



Coordenador
Luiz Henrique Lima

TRIBUNAIS DE CONTAS TEMAS POLÊMICOS

Na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos

2ª edição revista, ampliada e atualizada

Prefácio
Marcos Bemquerer Costa

Área específica
DIREITO PÚBLICO.

Áreas afins
CONTROLE EXTERNO.
DIREITO CONSTITUCIONAL.
DIREITO FINANCEIRO.

Público-alvo/consumidores
MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E
MINISTÉRIOS PÚBLICOS DE CONTAS. SERVIDORES
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E MINISTÉRIOS
PÚBLICOS DE CONTAS. MEMBROS DOS PODERES
JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. SERVIDORES DE
ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO. PROFESSORES
E ESTUDANTES DAS DISCIPLINAS ABORDADAS.

No momento atual do Brasil, com manifestações eclodindo em várias cidades, este livro surge como oportunidade ímpar para se discutir a atuação dos Tribunais de Contas, com vistas ao atendimento dos anseios de uma população ávida por um efetivo combate à corrupção e à má gestão dos negócios públicos.

Esta publicação é a soma do conhecimento de autores que vivenciam ou vivenciaram a experiência e os desafios decorrentes do desempenho das elevadas atribuições dos cargos de Ministro Substituto e Conselheiro Substituto e podem retratar, com precisão, os principais aspectos associados ao exercício do controle externo no Brasil.

Sugiro ao leitor um mergulho nas páginas desta inusitada obra que trata dos Tribunais de Contas, da composição de seus colegiados e, notadamente, com destaque, das funções desempenhadas pelos Ministros Substitutos e Conselheiros Substitutos, peças fundamentais para o pleno exercício do controle externo.

Para aqueles que se interessam pela fiscalização dos gastos públicos, este livro proporciona verdadeira degustação, dissecando assuntos polêmicos, em busca da necessária otimização dos trabalhos desenvolvidos pelas Cortes de Contas, de modo que as expectativas da sociedade brasileira relativas à atuação governamental na execução das despesas públicas possam ser atendidas.

Marcos Bemquerer Costa

Ministro Substituto do Tribunal de Contas da União e Presidente da Associação Nacional dos Auditores (Ministros e Conselheiros Substitutos) dos Tribunais de Contas do Brasil – AUDICON. Graduado em Direito, Engenharia Elétrica e Administração Postal. Possui especialização em Direito Processual Civil. Mestre em Direito pela UFPE.

FORMATO: 14,5 × 21,5 cm
CÓDIGO: 10001416

L732t Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos / Coordenador Luiz Henrique Lima ; prefácio de Marcos Bemquerer Costa. 2. ed. rev., ampl. e atual. – Belo Horizonte : Fórum, 2018.

292 p.
ISBN 978-85-450-0521-6

1. Direito público. 2. Controle externo. 3. Direito constitucional. I. Lima, Luiz Henrique II. Costa, Marcos Bemquerer.

CDD 341
CDU 342

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

LIMA, Luiz Henrique (Coord.). *Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos*. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 292 p. ISBN 978-85-450-0521-6.

Luiz Henrique Lima é Conselheiro Substituto no TCE de Mato Grosso. Graduado em Ciências Econômicas. Especialista em Finanças Corporativas. Mestre e Doutor em Planejamento Energético pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

SUMÁRIO

PREFÁCIO DA PRIMEIRA EDIÇÃO	
PROPOSTAS PARA UM CONTROLE EXTERNO QUE ATENDA AOS ANSEIOS DA SOCIEDADE BRASILEIRA	
Marcos Bemquerer Costa	13
APRESENTAÇÃO DA PRIMEIRA EDIÇÃO	
Luiz Henrique Lima	19
NOTA À SEGUNDA EDIÇÃO	
Luiz Henrique Lima	21
A EVOLUÇÃO (?) DO PAPEL DOS AUDITORES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL	
Cláudio Augusto Canha	23
1 Introdução	23
2 Auditor: um termo equívoco.....	23
3 O termo “auditor” no direito comparado.....	25
4 A República Velha, o surgimento dos Tribunais de Contas no Brasil e do cargo de auditor.....	27
5 Os auditores dos Tribunais de Contas após a República Velha e antes da Constituição de 1988.....	30
6 O Decreto-Lei nº 199/1967 e a “proposta de decisão”	31
7 Os auditores do Tribunal de Contas na Constituição de 1988	32
8 O sistemático desrespeito ao cargo de auditor.....	43
9 As tentativas legiferantes para desvalorizar a função do auditor e dos servidores dos Tribunais de Contas	44
10 Conclusão	50
Referências.....	51
AVALIAÇÃO DA QUALIDADE E AGILIDADE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL: NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO ÀS NORMAS CONSTITUCIONAIS QUANTO À SUA COMPOSIÇÃO	
Jaylson Fabianh Lopes Campelo	55
1 Introdução	56
2 Do projeto qualidade e agilidade nos Tribunais de Contas (Revisão por Pares).....	58
3 A composição dos Tribunais de Contas na Constituição Federal.....	59
4 Dos resultados da avaliação dos Tribunais (Revisão por Pares).....	63
5 Conclusão	69
Referências.....	71
AUDITOR CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: NATUREZA E ATRIBUIÇÕES	
Leonardo dos Santos Macieira	73
1 Introdução	73
2 Natureza e atribuições constitucionais.....	73
3 Inexistência de subordinação ou vinculação	80
4 Organização dos Tribunais de Contas.....	82
5 Conclusão	84
Referências.....	84
COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ANOTAÇÕES À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	
Luiz Henrique Lima	87
1 Introdução	87
2 O modelo constitucional de composição e funcionamento dos Tribunais de Contas.....	89

3	Subterfúgios utilizados para alcançar a “máxima postergação” da implantação do modelo constitucional.....	95
4	A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais de Justiça	98
4.1	A regra da simetria	98
4.2	A regra da origem e da vinculação	99
4.3	A regra da máxima efetividade e a reserva da vaga para as carreiras de Auditor (Conselheiro Substituto) e Procurador de Contas	100
4.4	A absoluta necessidade de Auditores (Conselheiros Substitutos) selecionados por concurso público.....	105
4.5	A impossibilidade de limitar a convocação simultânea de vários Conselheiros Substitutos	106
4.6	A impossibilidade da exigência para as carreiras técnicas de requisitos diversos dos previstos na Constituição da República	107
4.6.1	Distrito Federal: Mandado de Segurança 2010.00.2.006070-1	108
4.7	As garantias dos Conselheiros Substitutos e o exercício das funções de judicatura	109
4.7.1	Alagoas: vedação do preenchimento de vaga reservada a Conselheiro Substituto (Mandado de Segurança 2009.002185-0)	109
4.7.2	Ceará: obrigatoriedade da distribuição originária de processos (Mandado de Segurança Cível nº 5918-31.2009.8.06.0000/1)	110
4.7.3	Sergipe: obrigatoriedade da distribuição originária de processos (Mandado de Segurança 2012.00107425)	111
4.7.4	Amazonas: obrigatoriedade da convocação de Conselheiro Substituto mediante escala específica (Mandado de Segurança 4001911-74.2012.8.04.0000)	111
4.7.5	Roraima: obrigatoriedade de realização de concurso para o cargo de Auditor (Conselheiro Substituto) (Ação Civil Pública 0817409-51.2016.8.23.0010)	112
5	Conclusão	112
	Referências	115

A ATUAÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DE SEUS MAGISTRADOS (COMPOSIÇÃO, ATUAÇÃO E DELIBERAÇÕES): DE EISENHOWER A ZÉ GERALDO

Licurgo Mourão, Diogo Ribeiro Ferreira	117	
1	Introdução	117
2	Os Tribunais de Contas	122
3	A magistratura de contas: os Ministros, os Conselheiros e os Auditores (Ministros e Conselheiros Substitutos).....	128
4	Natureza jurídica da proposta de decisão: de Eisenhower a Zé Geraldo	144
4.1	Proposta de decisão e o princípio do livre convencimento motivado	146
4.2	Proposta de decisão: etimologia e hipóteses	151
4.2.1	Hipótese de natureza jurídica de parecer ou opinativa	154
4.2.2	Hipótese de natureza jurídica de decisão	157
4.2.3	Hipótese de natureza jurídica de voto	159
5	Considerações finais.....	163
	Referências	166

A COMPOSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS MUNICIPAIS DE SÃO PAULO E DO RIO DE JANEIRO

Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, Rafael Neubern Demarchi Costa	171	
1	Introdução	171
2	As carreiras especializadas.....	172
3	Tribunais de Contas Municipais no federalismo brasileiro ..	174
4	O controle externo municipal na história da República	177

4.1	Período 1946-1967	177
4.2	Período 1967-1988	179
4.3	Período atual	184
5	As carreiras especializadas nos Tribunais de Contas Municipais	190
5.1	Interpretação do Judiciário Fluminense	190
5.2	Interpretação do Judiciário Paulista.....	190
6	Argumentos contra e a favor das carreiras especializadas nas Cortes municipais.....	191
6.1	Contra.....	191
6.2	A favor.....	193
7	Possibilidade de extinção dos Tribunais de Contas Municipais	195
8	Início do julgamento das ADIs 346 e 4.776	197
9	Conclusão	200
	Referências	200

EM BUSCA DA LEGITIMIDADE DA JUDICATURA DE CONTAS: O MODELO CONSTITUCIONAL

Sabrina Nunes Iocken	203	
1	Introdução	203
2	Judicatura de contas: o modelo constitucional.....	205
2.1	Composição dos Tribunais de Contas: um modelo em descompasso com o seu alicerce de legitimidade.....	208
3	Das garantias constitucionais dos membros dos Tribunais de Contas	212
3.1	Das garantias orgânicas: arcabouço jurídico-constitucional	214
3.2	Das garantias procedimentais do julgamento de contas	217
4	Conclusão	218
	Referências.....	220

A LEI ANTICORRUPÇÃO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Cesar Santolim	223
-----------------------------	-----

A CONTABILIDADE FORENSE COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE E DE INVESTIGAÇÕES DE CRIMES PERPETRADOS CONTRA O PATRIMÔNIO PÚBLICO

Omar Pires Dias	231	
1	Introdução	231
2	A importância do controle contábil e a utilidade das suas informações	234
3	Contabilidade do setor público: ferramenta de controle e suas especificidades	236
4	O uso das informações contábeis em auditorias e nas investigações de desvios de recursos.....	239
5	Contabilidade forense: instrumento de investigação e combate à corrupção	242
5.1	Etapas das investigações mediante o uso da contabilidade forense	245
5.2	Condutas danosas ao patrimônio público, investigadas através das informações contábeis.....	247
6	Conclusão	248
	Referências.....	250

O AUDITOR (MINISTRO/CONSELHEIRO SUBSTITUTO) DO TRIBUNAL DE CONTAS: UMA ANÁLISE DA IDENTIDADE INSTITUCIONAL E DA NATUREZA JURÍDICA DO CARGO

Milene Cunha	253	
1	Introdução	253
2	Da historicidade do cargo de Auditor e sua identidade nos Tribunais de Contas brasileiros.....	254
2.1	Audidores (Ministros e Conselheiros Substitutos): um breve histórico.....	254

2.2	Da identidade do cargo nos Tribunais de Contas brasileiros	256
2.2.1	Da inadequação da nomenclatura do cargo: dissonância com sua natureza jurídica	256
2.2.2	Da condição de membro dos Tribunais de Contas.....	260
3	As atribuições do cargo: natureza judicante	266
3.1	Da atribuição extraordinária e sua limitação inconstitucional.....	266
3.2	Da definição das atribuições ordinárias e suas assimetrias inconstitucionais	270
3.2.1	Das normas que promovem distinção na distribuição processual	279
4	Conclusão	286
	Referências	287
	SOBRE OS AUTORES.....	291