

LICURGO MOURÃO
ARIANE SHERMAM
RITA CHIÓ SERRA

TRIBUNAL DE CONTAS DEMOCRÁTICO

Prefácio
Benjamin Zymler



Uma das perguntas mais atuais no que diz respeito à efetividade do controle externo no Brasil, já de domínio público e que reverbera, há séculos, é: quem controla o controlador?

A presente obra busca discutir quais são as principais fragilidades apresentadas pelos Tribunais de Contas no Brasil, mesmo passados trinta anos da promulgação da Constituição da República de 1988, a chamada Constituição Cidadã.

O livro *Tribunal de Contas Democrático* exorta o despertar da sociedade para que esses órgãos possam vir a cumprir o seu papel, seja pela promoção de mudanças estruturais necessárias, seja através do estabelecimento de uma lógica de transparência e demonstração de seus resultados, para que, em conhecendo suas fragilidades, possamos contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Belo Horizonte, março de 2018.

Autores

Licurgo Mourão
Ariane Shermam
Rita Chió Serra

TRIBUNAL DE CONTAS DEMOCRÁTICO

Prefácio

Benjamin Zymler

Área específica

DIREITO ADMINISTRATIVO.

Áreas afins

DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITO
FINANCEIRO, DIREITO ADMINISTRATIVO,
DIREITO PÚBLICO EM GERAL.

Público-alvo/consumidores

ADVOGADOS, JUÍZES, PROMOTORES,
DEFENSORES PÚBLICOS, ESTUDANTES
DE DIREITO, SERVIDORES PÚBLICOS EM
GERAL E, EM ESPECIAL, SERVIDORES DOS
TRIBUNAIS DE CONTAS, AGENTES POLÍTICOS,
MEMBROS DE OUVIDORIAS PÚBLICAS E
CORREGEDORIAS E CIDADÃOS INTERESSADOS
NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA. PESSOAS QUE ALMEJEM UM
FUTURO SEM CORRUPÇÃO NO PAÍS E DESEJEM
CONHECER OS INSTRUMENTOS JURÍDICOS
E AS INSTITUIÇÕES ENCARREGADAS DO
DESEMPENHO DO CONTROLE DA CORRUPÇÃO.

FORMATO: 14,5 × 21,5 cm

CÓDIGO: 10001408

M829t Mourão, Licurgo

Tribunal de Contas democrático / Licurgo Mourão, Ariane Shermam, Rita Chió Serra ; prefácio de Ministro Benjamin Zymler. – Belo Horizonte : Fórum, 2018.
244 p. ; 14,5cm x 21,5cm.

ISBN: 978-85-450-0504-9

1. Administração Pública. 2. Tribunal de Contas. 3. Democracia. I. Shermam, Ariane. II. Serra, Rita Chió. III. Zymler, Benjamin (Ministro). IV. Título.

CDD: 352

CDU: 35

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

MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; SERRA, Rita Chió. *Tribunal de Contas democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 244 p. ISBN 978-85-450-0504-9.

Licurgo Mourão é Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP), com extensões universitárias na Hong Kong University, na California Western School of Law, na Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne e na The George Washington University. Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pós-graduado em Direito Administrativo, Contabilidade Pública e Controladoria Governamental pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

Ariane Shermam é Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG – 2016). Bacharel em Direito pela mesma instituição (2012). Autora de trabalhos acadêmicos na área de Direito Público. Membro da Comissão de Direito Administrativo da OAB/MG.

Rita de Cássia Chió Serra é Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro/MG. Pós-graduada em Controle Externo e Direito Público pela PUC Minas. Palestrante e articulista, com publicações acadêmicas nacionais e internacionais sobre *accountability*, controles democráticos, transparência, ouvidorias e licitações públicas. Atualmente é professora de Despesas Públicas e orientadora da pós-graduação da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, do TCEMG.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	
Benjamin Zymler	29
INTRODUÇÃO	33
CAPÍTULO 1	
SISTEMA BRASILEIRO DE CONTROLE E A RESILIÊNCIA DA CORRUPÇÃO.....	39
CAPÍTULO 2	
BREVE HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL NO SÉCULO XXI.....	57
2.1 Anos 2010 (Operação Zelotes, Petrolão, Operação Lava Jato, Cartel de Metrô de São Paulo e SBM Offshore)	57
2.2 Anos 2000 (Castelo de Areia, Satiagraha, Navalha, Renangate, ONGs, Águas Profundas, Dossiê, Sanguessugas, Faktor, Mensalão Mineiro, Mensalão, Fundação José Sarney, Vampiros, Ibama, Anaconda, Sudene e Paineis do Senado)	62
CAPÍTULO 3	
A CORRUPÇÃO NAS EMPRESAS (LEI Nº 12.846/2013)	79
3.1 O combate à corrupção no setor privado brasileiro (Lei nº 12.846/2013).....	80
3.2 Sujeito ativo e tipificação do delito de corrupção.....	82
3.3 Da responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas.....	85
3.4 Das penalidades.....	87
3.5 Desconsideração da personalidade jurídica	90
3.6 Do acordo de leniência	91
3.7 Da prescrição	93
3.8 Cadastro Nacional de Empresas Punidas	93
CAPÍTULO 4	
CORRUPÇÃO E EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	95
CAPÍTULO 5	
TRIBUNAL DE CONTAS DEMOCRÁTICO.....	111
5.1 Modelos existentes de agência anticorrupção.....	111
5.2 Agência anticorrupção no Brasil: riscos e vantagens	121
5.3 Tribunais de Contas no Brasil.....	133
5.4 Das fragilidades dos Tribunais de Contas no Brasil.....	135
5.4.1 Forma de acesso aos cargos de Ministro e Conselheiro.....	136
5.4.2 Atuação ineficaz e desconhecimento pela sociedade.....	139
5.4.3 Julgamento dos ordenadores de despesa.....	142
5.4.4 Análise insuficiente das políticas pública e tributária de Estado	144
5.4.5 Insuficiente conexão com o controle interno	150
5.4.6 Insuficiente conexão com o controle social.....	152
5.5 Sistema atual de Tribunais de Contas brasileiros	152
5.5.1 Dados quantitativos e atendimento à Lei de Acesso à Informação.....	156
5.5.2 Evolução quantitativa dos indicadores processuais.....	158
5.5.3 Dados qualitativos e percepção dos membros	164
5.5.4 Imagem institucional	164
5.5.5 Integração externa	166
5.5.6 Planejamento	168
5.5.7 Procedimentos de trabalho	170
5.5.8 Eficiência	172

5.5.9	Eficácia	174
5.5.10	Recursos humanos.....	176
5.5.11	Prioridade para ações e investimentos	179
5.6	Tribunais de Contas com função anticorrupção (TJCs)	181
5.6.1	Estruturas anticorrupção existentes	189
5.6.2	Organização e processo nos Tribunais Judiciais de Contas ..	193
5.6.3	Composição e independência funcional dos Tribunais Judiciais de Contas	199
CONSIDERAÇÕES FINAIS		209
REFERÊNCIAS		213
APÊNDICES		227
APÊNDICE A		
FORMULÁRIO DA PESQUISA NO SISTEMA TRIBUNAL DE CONTAS DO BRASIL EM 2016		229
APÊNDICE B		
RESPOSTAS ABERTAS NA PESQUISA QUALITATIVA EMPREENDIDA (<i>SURVEY</i>) EM 2016.....		237