

# A INADEQUABILIDADE DA ATUAL SISTEMÁTICA PARA ESCOLHA DE MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL

CLÁUDIO AUGUSTO CANHA

Auditor do Tribunal de Contas do Paraná. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário Planalto do Distrito Federal (UNIPLAN). Especialização em Auditoria Governamental pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC) do Tribunal de Contas da União (ISC) e especialização em Logística e Administração de Material pelo Centro de instrução Almirante Wandenkolk (CIAW) da Marinha do Brasil.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo discute a composição dos Tribunais de Contas brasileiros, sempre alvo de críticas na mídia, por serem os ministros e conselheiros oriundos, em sua ampla maioria, das casas legislativas responsáveis pela indicação dos ocupantes desses cargos.

Ainda que não se possa provar a inadequabilidade dessa maneira de escolha de ministros e conselheiros, o modelo utilizado no Brasil não encontra escora em qualquer outro modelo de tribunal de contas, seja na Europa, seja nas Américas.

Também não se encontra explicação plausível para compor a cúpula decisória com oriundos do meio político, já que o julgamento de contas, segundo os modelos adotados pelos países que têm tribunais de contas, separa o julgamento político (feito pelas casas legislativas) do julgamento técnico (incumbência dos tribunais de contas).

A Carta de 1988 foi tímida nas mudanças feitas no tribunal de contas em relação ao que existia nas constituições passadas.

A ausência de fundamentação para fosse mantido o atual modelo instiga a se procurar, na interpretação do texto constitucional, possibilidades de aproximar os tribunais de contas brasileiros dos modelos adotados em outros países, já que a sociedade brasileira deseja um tribunal de contas cuja independência não suscite dúvidas.

Para satisfazer esse desejo da sociedade há que se extinguir o paradoxo de o Brasil ter adotado como paradigmas os modelos belga e italiano de tribunal de contas, e, ao mesmo tempo, ter criado um órgão cuja composição destoa daqueles, sem que tenham sido explicitados os motivos e esclarecidas as vantagens, se forem estas existentes, dessa modificação para a sociedade brasileira.

Durante a elaboração da Constituição Federal, esse paradoxo foi fundamento para as tímidas mudanças feitas no TCU. O que não se encontra são as respostas que fundamentem a timidez.

Como a constituição, quando deseja os fins, fornece os meios, é possível aperfeiçoar a composição dos TCs na direção desejada pela nação brasileira.

## 2. A COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS NAS CARTAS CONSTITUCIONAIS REVOGADAS

Quanto aos ministros do TCU, as constituições anteriores a 1967 limitavam-se a apontar por qual autoridade (normalmente o Presidente da República) seriam escolhidos, a previsão de que aprovação da escolha seria feita pelo Senado Federal e a lhes conferir garantias e impedimentos de ministros de uma das cortes judiciárias superiores.

Surpreendentemente, já que era o sustentáculo normativo de um regime autocrático, a Constituição de 1967 inovou, incluindo, além da idoneidade moral, requisitos de idade e de conhecimentos notórios para o preenchimento do cargo (art. 73, § 3<sup>o</sup>, na redação originária, e art. 72, § 3<sup>o</sup>, com pequenas alterações de estilo, na redação dada pela emenda de 1969).

---

<sup>1</sup> § 3<sup>o</sup> - Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

Os auditores não constaram dos textos constitucionais, assim como a organização das Cortes de Contas, matéria remetida à legislação infraconstitucional.

### 3. A CONSTITUIÇÃO DE 1988<sup>2</sup>

Na Assembleia Constituinte, o Tribunal de Contas foi objeto de duas comissões: 1) a Comissão V – Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, da qual veio o texto, após diversas alterações, que consta no *caput* do art. 73<sup>3</sup>; e 2) a Comissão III – Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, da qual veio o texto, também após diversas alterações, dos parágrafos do art. 73<sup>4</sup>.

#### 3.1 A GÊNESE DO *CAPUT* DO ART. 73

A comissão de sistematização em seu anteprojeto adotou o texto da comissão III (conforme fls. 061 e 062 do volume 219) com alterações:

Texto original da Comissão III:

Art. 45. O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoal, tem jurisdição em todo o País e definirá as normas para o exercício de suas atribuições.

§ 1º. O Tribunal exerce, no que couber, as atribuições dos Tribunais Superiores do Poder Judiciário, e sua organização será definida em lei.

Texto do anteprojeto da comissão de sistematização:

---

<sup>2</sup> As referências deste título (páginas e volumes) são dos anais da Assembleia Constituinte, disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) (consultas entre 03/03/2009 e 30/12/2013).

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> § 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.

§ 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.

§ 3º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

Art. 143. O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoal, tem jurisdição em todo o País.

§ 1º - cabe ao Tribunal de Contas:

- a) eleger seu Presidente e demais titulares de sua direção;
- b) organizar seus serviços auxiliares, provendo-lhes seus cargos, na forma da lei;
- c) propor ao Legislativo a extinção e a criação de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos;
- d) elaborar seu Regimento Interno e nele definir sua competência e as normas para o exercício de suas atribuições;
- e) conceder licença e férias aos seus membros e servidores que lhe forem diretamente subordinados.

Forçoso notar que o anteprojeto, ao contrário do que fez o texto da Comissão III, evitou a atribuição ao Tribunal de Contas das prerrogativas dos tribunais judiciários, preferindo relacionar tais atribuições que seriam, ao ver dos componentes da comissão, compatíveis com as funções e a natureza da Corte de Contas.

O projeto da comissão de sistematização manteve inalterado o texto do seu anteprojeto quanto ao que se tornaria o caput do art. 73 da Carta Cidadã.

Para o primeiro substitutivo da comissão de sistematização foram aprovadas parcialmente a emenda 1P03575-9 (fl. 369 do vol. 227) e a emenda 1P03613-5 (fl. 372 do vol. 227), que acrescentaram ao texto do projeto a expressão "autonomia orçamentária, financeira e administrativa", a fim de assegurar a independência do TC.

A emenda 1P16968-2 (p. 302 do vol. 229), também aprovada parcialmente, propôs retirar a referência ao quadro de pessoal, por se tratar de matéria *interna corporis*. A redação do primeiro substitutivo assim ficou:

Art. 106. O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoal, tem jurisdição em todo o território nacional, cabendo-lhe:

- I - elaborar seu Regimento Interno;
- II - eleger seu Presidente e Vice-Presidente; e
- III - exercer, no que couber, as atribuições previstas no artigo 138.

Para o segundo substitutivo, foi apresentada e aprovada a emenda ES30648-1 (fl. 857 do vol. 238), que propôs incluir a expressão "composto por onze ministros", com a justificativa de moralizar, impedindo os Estados de adotarem Tribunais de Contas com maior número de conselheiros.

Também aprovada a emenda ES34686-5 (fl. 899 do vol. 239) que, além de suprimir os incisos do dispositivo, propôs a redação como "integrado por onze ministros", como aprimoramento da redação visando a melhor técnica legislativa.

---

§ 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.

Nesta não há referência ao fundamento da inclusão de fixação para número de ministros nem à emenda anterior, mas a conexão entre ambas é inequívoca.

A redação do segundo substitutivo ficou da seguinte forma:

Art. 87. O Tribunal de Contas da União, integrado por onze 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. XXX.

Durante o denominado projeto "A", inicialmente foi adotada a redação do segundo substitutivo da comissão de sistematização.

No volume 293 (fl. 059) consta que o texto final do Projeto "A" é fusão das emendas 1280, 2040, 1095, 1712, 154, 898, 978, 1291 e 1128 e dos destaques 752, 658, 879, 1258, 725, 722 e 603.

A alteração para nove ministros vem da emenda 2040 do denominado "Centrão", cuja justificativa para a alteração de diversos dispositivos do projeto é a simplória e nada esclarecedora frase - "não altera profundamente o teor do projeto da comissão de sistematização". Não houve alterações posteriores, ficando o *caput* do art. 73 com a mesma redação do *caput* do art. 75 do Projeto "A":

Art. 75. 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. XXX.

### 3.2 A GÊNESE DOS PARÁGRAFOS DO ART. 73

É de se registrar que, em audiência realizada com Ministros do TCU pela Comissão V, ficou esclarecido que o Tribunal se abstinha de apresentar sugestões quanto à sua composição, em respeito ao poder decisório dos constituintes.

A redação inicial do Anteprojeto Comissão V ficou da seguinte forma:

Art. 57. Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados pelo Presidente do Congresso Nacional, dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, de reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, obedecidas as seguintes condições:

I - um terço, indicado pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional;

II - dois terços, escolhidos pelo Congresso Nacional, com mandato de seis anos, não renovável, sendo:

a) um terço dentre profissionais indicados por entidades representativas da sociedade civil, na forma que a lei estabelecer;

b) um terço entre Auditores, substitutos legais de Ministros, ou membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por este indicado, em lista tríplice.

§ 1º - Os Ministros, ressalvada a não-vitaliciedade na hipótese do exercício de mandato, terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do

Tribunal Federal de Recursos, e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo após cinco anos de efetivo exercício.

§ 2º - Além de outras atribuições definidas em lei, os Auditores, quando em substituição aos Ministros, em suas faltas e impedimentos, têm as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos titulares.

Das emendas apresentadas à redação inicial do anteprojeto da Comissão V (volume 143), a única que foi aprovada e se refere ao objeto em estudo é a emenda nº 5S0344-2, que retirou o critério de idade mínima de 35 anos do *caput* do art. 57.

Com as alterações, ficou assim ficou a redação final do Anteprojeto da Comissão V (volume 146):

Art. 61. Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados pelo Presidente do Congresso Nacional, dentre brasileiros de reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, obedecidas as seguintes condições:

I - um terço, indicado pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional;

II - dois terços, escolhidos pelo Congresso Nacional, com mandato de seis anos, não renovável, sendo:

a) um terço dentre profissionais indicados por entidades representativas da sociedade civil, na forma que a lei estabelecer;

b) um terço entre Auditores, substitutos legais de Ministros, ou membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por este indicado, em lista tríplice, alternadamente, segundo os critérios de antiguidade e de merecimento.

§ 1º - Os Ministros, ressalvada a não-vitaliciedade na hipótese do exercício de mandato, terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Tribunal Federal de Recursos, e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo após cinco anos de efetivo exercício.

§ 2º - Além de outras atribuições definidas em lei, os Auditores, quando em substituição aos Ministros, em suas faltas e impedimentos, têm as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos titulares.

O Anteprojeto da Comissão de Sistematização (volumes 219 e 220) reincluiu a idade mínima de 35 anos para a escolha de Ministros e incluiu na redação a expressão “idoneidade moral” entre os critérios para escolha dos ministros. Também foi substituída a denominação “Tribunal Federal de Recursos” para “Superior Tribunal de Justiça”.

Embora não conste do parecer do relator da comissão de sistematização, é provável que tenha havido a combinação com o art. 45, § 2º, da Comissão III, cujo texto traz o requisito de idade e de idoneidade moral<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> § 2º. Os seus Ministros serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros, maiores de 35 anos, de idoneidade moral e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Não houve aprovação de alterações do texto do anteprojeto (volumes 221 e 222), ficando conforme a seguir o texto do projeto da comissão de sistematização (volume 226):

Art. 145 Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados pelo Presidente do Congresso Nacional, dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral, de reputação ílibada e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, obedecidas as seguintes condições:

I - um terço, indicado pelo Presidente da República, com aprovação do Congresso Nacional;

II - dois terços, escolhidos pelo Congresso Nacional, com mandato de seis anos, não renovável, sendo:

a) um terço dentre profissionais indicados por entidades representativas da sociedade civil, na forma que a lei estabelecer;

b) um terço entre Auditores, substitutos legais de Ministros, ou membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por este indicado, em lista tríplice, alternadamente, segundo os critérios de antiguidade e de merecimento.

§ 1º - Os Ministros, ressalvada a não-vitaliciedade na hipótese do exercício de mandato, terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo após cinco anos de efetivo exercício.

§ 2º - Além de outras atribuições definidas em lei, os Auditores, quando em substituição aos Ministros, em suas faltas e impedimentos, têm as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos titulares.

A emenda 1P17975-1 (p. 412 do vol. 229) foi aprovada para incluir profissionais de contabilidade na composição do Tribunal de Contas e a emenda A emenda 1P01070-5 (fl. 121 do vol. 227) apenas suprime a locução "junto ao TC" após 'Ministério Público'.

As demais alterações decorrem de emendas aprovadas parcialmente, que:

a) suprimiram os cargos não vitalícios de ministros (emenda 1P03732-8 - p. 385 do vol. 227), pois seria prejudicial ao sistema democrático haver dois tipos de juízes num mesmo tribunal; b) acrescentaram a aprovação pelo Senado e mandato de seis anos não renovável (emenda 1P03323-3 - p. 343 do vol. 227); c) reduziram para quatro anos a duração do mandato, para coincidir com cada legislatura (emenda 1P13555-9 - fl. 678 do vol. 228); d) incluíram a indicação de entidades representativas da sociedade civil de âmbito nacional, por entender que a sociedade deve participar da composição do tribunal de contas, por meio de seus segmentos organizados (emenda 1P17983-1 - fl. 413 do vol. 229)

A emenda 1P00786-1 (fl. 89 do vol. 227), aprovada parcialmente, propôs suprimir o inciso II e suas alíneas, pois não faria sentido que os Ministros do TC não fossem vitalícios, já que esta assegura a independência para exercer com isenção a sua

missão fiscalizadora. A emenda 1P17983-1 (p. 413 do vol. 229), aprovada parcialmente, altera para um terço de representantes de categorias profissionais, por entender que a sociedade deve participar da composição do TC, por meio de seus segmentos organizados.

A emenda 1P17983-1 (p. 413 do vol. 229), aprovada parcialmente, alterava para um terço de profissionais da área contábil, por entender que seria de fundamental importância nas matérias a serem apreciadas pelo tribunal de contas.

A emenda 1P02149-9 (p. 228 do vol. 227), a emenda 1P02714-4 (p.284 do vol. 227) e a emenda 1P02760-8 (p. 288 do vol. 227), de mesmo texto e justificacão, aprovadas parcialmente, acrescentavam "direitos e vantagens", o que asseguraria a plenitude de igualdade dos Ministros do TC com os do STJ, e "voluntariamente", já que os cinco anos de exercício somente são exigíveis em relação à aposentadoria voluntária.

A redacão do primeiro substitutivo então assim ficou:

Art. 106. O Tribunal de Contas da União, com sede no Distrito Federal e quadro próprio de pessoal, tem jurisdição em todo o território nacional, cabendo-lhe:

I - elaborar seu Regimento Interno;

II - eleger seu Presidente e Vice-Presidente; e

III - exercer, no que couber, as atribuições previstas no artigo 138.

§ 1º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral, de reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, obedecidas as seguintes condições:

I - um terço, indicado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado da República;

II - dois terços, escolhidos pelo Congresso Nacional, com mandato de seis anos, não renovável.

§ 2º - Os Ministros, ressalvada a não-vitaliciedade na hipótese do exercício de mandato, terão as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo após cinco anos de efetivo exercício.

§ 3º - Os auditores, quando substituindo Ministros, têm as mesmas garantias e impedimentos dos titulares.

A emenda 22052 incluiu parágrafo estendendo aos auditores as garantias da magistratura mesmo quando não substituindo ministros, e as demais alterações foram promovidas pela emenda 20918.

A redacão do Segundo Substitutivo da Comissão de Sistematização ficou como transcrito integralmente a seguir:

Art. 83. O Tribunal de Contas da União, integrado por onze 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. XXX.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral, de reputação ilibada e notórios



conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, obedecidas as seguintes condições:

I - um terço, indicado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado da República;

II - dois terços, escolhidos pelo Congresso Nacional, sendo:

a) dois entre os auditores indicados pelo Tribunal em lista tríplice, alternadamente, segundo os critérios de antiguidade e de merecimento;

b) os demais, com mandato de seis anos, não-renovável.

§ 2º - Os Ministros, ressalvada a não-vitaliciedade na hipótese do exercício de mandato, terão as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo após cinco anos de efetivo exercício.

§ 3º - Os auditores, quando em substituição a ministros, têm as mesmas garantias e impedimentos dos titulares.

§ 4º - Os Auditores, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, têm as mesmas garantias e impedimentos dos juízes dos Tribunais Regionais Federais.

Submetido ao Plenário da Assembleia Nacional Constituinte, o projeto da Comissão de Sistematização, no que concerne ao objeto deste estudo, sofreu apenas modificações de estilo, sem alteração de conteúdo, passando a ter o seguinte texto, passando a ser denominado “Projeto A”:

Art. 87. O Tribunal de Contas da União, integrado por onze 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. XXX.

§ 1º. Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, de idoneidade moral, de reputação ilibada e notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros ou de administração pública, obedecidas as seguintes condições:

I - um terço, indicado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal;

II - dois terços, escolhidos pelo Congresso Nacional, sendo:

a) dois entre os auditores indicados pelo Tribunal em lista tríplice, alternadamente, segundo os critérios de antiguidade e de merecimento;

b) os demais, com mandato de seis anos, não-renovável.

§ 2º - Os Ministros, ressalvado, quanto à vitaliciedade, o disposto na alínea "b" do inciso II do parágrafo anterior, terão as mesmas garantias, prerrogativas e impedimentos dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo após cinco anos de efetivo exercício.

§ 3º - Os auditores, quando em substituição a ministros, têm as mesmas garantias e impedimentos dos titulares.

§ 4º - Os auditores, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, têm as mesmas garantias e impedimentos dos juízes dos Tribunais Regionais Federais.

Diversas emendas foram apresentadas ao projeto apresentado em Plenário. Conforme consta do mapa demonstrativo da matéria aprovada em 1º turno (p. 058 do volume 293), foi aprovada uma fusão das diversas emendas e destaques apresentados. Na fl. 59 do volume 293 consta que o texto é fusão das emendas 1280, 2040, 1095, 1712, 154, 898, 978, 1291 e 1128 e dos destaques 752, 658, 879, 1258, 725, 722 e 603<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A emenda 2P01280-9 (fl. 120 do vol. 255) inclui o limite de idade de 65 anos. A emenda 2P01712-6 (fl. 272 do vol. 255) inclui os dez anos de atividade profissional, com o intuito de profissionalizar as

Releva destacar as emendas 2P00978-6 (fl. 017 do vol. 255) e 2P01128-4 (fl. 067 do vol. 255), que propuseram incluir "contábeis" nos notórios conhecimentos.

A manifestação em defesa da alteração proposta foi realizada pelo Deputado Constituinte Victor Faccioni durante a votação nº 0309, de 22/03/1988 (p. 8.700 a 8.704 do Diário da Assembleia Nacional Constituinte nº 210), da qual é possível inferir as razões que fundamentaram as mudanças no texto em estudo:

“(…) Havia emenda propondo a elevação para onze membros. Mas, o acordo, na reunião entre os diversos autores e Lideranças, rejeitou a hipótese da ampliação do número de membros do Tribunal de Contas da União, que permanecerá com nove, a exemplo, aliás, da decisão anterior desta Constituinte, que manteve em sete o número de membros para os Tribunais de Contas dos Estados.

(…)

Quero chamar a atenção para um fato importante e inovador. Dentro desse um terço que o Presidente da República continuará indicando, metade das vagas respectivas deverá surgir de lista tríplice, dentre os membros da Auditoria e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União. Enseja-se uma composição mista com critério político, mas também com critério eminentemente técnico.

Por outra parte, os demais membros a serem indicados para o Tribunal de Contas da União deverão atender a um pré-requisito, tanto aqueles indicados pelo Presidente da República, quanto aqueles indicados pelo Congresso Nacional. E qual é esse pré-requisito? Primeiro, deve referir-se a nome que atenda às exigências de idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos nas áreas de Direito, Ciências Contábeis, Economia, Finanças ou da Administração Pública, com mais de dez anos de efetiva atividade no exercício da função. Consequentemente, veda-se a improvisação de qualquer nome, por critério meramente político. Há uma composição de critérios. Evidentemente, indicados pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional, há que haver algum critério político, que não pode prescindir de outro, eminentemente técnico, e de um nome de ilibada reputação, de reconhecida reputação e notórios conhecimentos nos diversos ramos do saber e experiência profissional relacionada com as matérias afins às atribuições do Tribunal.”

Com as modificações acolhidas em votação, o texto do denominado “Projeto B” assim ficou:

Art. 75. 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. XXX.

§ 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.

---

cortes de contas. A emenda 2P00898-4 (fl. 331 do vol. 254) inclui "vencimentos" entre prerrogativas e impedimentos, já que a ausência de garantia quanto a vencimentos afetaria a independência do órgão. A emenda 2P001095-4 (fl. 55 do vol. 255) traz em sua redação o texto "os auditores do Tribunal de Contas da União, quando não substituindo ministros, tem as mesmas garantias impedimentos e vencimentos dos juízes dos Tribunais Regionais Federais", com a justificativa de assegurar aos auditores as garantias da magistratura. A emenda do “Centrão” (2040) se refere à redução de onze para nove Ministros no TCU.

§ 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos, para um mandato de seis anos, não renovável, obedecidas as seguintes condições:

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

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 2º - Os Ministros, exceto quanto à vitaliciedade, terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tenham exercido efetivamente por mais de cinco anos.

§ 3º - Os auditores, quando em substituição a ministros, têm as mesmas garantias e impedimentos dos titulares e quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as dos juízes dos Tribunais Regionais Federais.

O texto definitivo da Constituição corresponde ao denominado “Projeto C”.

Em relação ao objeto deste artigo, a única alteração relevante consiste na concessão e vitaliciedade a todos os Ministros do TCU, em respeito à sua comparação com os Ministros do STJ, ficando o texto da seguinte forma:

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, 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 do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos.

§ 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.

#### 4. CONSIDERAÇÕES QUANTO AO *CAPUT* DO ART. 73 SOB A INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA CONSTITUIÇÃO

A Constituição diz que o Tribunal de Contas é integrado por nove Conselheiros, em vez de empregar o verbo 'compor' (em diversas conjugações) como faz em todos os Tribunais Judiciários<sup>7</sup>.

Como não há palavras inúteis nos textos legais e que sempre se deve ter em conta que o emprego de expressões distintas decorre da intenção do legislador, então há alguma razão para que isso tenha sido escrito e aprovado na forma em que consta do texto constitucional.

De Plácido e Silva, em seu Vocabulário Jurídico, define o vocábulo "integração", na técnica jurídica, como algo que completa, que torna inteiro, que conclui a totalidade de alguma coisa. Veja-se, e. g., a técnica de integração da lei, em que o sentido do texto legal é conhecido pelo preenchimento de lacunas. Ora, o texto legal (o todo) não é composto somente pelas lacunas, estando evidentemente incluído naquele o texto que consta na publicação da lei.

Portanto, é possível afirmar que há diferença do verbo 'integrar' em relação ao verbo *compor*, já que este exprime a ideia de um todo formado por várias partes.

Aqui as partes formam o todo; lá apenas se diz que os objetos designados (os ministros, no caso do *caput* do art. 73) são parte do todo, mas este não é limitado por aqueles. Assim, ao ver do autor deste artigo, os auditores, aos quais foram conferidas as

---

<sup>7</sup> Art. 107. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

(...)

Art. 110. O Superior Tribunal de Justiça compõe-se de, no mínimo, trinta e três Ministros.

(...)

Art. 113. Os Tribunais Regionais Federais compõem-se de, no mínimo, sete juízes, recrutados, quando possível, na respectiva região e nomeados pelo Presidente da República dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, sendo:

(...)

§ 1º O Tribunal Superior do Trabalho compor-se-á de vinte e sete Ministros, escolhidos dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal, sendo:

Art. 125. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros:

(...)

Art. 129. O Superior Tribunal Militar compor-se-á de quinze Ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal, sendo três dentre oficiais-generais da Marinha, quatro dentre oficiais-generais do Exército, três dentre oficiais-generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, e cinco dentre civis.

garantias e os impedimentos da magistratura, e, portanto, são tão magistrados quanto são os ministros, formam com estes o todo integrado por ministros (conselheiros) e auditores: o Tribunal de Contas.

O fato que corrobora essa interpretação é o estabelecimento, pelo próprio texto constitucional, de um número fixo de sete conselheiros estaduais, não importando se se trata de São Paulo ou Roraima, unidades federativas completamente díspares, tanto em população como em número de municípios além, é claro, das imensas diferenças em aspectos econômicos, geográficos, sociais, etc.

Também corroborante a possibilidade de haver dois tribunais de contas estaduais, ficando a sua existência a critério de cada unidade federativa.

Assim, a única possibilidade de harmonizar as diferenças entre os 26 Estados e o Distrito Federal é o número de auditores, cujo limite não foi fixado no texto constitucional. A participação dos auditores da composição das Cortes de Contas em pé de igualdade, ou mesmo de superioridade numérica, conferiria a esses órgãos a proeminência do caráter técnico imanente a suas tarefas.

Outro ponto de contato entre essa tese e o desejo do legislador é o estabelecimento de um número mínimo de Ministros no Superior Tribunal de Justiça. Está expressamente colocado no texto constitucional o vínculo dos Ministros do TCU com os do STJ. Pois considerar que o número de ministros e conselheiros é um número mínimo de membros das Cortes de Contas, embora seja um máximo para as indicações conforme o parágrafo primeiro do mesmo artigo constitucional, também é considerar que o número de auditores deve ser compatível com as tarefas a serem desempenhadas conforme as peculiaridades de cada unidade federativa.

Mas essa evolução não encontra resposta na legislação em vigor. Veja-se, e. g., o art. 62 da Lei Federal nº 8.443/92<sup>8</sup>, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, que afirma que o órgão compõe-se de nove Ministros.

---

<sup>8</sup> Art. 62. O Tribunal de Contas da União tem sede no Distrito Federal e compõe-se de nove ministros.

## 5. CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS PARÁGRAFOS DO ART. 73 CONFORME INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DA CONSTITUIÇÃO

Quanto aos auditores, o desrespeito sistemático a suas prerrogativas já foi discutida em artigo do mesmo autor<sup>9</sup>. Além disso, chama a atenção da estipulação dos denominados "notórios conhecimentos".

Quando da discussão do Projeto "A", nas notas explicativas do volume 293, que cuidou das emendas a esse projeto e que resultaram no Projeto "B", consta que erros de grafia seriam corrigidos.

Na fl. 059 do volume 293 consta que o texto seria "notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros e de administração pública" (sem grifos no original). A redação que constou a partir do Projeto "B" contém um 'e' e um 'ou': (sem grifos no original)

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

Trata-se de diferença substancial!

Há dois conjuntos de notórios conhecimentos: o primeiro formado exclusivamente pelos conhecimentos em administração pública; o outro formado por conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros.

Portanto, o legislador constituinte originário fez sua opção por selecionar pretendentes ao cargo de ministros e conselheiros que atendam a mais de um campo do saber. Veja-se que o parágrafo seguinte faz menção ao exercício profissional em que sejam exigidos os conhecimentos (no plural) constantes do dispositivo anterior. E o fato de se exigir conhecimentos em vários campos do saber seja o fundamento para denominar tais conhecimentos como notórios, sem necessidade de serem notáveis, como o que acontece em relação aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

Entretanto, não é essa a forma de escolha que vem adotando as Casas Legislativas. Na esfera federal, por exemplo, ao arripio do texto constitucional o Decreto Legislativo nº 6, de 22/04/1993, exige, quanto aos notórios conhecimentos, apenas um deles:

---

<sup>9</sup> CANHA, Cláudio Augusto. "A evolução (?) do papel dos auditores dos tribunais de contas do Brasil". Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3641, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24751>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

Art. 1º A escolha dos Ministros do Tribunal de Contas da União, a que se refere ao art. 73, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, ocorrerá dentre os brasileiros que preencham os seguintes requisitos:

(...)

III - notórios conhecimentos em uma das seguintes áreas:

- a) jurídica;
- b) contábil;
- c) econômica;
- d) financeira; ou
- e) de administração pública;

## 6. CONCLUSÃO

Sob a perspectiva da interpretação sistemática da Constituição, as normas constantes do art. 73 da Constituição Federal ganham força com a adoção da interpretação proposta. Os requisitos exigidos para ocupar o cargo de ministro/conselheiro já são preenchidos pelos auditores e fica maximizada a referência aos tribunais judiciários constante do *caput* do artigo.

E oferece a oportunidade de haver consonância com as garantias (em sentido *lato*) deferidas constitucionalmente aos membros dos tribunais de contas, uma vez que entre elas está o direito de participarem de um órgão colegiado composto conforme os mandamentos e o espírito do texto constitucional.

E sem que haja necessidade de modificações no texto constitucional.

Curitiba, em 31 de agosto de 2014.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL, Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Documentos da Assembleia Nacional Constituinte. Disponível em <[http://imagem.camara.gov.br/pesquisa\\_constituicao.asp](http://imagem.camara.gov.br/pesquisa_constituicao.asp)>, consultas realizadas entre 03/03/2009 e 30/12/2013.

CANHA, Cláudio Augusto. "A evolução (?) do papel dos auditores dos tribunais de contas do Brasil". Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3641, 20 jun. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24751>>. Acesso em: 30 jun. 2013.

CONGRESSO NACIONAL. BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 22 de abril de 1993.

SILVA, de Plácido e. Vocabulário Jurídico/ Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 25ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.