



InVerbis

FUNDADA PELO DESEMBARGADOR JORGE UCHOA DE MENDONÇA

inverbis@imb.org.br

www.imb.org.br

Nº 49 ♦ 2022 ♦ ANO 25



ENTREVISTA:

Marcos Bemquerer
Ministro-substituto do
TCU fala sobre as
atribuições do cargo
em tribunais de conta
e sobre a parceria
IMB/Audicon



**Desembargador
Peterson Barroso
Simão é eleito
Presidente do IMB
para mandato
2022/2025**

**Presidente do IMB
recebe Medalha do
Mérito Eleitoral do
Distrito Federal**

DESTAQUE
Jurisdição,
imparcialidade
e justiça

DIREITO À SAÚDE
Vacinação infantil
à luz do ECA

**A invasão de templo em Curitiba
e a pergunta que não quer calar:
Quem vigia os vigilantes?**

**Mediação e conciliação
como alternativa judicial
em análise**

Ministro-substituto Marcos Bemquerer

MARIA DA CONCEIÇÃO SÁ

O Ministro-substituto do Tribunal de Contas da União (TCU) e Presidente da Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon), Marcos Bemquerer, concedeu entrevista à *In Verbis*, na qual descreve a função do cargo de Ministro-substituto perante o TCU. Também comentou sobre a parceria firmada entre o Instituto dos Magistrados do Brasil – IMB e a Audicon.

Como Vossa Excelência define a função de um Ministro-substituto do TCU?

Os Tribunais de Contas são compostos por membros titulares, indicados pelo Legislativo e Executivo, e por membros substitutos, ingressos via concurso público de provas e títulos, todos equiparados aos membros do Poder Judiciário. Isso garante o modelo heterogêneo de composição técnico-política dos Tribunais de Contas, idealizado pelo Poder Constituinte Originário.

Os membros ingressos via concurso público são os Ministros ou Conselheiros substitutos, sendo duas as atribuições constitucionais deferidas ao cargo: uma ordinária, que é a de presidir e relatar os processos que lhes são distribuídos; e outra extraordinária, que é a de substituir Ministros em suas ausências e afastamentos. É o que versa o §4º do art. 73 da Constituição Federal.

O Ministro-substituto, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias, impedimentos e subsídio do titular, e gozará, no plenário e

na câmara em que estiver atuando, dos direitos e prerrogativas a este assegurados, nos termos e hipóteses previstos no Regimento Interno do TCU. Quando não está em substituição, a equiparação se dá em relação aos Desembargadores federais.

Ademais, para adquirir essas funções e ser esse membro da corte federal de contas, deve ser selecionado por meio de concurso público de provas e títulos de altíssimo nível e ser nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos que satisfaçam os mesmos requisitos exigidos para o cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União.

Importante ressaltar que, por força do princípio da simetria, estabelecido na Constituição Federal, também nos Tribunais de Contas estaduais e municipais, há um corpo de Conselheiros substitutos, selecionados por meio de concurso público de provas e títulos, que exercem no âmbito dessas cortes de contas as mesmas atribuições que o Ministro-substituto exerce no Tribunal de Contas da União.



Qual o papel desempenhado pelos Tribunais de Contas e o caráter do controle exercido por esses órgãos?

Inicialmente, gostaria de ressaltar que o que se adota no TCU deve ser também aplicado, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais de Contas dos municípios, conforme estabelece o art. 75 da CF/88.

O TCU é o órgão de controle externo do Governo Federal e assessora o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma administração pública efetiva, ética, ágil e responsável.

O Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e efetividade.

O controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas tem a função de avaliar a atuação estatal e oferecer à sociedade informação sobre o desempe-

nho dos governantes, ampliando a transparência e reduzindo as oportunidades de desvios na conduta esperada dos governantes, de modo a contribuir para aumentar a qualidade da democracia.

Além das competências constitucionais e privativas do TCU que estão estabelecidas na Constituição Federal de 1988, outras leis específicas trazem em seu texto atribuições conferidas ao Tribunal, como, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Para a atuação dos Tribunais de Contas, qual é a importância do controle interno na administração?

Os controles externo e interno se complementam. A parte final do *caput* do art. 70 da CF/88 evidencia essa relação: "Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder."

Vale lembrar que a atuação do controle interno tem por objetivo preservar a entidade pública por

meio de prevenções e orientações nas áreas contábil, financeira, econômica, patrimonial e administrativa, buscando os princípios norteadores da Administração pública, em prol dos recursos e dos bens patrimoniais.

A implantação do controle interno visa dotar a administração pública de mecanismos que assegurem, entre outros aspectos, o cumprimento das exigências legais, a fidedignidade das informações divulgadas, a proteção do erário e a otimização na aplicação dos recursos públicos, garantindo, ainda, tanto a segurança jurídica para atuação dos gestores como melhores resultados à sociedade.

É um importante aliado do gestor, pois sua atuação independente dentro do órgão permite uma base de dados segura, objetiva e impessoal para a tomada de decisão, de maneira a estimular a governança a executar atos de maneira eficaz com foco na coletividade.

Desse modo, com um controle interno efetivo, a administração pública garante à sociedade que os recursos públicos estão sendo aplicados de forma eficiente e nos termos previstos nas leis e regulamentos, além de aprimorar a parceria com o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional.

Recentemente foi comemorado o centenário da criação do cargo de Ministro-substituto do TCU. Poderia traçar um breve histórico?

A origem do cargo de Ministro-substituto do Tribunal de Contas da União (TCU) remonta ao ano de 1918, no mandato do Presidente Wenceslau Braz, quando o Lei nº 3.454/1918, criou um corpo especial no Tribunal de Contas da União composto por de oito Auditores, aos quais competia relatar perante a segunda câmara os processos de tomada de contas e substituir os Ministros de qualquer das câmaras nas suas faltas e impedimentos.

Auditor era a denominação dada ao Magistrado em grau inicial na corte de contas italiana, que serviu de modelo para a implantação do Tribunal de Contas no Brasil.

A Constituição da República de 1988 elevou o cargo à categoria constitucional e manteve o significado original da denominação do cargo quando de sua criação que, à época, empregando a acepção jurídica do termo, significava exatamente Magistrado da corte de contas.

É importante lembrar que o cargo de auditor a que se refere o artigo 73, §2 e § 4º, da Constituição da República, nacionalmente, tem sido designado de Ministro-substituto, no Tribunal de Contas da União, e de Conselheiro-substituto, nos demais Tribunais de Contas, por ser o termo que guarda maior consonância com sua natureza jurídica, uma vez que suas atribuições envolvem a judicatura, seja em substituição ao titular, seja na relatoria de processos de sua competência.

Ressalte-se que os Ministros ou conselheiros substitutos, mesmo quando não estão substituindo os Ministros ou Conselheiros, atuam em caráter permanente junto ao tribunal pleno ou câmaras, presidindo e orientando a instrução processual da matéria da qual seja relator, determinando todas as providências àquele fim, ou seja, exercendo as demais atribuições de judicatura, conforme previsto na Constituição Federal.

A Lei Federal 12.811/2013 não destoia dessa linha, ao reafirmar competir ao Ministro-substituto exercer as atribuições da judicatura, presidindo os processos e relatando-os com proposta de decisão.

Na ocasião do centenário, a Audicon comemorou a data com o lançamento da campanha nacional “Contas Públicas são da nossa conta”. Qual o objetivo central da campanha?

A campanha nacional “Contas Públicas são da nossa conta” visa ampliar o interesse e o envolvimento do cidadão brasileiro com os processos de contas públicas no Brasil, fomentar o controle por parte da sociedade e a transparência da atividade do Poder Público.

A campanha tem por propósito contribuir para formar uma cultura de controle social para o cidadão, de maneira a tornar familiar a ele o entendi-

mento acerca da fiscalização do uso dos recursos públicos e seus processos, sobre o que é válido e ético ou não, o que é regular ou irregular e estar preparado para debater esses temas.

É através da fiscalização feita pelo sistema de contas – Tribunais de Contas municipais, estaduais e da União – que é dado o veredito auditado do verdadeiro uso final do dinheiro aplicado pelo poder público. É nessa instância que as dúvidas são dirimidas, as conferências são feitas e as proibidades ou improbidades checadas. Mas nas democracias modernas torna-se fundamental a participação do cidadão nesses processos, unindo sua curiosidade, seu acompanhamento e sua vigilância com as informações disponíveis nos portais de transparência. É o chamado controle social.

No site “Contas Públicas são da nossa conta” é possível acompanhar: notícias do sistema de fiscalização de contas do país, artigos e opiniões sobre o tema, seção de tutoriais e dicas de princípios da fiscalização e como exercê-la, galeria de vídeos e materiais de pesquisa sobre o tema, além de eventuais debates e eventos ao vivo e gravados.

Vossa Excelência vê similaridade nas funções dos Magistrados de Contas e dos Magistrados Estaduais?

Conforme já comentado, os tribunais de contas possuem em sua estrutura duas categorias de Magistrados de contas: os Ministros ou Conselheiros e os Ministros-substitutos ou Conselheiros-substitutos. Por disposição constitucional, os Ministros do TCU são equiparados aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, e os Conselheiros dos Tribunais de Contas estaduais ou municipais, aos Desembargadores dos Tribunais de Justiça. Os Ministros-substitutos do TCU são equiparados aos De-

sembargadores federais, e os Conselheiros-substitutos dos Tribunais de Contas estaduais ou municipais, aos Juízes de entrância especial. Ressalte-se que todos os membros titulares e substitutos dos Tribunais de Contas estão submetidos à Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

Por óbvio, para o pleno exercício da Magistratura de Contas, exige-se o atendimento de todas as garantias inerentes ao cargo, notadamente quando se constata que no exercício de suas incumbências o Magistrado manifesta parcela da soberania estatal; daí a importância de garantir a imparcialidade em sua atuação.

Nesse diapasão, por igual motivo, o princípio do juízo natural e da livre distribuição também se mostra obrigatório nos processos de contas, como forma de garantir uma atuação legítima, imparcial e impessoal do julgador, cuja atuação deve ter como norte preservar o erário do mau uso dos recursos públicos.

Ora, partindo do princípio de que na Constituição da República não existem palavras inúteis, a palavra judicatura, usada como atribuição exercida pelo Ministro e Conselheiro substituto, quando não está em substituição a Ministro ou a Conselheiro, deve ser utilizada no lugar de Magistratura. E assim sendo, deve ostentar todas as garantias de independência dos Juízes de Direito da mais alta entrância — vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios.

Portanto, é possível notar similaridade nas funções dos Magistrados de Contas e dos Magistrados Estaduais. Isso porque, considerando a Carta da República, no exercício das atribuições da judicatura, os Ministros ou Conselheiros e os Ministros ou Conselheiros substitutos atuam sem subordi-



nação jurídica, estando vinculados, exclusivamente, ao ordenamento jurídico, com o desiderato de colocar-se acima das questões políticas e daqueles que pretendem exercer pressão sobre suas decisões, com o fito de manter a imparcialidade em prol do interesse público.

Recentemente IMB e Audicon firmaram parceria e vários Ministros e Conselheiros substitutos de Tribunais de Contas se associaram ao Instituto. O que gostaria de comentar sobre o assunto?

Uma iniciativa excelente!!!

Em 24 de setembro de 2021, o IMB promoveu um evento com o título “As Relações Institucionais dos Órgãos de Controle”, em formato virtual no qual os magistrados de contas que se associaram ao Instituto foram muito bem recepcionados.

Mas antes desse evento houve os bastidores da parceria. A Conselheira-substituta do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, Andrea Siqueira Martins, foi quem iniciou todo o diálogo com o Presidente do Instituto dos Magistrados do Brasil, Desembargador Fábio Dutra, que recebeu muito bem a proposta. Após, a Conselheira-substituta conversou comigo, apresentou a ideia e logo depois postamos no grupo de WhatsApp que é composto por membros de Tribunais de Contas de todo o país, e como a iniciativa foi muito bem recepcionada, demos continuidade com essa parceria.

É oportuno mencionar que o Instituto dos Magistrados do Brasil - IMB é uma entidade de natureza social e cultural, sem finalidade lucrativa e tem por objeto promover simpósios, cursos, conferências, debates, estudos e pesquisas, sobre assuntos jurídicos, sociológicos ou de interesse geral para a Magistratura; editar livros, estudos, monografias ou publicações em geral de interesse científico; promover e estimular o aperfeiçoamento profissional e cultural de Magistrados, e candidatos à Magistratura, propiciando-lhes os meios necessários ao seu desenvolvimento em todos os graus e especialidades.

Como o próprio Instituto tem publicado em seu site, o IMB constitui uma importante ferramenta

por onde seus associados podem criar “fórum de debates e de cultura, pugnando por manter inalterável o prestígio do Poder Judiciário, a autoridade de seus Membros e difundir o amor e respeito à Justiça e ao Direito”, e mais: tem a missão de garantir aperfeiçoamento profissional, assistência social, jurídica e cultural, através de consciência sustentável, mantendo sua satisfação e orgulho em ser membro da instituição.

Tudo isso é muito parecido com os objetivos da campanha “Contas públicas são da nossa conta”.

Desse modo, vejo que essa parceria visa promover a cooperação e solidariedade mútua, fortalecendo a união dos profissionais que exercem a judicatura no âmbito dos Tribunais de Contas com aqueles que exercem a Magistratura e, com isso, trazer benefícios ao aprimoramento do controle externo exercido pelas cortes de contas no Brasil, além de estímulo ao controle social.

Ministro, gostaria de acrescentar algo?

Apenas ressaltar a importância dos Ministros e Conselheiros substitutos, cujo cargo, criado e regulamentado há mais de um século, assumiu assento constitucional com a Constituição Democrática de 1988.

Passados mais de trinta e três anos da Carta Federal, ainda é possível notar a ausência de uniformidade na tratativa do cargo constitucional de Conselheiro-substituto, uma vez que alguns tribunais de contas insistem em tentar restringir o caráter judicante do cargo.

Ademais, verifica-se que mesmo quando exercem atribuição judicante, alguns tribunais resistem em atribuir distribuição equânime e imparcial de processos entre eles, dificultando a aplicação do princípio do juiz natural.

Para concluir, gostaria de agradecer a calorosa acolhida pelo Instituto dos Magistrados do Brasil, desejar muito sucesso nessa nova parceria e reafirmar que estamos à disposição para contribuir com quaisquer empreitadas que visem ao bem comum.

Muito obrigado!