <p>Eleição pelo Corpo Técnico em Lista Tríplice</p>
	Eleição pelo Corpo Técnico em Lista Tríplice	
Corpo Técnico	<p><b>AUDITORES E CONSULTORES</b></p> <p>(Nível Superior)</p>	Concurso Público
Corpo Auxiliar Técnico	<p><b>AUXILIARES DE AUDITORIA E APOIO ADMINISTRATIVO</b></p>	Concurso Público

Convém salientar que queremos dizer que nos Tribunais de Contas não haja Ministros ou Conselheiros de elevado saber jurídico, econômico, contábil e administrativo. Seríamos injustos se assim afirmássemos. O que somos contra é ao sistema de provimento que os torna totalmente dependentes do Executivo.

Além do mais, a qualidade do profissional indicado é mais fruto do acaso do que de critérios nitidamente definidos. E para a função de tal importância não se pode utilizar critérios aleatórios.

É preferível errarmos eventualmente a partir de critérios nitidamente definidos a acertarmos, mesmo que em muitas oportunidades, a partir da aleatoriedade. O controle é uma função da Administração e esta não pode ser executada com base no acaso.

Procuramos buscar uma composição heterogênea de profissionais técnicos, tendo em vista este ser o caráter das tarefas dos Tribunais de Contas,

modernamente, quando ao simples exame formal da despesa pública, foi acrescido o enfoque operacional, baseado em parâmetros de eficiência, eficácia e economicidade.

Tendo a Administração Pública um caráter sistêmico entre si própria e a comunidade que representa, não pode a mesma ser fiscalizada senão por um conjunto heterogêneo de elementos representativos da sociedade como um todo, tendo ainda como premissa básica a formação e o exercício mínimo e atual comprovado de uma profissão técnica de nível superior, voltada para as reais necessidades dessa fiscalização.

Daí a composição entre profissionais indicados pelos próprios órgãos representativos de classes na sociedade civil, aliados a elementos dos próprios Tribunais e do controle interno do Poder Executivo, todos selecionados a partir da eleição no seu meio de atuação.

Essas múltiplas e variadas experiências formarão um todo capaz de vislumbrar melhor a Administração Pública em si própria e seus reflexos na sociedade, única condição de aferir a eficácia na aplicação dos escassos recursos públicos.

Pretende-se, também, que os indicados para os cargos de Ministros ou Conselheiros dos Tribunais não façam dos mesmos um simples meio de conseguir uma aposentadoria bem aquinhoadada, mas desempenhem por um tempo razoável uma função para a qual serão bem pagos por uma sociedade que suporta uma enorme carga tributária.

Quanto à idoneidade moral que propugnamos não é aquela subjetiva, oriunda do **senso comum ou de poucos**, mas aquela provada de maneira documental, exigida de toda pessoa que ingressa na função pública.

Quanto à exigência de boa saúde, também se que de maneira comprovada. Ter saúde é uma condição inafastável para o desempenho de tão relevante função.

Os cargos de Ministros ou Conselheiros não devem se brinde a quem tenha desempenhado relevantes serviços à comunidade, mas uma conquista a quem quer pode vir a prestar esses serviços. Não podem ser a antessala da aposentadoria, mas o protótipo da ação, do trabalho, da justiça e da moralidade.

ALICE CALIXTO FREITAS VALLE E SILVA

DARCY FRANCISCO CARVALHO DOS SANTOS

HELOISA MARIA ALVES VOLPE

NARA LIÈGE PURPER GUEDES

**Observação:** Embora conste na tese original oito nomes, mas somente os quatro citados seguiram até o fim.

Uma saudação especial a essas duas mulheres briosas que tanto contribuíram para a concretização deste trabalho e que não estão mais conosco, a Heloisa Volpe e a Nara Liège. Saúdo também a colega Alice, que não mantido contato com ela nos últimos tempos.

Porto Alegre, 24 de outubro de 2021.

## **CONTROLE EXTERNO NA NOVA CONSITUIÇÃO**

### **- SUGESTÕES -**

Acrescentar após o capítulo dedicado ao PODER JUDICIÁRIO, o seguinte capítulo:

#### **CAPÍTULO**

#### **DO ORÇAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DA**

#### **ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

##### **SEÇÃO I**

##### **DO ORÇAMENTO**

##### **SEÇÃO II**

##### **DO CONTROLE INTERNO**

##### **SEÇÃO III**

##### **DO CONTROLE EXTERNO**

**Art.** – O Controle Externo da administração financeira e orçamentária dos órgãos dos três Poderes da União compete ao Tribunal de Contas da União, como órgão autônomo.

**Parágrafo Único:** O controle externo abrangerá também as entidades da administração indireta e suas controladas ou subsidiárias ou mantidas pelo Poder Público, dispondo a lei ordinária a respeito do modo como será exercido sobre as entidades.

**Art.** - O controle externo compreenderá a apreciação do programa de governo e das Contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

**Art.** O Tribunal de Contas da União dará parecer técnico prévio, em noventa dias, sobre as Contas que o Presidente da República prestar anualmente; não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo aquele Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

**Parágrafo único:** Prevalecerá o Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas da União, se não for apreciado pelo Congresso Nacional, dentro de cento e oitenta dias subsequentes a seu recebimento.

**Art.** – Para o exercício de suas atribuições, o Tribunal de Contas terá amplo poder de investigação, não se lhe aplicando qualquer espécie de sigilo, cabendo-lhe:

- a) Examinar e requisitar, a qualquer tempo, inclusive através de seu corpo técnico, todos os elementos necessários ao cumprimento de sua finalidade;
- b) Proceder ao exame formal e operacional dos órgãos submetidos a sua jurisdição ou de instituições que percebam, a qualquer título, recursos públicos;

- c) Avaliar a regularidade da receita e da despesa, bem como a eficiência e a eficácia de projeto, gestão ou administração.

**Parágrafo único:** Quando se tratar de projeto, a avaliação poderá ser prévia.

**Art.** - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União que, para esse fim deverão remeter seus planos de ação qualificados, física e financeiramente, e as demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas da União, a quem caberá realizar as auditorias necessárias.

**Art.** – O Tribunal de Contas julgará as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, bem como a legalidade da concessão inicial de aposentadoria, transferências para a reserva, reformas e pensões.

**Parágrafo primeiro:** No julgamento de que trata o “caput”, o Tribunal de Contas da União determinará:

- a) Multas, quando detectadas deficiências no sistema de controle interno;
- b) Devolução total dos valores atualizado, sempre quando forem detectados descumprimento de lei, desvio de recursos ou qualquer dano ao erário.
- c) **Parágrafo segundo:** a desaprovação das contas implicará no impedimento, por cinco anos, do exercício de cargos eletivos ou de confiança, por parte do responsável.

**Art.** – Quando o Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das auditorias financeiras e orçamentárias e demais

órgãos auxiliares, ou de qualquer pessoa, verificar a ilegalidade de qualquer despesa ou a ilegalidade de qualquer ato, deverá obrigatoriamente:

- a) Assinar prazo para que o responsável adote as providências imediatas, necessárias à preservação do Erário e ao ressarcimento do dano, verificando “in loco”, dentro de sessenta dias, o cumprimento de sua determinação;
- b) Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, procedendo ao imediato levantamento das contas do respectivo responsável;
- c) Representar aos Poderes Executivo e Legislativo.

**Art.** – O Tribunal de Contas da União deverá fornecer ao Congresso Nacional, sempre que solicitado, o resultado das auditorias financeiras e orçamentárias, bem como qualquer documento ou informação.

**Art.** – As decisões definitivas do Tribunal de Contas da União, inclusive as que fixem débitos, são dotadas de executoriedade imediata, não sendo possíveis de reexame pelo Poder Judiciário, salvo quando da própria decisão resultar:

- a) Dano ao Erário;
- b) Leão manifesta e direito individual, quando competência para o julgamento caberá ao Supremo Tribunal Federal.

**Art.** – O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal, tem jurisdição em todo o país.

I – Para o desempenho de suas funções contará, exclusivamente, com seu Quadro Próprio de pessoal efetivo, técnico e auxiliar.

## II – Compete ao Tribunal de Contas:

- a) Eleger seu Presidente e demais titulares de sua Direção, observando o disposto na sua Lei Orgânica;
- b) Nomear seus ministros a partir da aprovação de seus nomes pelo Poder Legislativo, ressalvado o disposto no parágrafo 4º do item III deste Artigo;
- c) Organizar seus serviços técnicos e auxiliares, provendo-lhes os cargos por meio de concurso público na forma da lei; propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos;
- d) Elaborar seu regimento interno e nele estabelecer a competência de suas câmaras, seções ou outros órgãos, com funções jurisdicionais e administrativas.
- e) Criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções e na descentralização de seus trabalhos.

III – O Tribunal de Contas da União será composto por nove (9) Ministros vitalícios, respeitada a seguinte proporção: quatro técnicos de carreira do órgão e cinco (5) elementos estranhos ao Tribunal.

§ 1º - Os membros oriundos do próprio órgão serão indicados pelo Tribunal Pleno ao Poder Legislativo, a partir de listas tríplices apuradas por eleições realizadas entre seus técnicos, dentro dos detentores de cargos de nível superior, providos mediante concurso público.

§ 2º - Os membros estranhos ao Tribunal terão seus nomes submetidos ao Poder Legislativo da seguinte forma:

- a) Um representante do Controle Interno do Poder Executivo indicado pelo Presidente da República, a partir de lista tríplice apurada em eleição realizada entre os técnicos de nível superior do próprio Controle Interno, dentre os detentores de cargos de nível superior provido mediante concurso público.
- b) Quatro (4) representantes das categorias de Direito, Contabilidade, Economia e Administração, indicados em lista tríplice a partir de eleições realizadas pelos respectivos Conselhos de Classe, dentre profissionais com comprovada experiência.

§ 3º - Em caso de rejeição pelo Poder Legislativo dos nomes indicados pelo Tribunal de Contas da União ou pelo Presidente da República, nos casos dos parágrafos 1º e 2º, letra “a” deste item, inicia-se novamente o processo de escolha neles descrito.

§ 4º - Em qualquer caso, será obrigatoriamente nomeado o que entrar pela terceira vez na lista tríplice.

§ 4º - São condições inafastáveis para o provimento do cargo de Ministro, a comprovação de:

- a) Ser brasileiro nato;
- b) Gozar de boa saúde;
- c) Possuir idoneidade moral e
- d) Contar de (10) anos atuais de prática na atividade da categoria ou classe que representa.

IV – Os Ministros do Tribunal de contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos, somente podendo requerer sua aposentadoria nessa qualidade após cinco (5) anos de efetivo exercício na função.

V – Junto ao Tribunal de Contas da União, o Ministério Público será exercido por membros integrantes da carreira.

#### **Disposições Gerais e Transitórias**

**Art.** – Os atuais cargos de Auditor, Procurador e Adjunto de Procurador junto ao Tribunal de Contas extinguir-se-ão à medida que vagarem.

**Art.** – As Constituições Estaduais deverão adaptar seus Tribunais de Contas, guardando conformidade com os princípios estabelecidos nesta Constituição.