

INDICAÇÃO DE MEMBROS CONSELHEIROS PARA O TRIBUNAL DE CONTAS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO: NATUREZA JURÍDICA E DELIMITAÇÃO AO ÂMBITO DE ABRANGÊNCIA DA PRÁTICA DE NEPOTISMO

RECOMMENDATION OF ADVISOR MEMBERS TO THE COURT OF AUDITORS BY THE HEAD OF THE EXECUTIVE POWER: LEGAL NATURE AND DELIMITATION OF THE SCOPE OF THE PRACTICE OF NEPOTISM

ABNER DA SILVA JAQUES

Doutorando em Direito Político e Econômico pela Mackenzie – UPM, com bolsa mérito. Mestre em Direito pela UFMS, com bolsa CAPES entre 2019 e 2021. Pós-graduado em Direito Tributário, pelo IBET e em Direito Ambiental, Agrário e Urbanístico pela UNISC, em parceria com o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CF/OAB (2020). Graduação UCDB (2018). Presidente da Federação Nacional dos Pós-graduandos em Direito (FEPODI).

Diretor Tesoureiro da Escola Superior da Advocacia, da Ordem dos Advogados Brasil, Seccional de Mato Grosso do Sul – ESA/OAB/MS. Advogado. Professor do Unigran-Capital.
abnersjaques90@gmail.com

Lattes: [<http://lattes.cnpq.br/4301394075729145>].

ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-0737-0974>].

BRUNO VALVERDE CHAHAIRA

Doutor em Direito Constitucional pela FADISP, com Bolsa Capes. Mestre em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina – UEL. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo IPE. Graduado em Direito pela PUCPR. Professor e Advogado.

professorbrunodireito@gmail.com

Lattes: [<http://lattes.cnpq.br/4848748118839456>].

ORCID: [<https://orcid.org/0000-0001-9026-3450>].

FLÁVIO GARCIA CABRAL

Doutor e Especialista em Direito Administrativo pela PUC/SP e estágio de pós-doutorado na PUCPR. Coordenador e Professor na especialização em Direito Público na EDAMP. Procurador da Fazenda Nacional.

flaviocabral_@hotmail.com

Lattes: [<http://lattes.cnpq.br/6700366828354028>].

ORCID: [<https://orcid.org/0000-0002-8128-314X>].

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.25.jaques>].

Recebido em: 21.01.2023 | Received on: January 21st, 2023

Aprovado em: 19.02.2023 | Approved on: February 19th, 2023

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

RESUMO: A pesquisa objetiva analisar o processo de indicação e posterior nomeação de membro Conselheiro de Tribunal de Contas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, com abordagem específica na normatização da matéria no âmbito do Estado de Rondônia. A problemática visa a identificar se, para tal cargo público, é possível que o cidadão a ser provido no cargo seja cônjuge do Governador ou se isso, em contrapartida, representa a prática de nepotismo. A justificativa decorre da lacuna nos conhecimentos sobre a natureza jurídica de um membro Conselheiro do Tribunal de Contas, bem como da necessidade de identificar possíveis limitações à aplicabilidade da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal, que trata sobre nepotismo. O método utilizado é o hipotético-dedutivo, valendo-se dos instrumentos bibliográficos e documentais de pesquisa, a fim de construir um estudo exploratório e descritivo. Conclui-se pela possibilidade jurídica de nomeação de cônjuge para ocupar o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, pelo Chefe do Poder Executivo, desde que satisfeitos os requisitos erigidos pelo artigo 73, § 1º, da Constituição Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Conselheiro do TCE – Agentes políticos – Súmula Vinculante n. 13 – Moralidade – Pessoalidade.

ABSTRACT: The research aims to analyze the process of recommendation and subsequent appointment of a member Counselor of the Court of Auditors by the Head of the State Executive Branch, with a specific approach to the regulation of the matter within the State of Rondônia. The problem aims to identify whether, for such a public position, it is possible that the citizen to be appointed in the position is the Governor's spouse or if this, on the other hand, represents the practice of nepotism. The justification stems from the gap in knowledge about the legal nature of a member Counselor of the Court of Auditors, as well as the need to identify possible limitations to the applicability of Binding Precedent n. 13 of the Federal Supreme Court, which deals with nepotism. The method used is hypothetical-deductive, making use of bibliographic and documentary research instruments in order to build an exploratory and descriptive study. It concludes by the legal possibility of appointing a spouse to occupy the position of Counselor of the Court of Accounts of the State of Rondônia, by the Chief of the Executive Power, provided that the requirements established by article 73, paragraph 1, of the Federal Constitution are satisfied.

KEYWORDS: Counselor of the State Court of Auditors – Political agents – Binding Precedent 13 – Morality – Personality.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Breve digressão histórica sobre o Tribunal de Contas do Estado e os requisitos para nomeação de um conselheiro no Estado de Rondônia. 3. Natureza jurídica de membros de Tribunais de Contas. 4. Discricionariedade na indicação ao cargo de Conselheiro do TCE e a delimitação necessária à prática de nepotismo. 5. Conclusão. 6. Referências. 7. Legislação. 8. Jurisprudência.

1. INTRODUÇÃO

O¹ presente artigo tem por objetivo apresentar os aspectos jurídicos relativos ao ato de nomeação de membro de Tribunal de Contas pelo Chefe do Poder Executivo

1. Como citar este artigo | *How to cite this article:* CABRAL, Flávio Garcia; CHAHAIRA, Bruno Valverde; JQUES, Abner da Silva. Indicação de membros conselheiros para o tribunal

Estadual, especialmente diante de possíveis limitações decorrentes de requisitos para preenchimento do cargo e dos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade. Adota-se a Constituição do Estado de Rondônia como paradigma de análise.

Nesse sentido, a questão jurídica a ser devidamente perquirida como problemática volta-se a discutir se, no processo de escolha para membro do Tribunal de Contas do Estado (TCE), pode o Chefe do Poder Executivo, diante das disposições contidas na Constituição Estadual, indicar e posteriormente nomear candidato que seja seu cônjuge.

A justificativa do artigo erige-se a partir da lacuna nos conhecimentos sobre a natureza jurídica de um membro Conselheiro do Tribunal de Contas, bem como da necessidade de identificar possíveis limitações à aplicabilidade da Súmula Vinculante 13 do Supremo Tribunal Federal, que trata sobre nepotismo.

O artigo é dividido em três itens, no qual o primeiro discutirá sobre a historiografia do Tribunal de Contas e apresentará os requisitos necessários para provimento no cargo de Conselheiro de um Tribunal de Contas, cuja análise partirá das orientações dispostas na Constituição Federal e será particularizada na Constituição do Estado de Rondônia. Ademais, examinar-se-á a natureza política dos membros de Tribunal de Contas. Já o último item do desenvolvimento debaterá sobre a Súmula Vinculante 13 do STF, os aspectos que permeiam a prática de nepotismo e a delimitação sobre sua aplicabilidade – ou não – aos agentes políticos e, por fim, aos Conselheiros do TCE.

O método utilizado é o hipotético-dedutivo, a partir de pesquisas bibliográficas e documentais, visando à construção de um estudo que seja exploratório e descritivo sobre o tema. O diálogo estabelecido na produção dar-se-á especialmente por meio da análise da jurisprudência. A hipótese que norteia o estudo compreende que, dada à natureza de agente político dos membros conselheiros do TCE, a indicação de cônjuge para ocupar o cargo junto ao TCE pelo Chefe do Poder Executivo Estadual não representa caso de nepotismo.

2. BREVE DIGRESSÃO HISTÓRICA SOBRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO E OS REQUISITOS PARA NOMEAÇÃO DE UM CONSELHEIRO NO ESTADO DE RONDÔNIA

A historiografia dos Tribunais de Contas é intrinsecamente ligada às legislações afetas a orçamento público. A origem dos orçamentos está ligada à origem do poder

de contas pelo chefe do Poder Executivo: natureza jurídica e delimitação ao âmbito de abrangência da prática de nepotismo. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | *RDAl*, São Paulo, ano 7, n. 25, p. 135-155, abr.-jun. 2023. DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.25.jaques].

de tributar e de suas limitações. É que *pari passu* à concessão de poderes de tributar, houve uma correlata exigência de controle público de quanto e como os Estados empenham seus recursos. Há muito se constatou que a estabilidade de um governo democrático depende de um orçamento que seja uma realidade formal, segura e planejada; e não baseada em conveniências próprias de gestão.

A sistemática do controle financeiro-orçamentário realizado não diretamente pela Administração Pública, mas sim por um terceiro órgão ou entidade, remete, historicamente, a dois tipos de justificação que, preliminarmente se mostram individualizados, mas que, derradeiramente, tendem a se afunilar em um modelo institucional semelhante (CABRAL; SARAI, 2022).

As instituições superiores de controle financeiro, conforme as lições de Bruno Wilhelm Speck (2000), possuem duas fundamentações particulares: a primeira referente à preocupação gerencial de administrar bem os recursos públicos, vinculando-se ao âmbito da própria Administração Pública; a segunda fonte, diferentemente, seria a apreensão liberal com a limitação a ser conferida ao Poder Executivo.

No Brasil, o controle do orçamento público exsurge ao período colonial, especificamente porque em 1680 foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro – que eram jurisdicionadas a Portugal (BRITTO, 2005).

A França ostenta, como vetor republicano, a prescrição institucionalizada de se exigir a prestação de contas de todo administrador público (BRITTO, 2005). No artigo 15, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, já havia a previsão de que a sociedade tem o direito de pedir a prestação de contas de um funcionário público pela sua administração (FRANÇA, 1789). A emissão do Relatório Público Tradicional é considerada uma arma eficiente da Corte de Contas, em vista da larga publicidade e da imediata repercussão que caracteriza a sua emissão (BARBOSA, 1999).

Em 1808, no Brasil, ainda na administração de D. João VI, instalou-se o Erário Régio e foi criado o Conselho da Fazenda, cuja atribuição desse último era justamente acompanhar a forma com que a despesa pública era executada. Em 1822, quando da proclamação da independência do Brasil, o Erário Régio foi alterado para o Tesouro pela Constituição de 1824, razão pela qual trouxe a previsão dos primeiros balanços gerais e orçamentos (BRITTO, 2005).

Somente em 1890, por meio do Decreto 966-A, por iniciativa do Ministro da Fazenda Rui Barbosa, criou-se o Tribunal de Contas da União (TCU). Naquele momento, segundo Rui Barbosa (1999), na exposição de motivos do Decreto 966-A, conheciam-se duas grandes vertentes de cortes de contas: a de matriz francesa e a de viés italiano. No primeiro, o sistema a fiscalização se limitaria a vedar que as despesas fossem ordenadas ou empenhadas além do orçamento. No segundo, a ação

- BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema Tribunais de Contas e Instituições Equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 5, n. 47, jan. 2005.
- CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União é um órgão político? *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 237-284, jan.-abr. 2020.
- CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. *Manual de Direito Administrativo*. Leme: Mizuno, 2022.
- DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- FRANÇA. *Declaração dos Direitos do Homem e dos Cidadãos*. Versalhes: Assembleia Nacional Constituinte Francesa, 1789. Disponível em: [www.ufsm.br/app/uploads/sites/414/2018/10/1789.pdf]. Acesso em: 23.09.2022.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed., 17. reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MODESTO, Paulo. Nepotismo em cargos político-administrativos. *Revista Brasileira de Direito Público*, v. 11. 2012.
- RODRIGUES, João Gaspar. Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 260, p. 203-229, maio-ago. 2012.
- RONDÔNIA. Constituição do Estado de Rondônia. Porto Velho: *Diário Oficial do Estado de Rondônia*, 1989. Disponível em: [www.al.ro.leg.br/institucional/constituicao-do-estado-de-rondonia/constituicao-estadual/CE1989_EC145_v3.pdf]. Acesso em: 23.09.2022.
- RONDÔNIA. Lei Complementar 154/1996. Porto Velho: *Diário Oficial do Estado de Rondônia*, 1989. Disponível em: [www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/leicomp-154-1996.pdf]. Acesso em: 23.09.2022.
- SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

7. LEGISLAÇÃO

- BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1981. Rio de Janeiro: *Diário Oficial da União*, 1981. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm]. Acesso em: 23.09.2022.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: *Diário Oficial da União*, 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm]. Acesso em: 24.09.2022.

8. JURISPRUDÊNCIA

- STF. Acórdão na Ação Direta de Inconstitucionalidade 793/RO, Tribunal Pleno, rel. Min. Carlos Velloso, j. 03.04.1997. Publicado em: 16.05.1997. Brasília: *Diário da Justiça*, 1997.
- STF. Acórdão na Reclamação 18.564, 2ª Turma, rel. Min. Dias Toffoli, j. 23.02.2016. Publicado em: 03.08.2016. Brasília: *Diário da Justiça*, 2016a.
- STF. Acórdão no Agravo Regimental na Reclamação 19.529/RS, 2ª Turma, rel. Min. Dias Toffoli, j. 15.03.2016. Publicado em: 18.04.2016. Brasília: *Diário da Justiça*, 2016b.
- STF. Acórdão na Reclamação 30.466, 1ª Turma, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 26.11.2018. Publicado em: 03.02.2020. Brasília: *Diário da Justiça*, 2020a.
- STF. Acórdão na Reclamação 31.316, 1ª Turma, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 05.08.2020. Publicado em: 08.09.2020. Brasília: *Diário da Justiça*, 2020b.
- STF. Acórdão no Agravo Regimental na Reclamação 29.033/RJ, 1ª Turma, rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 17.09.2019. Publicado em: 05.02.2020. Brasília: *Diário da Justiça*, 2020c.
- STF. Súmula vinculante 13. Corte Especial. Publicação: 29.08.2008. Brasília: *Diário da Justiça*, 2008a. Disponível em: [<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticia-Detalhe.asp?idConteudo=460488&ori=1>]. Acesso em: 23.09.2022.
- STF. Voto do ministro Ayres Britto no julgamento no Recurso Extraordinário 579.951/RN, 1ª Turma, rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 20.08.2008. Publicado em: 24.10.2008. Brasília: *Diário da Justiça*, 2008b.
- STF. Acórdão no Agravo Regimental na Reclamação 6.650/MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Ellen Gracie, j. 02.11.2008. Publicado em: 20.11.2008. Brasília: *Diária da Justiça*, 2008c.
- STF. Acórdão no Agravo Regimental na Reclamação 28.024/SP, 1ª Turma, rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 29.05.2018. Publicado em: 25.06.2018. Brasília: *Diário da Justiça*, 2018.
- STF. Acórdão no Decisão monocrática na Reclamação 17.627, 1ª Turma, rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 08.05.2014. Publicado em: 14.05.2014. Brasília: *Diário da Justiça*, 2014.
- STJ. Acórdão na Questão de Ordem na Ação de Improbidade Administrativa 27/DF. Corte Especial, rel. Min. Nancy Andrighi, j. 27.11.2008. Publicação em: 09.02.2009. Brasília: *Diário da Justiça*, 2009.
- TJ/RO. Acórdão na Apelação Cível n. 1022000-78.2006.822.0001, 2ª Câmara Especial, rel. Des. Rowilson Teixeira, j. 26.05.2009. Publicado em 15.06.2009. Porto Velho: *Diário da Justiça*, 2009.



PESQUISAS DO EDITORIAL



ÁREA DO DIREITO: Administrativo

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- Acórdão TCU 10.739/2021 – primeira câmara, em recurso de reconsideração em prestação de contas: nepotismo nas entidades do Sistema S, de João Victor Tavares Galil – *RDAI* 19/389-395;
- A zona cinzenta da responsabilidade: limites e possibilidades de um conceito-chave do direito e da ética contemporâneos, de Diogo Justino – *RBCrim* 161/31-55;
- Da vedação ao nepotismo no âmbito dos serviços notariais e de registro previstos no artigo 236, caput, da Constituição Federal, de Eraldo Melo da Silva – *RDCI* 133/111-130; e
- Repercussão geral no Recurso Extraordinário 1.041.210/SP: a discussão quanto aos requisitos para criação dos cargos em comissão, com a fixação de tese pelo Supremo Tribunal Federal, de Antonio Carlos Alves Pinto Serrano – *RDAI* 22/347-357.

Veja também Legislações relacionadas ao tema

- Decreto 7.203/2010; e
- Recomendação CNJ 34/2019.

Veja também Súmula relacionada ao tema

- Súmula 13 do STF.