

José Mauricio Conti
Donato Volkers Moutinho
Leandro Maciel do Nascimento
Coordenação

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL



CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Blucher

JOSÉ MAURICIO CONTI
DONATO VOLKERS MOUTINHO
LEANDRO MACIEL DO NASCIMENTO
Coordenação

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

SÃO PAULO
2022

Controle da Administração Pública no Brasil
© Conti; Moutinho; Nascimento (Coordenação)
Editora Edgard Blücher Ltda.

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar
04531-934 – São Paulo – SP – Brasil
Tel 55 11 3078-5366

contato@blucher.com.br
www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme
5. ed. do *Vocabulário Ortográfico da Língua
Portuguesa*, Academia Brasileira de Letras,
março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por
quaisquer meios sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora
Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Controle da administração pública no Brasil /
coordenado por José Mauricio Conti, Donato
Volkers Moutinho, Leandro Maciel do Nascimento.
- São Paulo : Blucher, 2022.
270 p.

Bibliografia

ISBN 978-65-5550-228-2 (impresso)
ISBN 978-65-5550-229-9 (eletrônico)

1. Administração pública 2. Direito I. Conti,
José Mauricio II. Moutinho, Donato Volkers III.
Nascimento, Leandro Maciel do.

22-3797

CDD 351

Índice para catálogo sistemático:

1. Administração pública

À Faculdade de Direito do Largo de São Francisco,
a “velha e sempre nova academia”.

Se os homens fossem anjos nenhuma espécie de governo seria necessária. Se fossem os anjos a governar os homens, não seriam necessários controles externos nem internos sobre o governo. Ao construir um governo em que a administração será feita por homens sobre outros homens, a maior dificuldade reside nisto: primeiro é preciso habilitar o governo a controlar os governados; e, seguidamente, obrigar o governo a controlar-se a si próprio. A dependência do povo é, sem dúvida, o controle primário sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade a necessidade de precauções auxiliares.

(James Madison, 1788)

COORDENADORES

JOSÉ MAURICIO CONTI

Livre docente em Direito Financeiro e Doutor e Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito e em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia e Administração, ambas da Universidade de São Paulo (USP). Professor de Direito Financeiro na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Juiz aposentado do Poder Judiciário do Estado de São Paulo. Consultor em Direito Financeiro.

DONATO VOLKERS MOUTINHO

Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Direito e em Engenharia Elétrica, ambos pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Auditor de Controle Externo no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), onde atualmente exerce o cargo de Secretário-geral de Controle Externo.

LEANDRO MACIEL DO NASCIMENTO

Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Especialista em Direito Constitucional e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Piauí, ex-Procurador da Fazenda Nacional, ex-Procurador Federal e ex-Assessor Jurídico (concursado) do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE/PI). Professor.

COAUTORES

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JUNIOR

Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo (MPJTCE/SP). Mestre em Direito Econômico e Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

CESAR AUGUSTO SEIJAS DE ANDRADE

Mestre e Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Advogado em São Paulo.

CLÁUDIO AUGUSTO KANIA

Doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Auditor Substituto de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR).

ISABELLA REMAILI MONACO

Mestranda em Direito Econômico, Financeiro e Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Advogada.

MARCELO CHELI DE LIMA

Procurador Jurídico Municipal e Advogado. Mestrando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Especialista em Direito e Economia pela Faculdade de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pós-graduando em Direito Tributário e Aduaneiro pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUCMG). Membro do Instituto de Direito Administrativo Sancionador, Presidente da Comissão de Direito Financeiro e Patrimônio Público da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional São Paulo (subseção de Sumaré).

ÓTHON CASTREQUINI PICCINI

Doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Advogado. Diretor do Departamento de Promoção da Integridade na Controladoria Geral do Município de Ribeirão Preto/SP. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (USP).

RAFAEL ANTONIO BALDO

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). *Master in Global Rule of Law and Constitutional Democracy* pela Università degli Studi di Genova. Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Atuou como Promotor de Justiça junto ao Ministério Público do Estado do Paraná (MPE/PR). Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (MPJTCE/SP).

RODRIGO OLIVEIRA DE FARIA

Doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Analista de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. Foi Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Justiça de 2012 a 2016 e Coordenador-geral do Processo Orçamentário do Ministério da Economia de 2016 a 2020.

SABRINA NUNES IOCKEN

Conselheira Substituta no Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC). Pós-doutoranda em Direito pelo Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Doutora em Direito, Política e Sociedade pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Membro do Conselho Consultivo da Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP) (2021-2022). Pesquisadora na área do Direito Público, em especial nos campos do Direito Governamental, do Controle Público e das Políticas Públicas. Palestrante, autora e coordenadora de obras, dentre elas Políticas Públicas e os ODS da Agenda 2030 (Fórum, 2021) e o Controle Compartilhado das Políticas Públicas (Fórum, 2018).

PREFÁCIO

O tema do controle adquiriu proeminência sem precedentes. Há quem mencione a “Era do Controle”, chega-se a apontar que a clássica divisão de Montesquieu estaria superada pela existência de um ramo do governo, com ampla autonomia, não integrante de nenhum dos poderes tradicionais, associado à fiscalização e à integridade pública. Esse poder não eleito, com nuances nos vários países em que está presente, de forma expressa ou não, é um desdobramento natural de um Estado que tem o dever de prestar contas de suas ações, a partir de regras claras e previsíveis, e está sujeito a monitoramento permanente. Desde que se decidiu por uma administração pública que busca a superação do patrimonialismo, com a separação dos bens públicos dos bens privados, preconizado por Max Weber, o controle se constitui em um de seus pilares. As abordagens mais recentes, como o *New Public Management* e a Escola da Governança, que embora tenham procurado dar mais ênfase aos objetivos finalísticos, em busca de maior eficiência da gestão, não puderam abandonar os princípios do controle.

No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegurou ampla autonomia aos tribunais de contas e ao ministério público. Os primeiros passaram a atuar em áreas bem mais abrangentes do que o julgamento de contas *stricto sensu*. Tornaram-se órgãos com a finalidade precípua de evitar a desadministração, de melhorar a gestão e a governança pública. A Constituição reforçou os instrumentos de prevenção, estendendo a abrangência da atuação, que envolve a observância não apenas da legalidade, mas da legitimidade e da economicidade das ações públicas. Nessa linha, as auditorias não são apenas financeiras e de conformidade, mas alcançam a verificação da própria operação finalística das instituições.

Mais recentemente, uma importante providência foi o reconhecimento expresso pela nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) da “esfera controladora”, ao lado das esferas judicial e da administrativa. Em vez de considerar o processo nos tribunais de contas como subespécies dos processos administrativos, a LINDB entendeu corretamente que havia peculiaridades a serem observadas pelos operadores do direito. O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Carlos Ayres Brito já chamava atenção para isso há alguns anos, ao discordar de que os processos de controle eram processos administrativos. Constituíam-se em categoria própria, “processos de contas”:

Esse o pano de fundo para uma proposição complementar: **a proposição de que os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia.** São processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Que não sejam processos parlamentares nem judiciais, já ficou anotado e até justificado (relembrando, apenas, que os Parlamentos decidem por critério de oportunidade e conveniência). Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade *interna corporis* (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim. Sua atuação é consequência de uma precedente atuação (a administrativa), e não um proceder originário. E seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida¹. (grifo nosso)

Por outro lado, frequentemente menciona-se a hipertrofia do controle, as disfuncionalidades que isso vem provocando, com a retração de muitos gestores, paralisados pelo temor de decidir e serem penalizados no futuro. Disputa-se, no mercado de frases e slogans, a mais sonora: “apagação das canetas”, “infantilização dos gestores”, “direito administrativo do medo”, “direito administrativo do terror”, entre outras que fizeram menos sucesso.

1 BRITTO, Carlos Ayres. *O regime constitucional dos tribunais de contas*. Editora Fórum, Belo Horizonte, 21 set. 2018. Notícias. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto>. Acesso em: 17 mar. 2022.

Do lado do parlamento brasileiro, há uma explícita manifestação de que este precisa retomar o protagonismo, de que o poder da burocracia e do controle se exacerbou. Nessa direção, diversas leis têm sido aprovadas buscando reposicionar o papel das instituições, no sentido de limitar e mitigar a atuação dos órgãos fiscalizatórios, aqui incluídos os tribunais de contas e o ministério público.

As tensões, paradoxos, avanços e retrocessos são obviamente próprios da dinâmica política. Se de um lado a sociedade exige integridade pública e combate severo à corrupção, de outro, clama por instituições funcionais, que sejam céleres em entregar bens e serviços públicos de qualidade. A acusação de que o controle leva à paralisia da administração pública é uma narrativa poderosa, que atrai apoios políticos substanciais.

Há alguns anos, a crítica mais frequente aos tribunais de contas é de que não passavam de órgãos de adorno, que “faziam de conta” que fiscalizavam os governos, em boa parte em decorrência de uma composição – era o que se apontava – com origem política. Provavelmente injusto ou exagerado esse diagnóstico, a mudança de percepção para o diagnóstico de que são órgãos que impõem temor a ponto de provocar retardos na administração é de chamar a atenção.

Obviamente as instituições podem errar na sua atuação e embora os tribunais de contas tenham, em geral, fortes regras de governança, com decisões tomadas colegiadamente e objeto de análises de muitos setores internos, eventualmente excessos e equívocos podem ser cometidos. Mas parcela da origem dos problemas talvez não esteja nos tribunais de contas, mas na sofisticada legislação brasileira que rege a gestão pública, em boa parte inspirada nos cânones internacionais, incompatível com uma burocracia pública insuficientemente habilitada, principalmente na maioria dos municípios brasileiros, mas também em muitos estados e até em segmentos do governo federal.

Os órgãos que têm o dever constitucional ou legal de exigir o cumprimento dessa legislação – e têm se preparado para isso, com concursos públicos frequentes e escolas de contas atuantes – deparam-se com desníveis substanciais. Leis são aprovadas em Brasília sem maior cuidado em verificar se as administrações possuem capacidade operacional de cumpri-las e os órgãos de controle se veem com os dilemas de exigir a observância de determinação legal em administrações públicas despreparadas para tanto. O resultado não pode, obviamente, ser satisfatório e as incompreensões campeiam, entre elas o descompasso entre os órgãos de controle e a burocracia.

Um sintoma e tentativa de minimizar esse quadro foi a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, aprovada pela Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, determinar que os tribunais de contas e suas respectivas escolas promovam eventos de capacitação para os servidores efetivos e empregados públicos. Ou seja, a lei transfere para os já excessivamente onerados tribunais de contas a responsabilidade de treinar os gestores para sua aplicação. É claro que as administrações públicas devem também capacitar seus gestores nesse campo, independentemente da atuação do tribunal de contas, mas a iniciativa da lei revela a falta de política sistematizada de treinamento de servidores na maior parte das administrações públicas.

O livro organizado pelos professores José Mauricio Conti, Donato Volkers Moutinho e Leandro Maciel do Nascimento, com contribuição de diversos autores de relevo, vem em excelente momento. Trata-se de uma coletânea de textos muito bem concatenados entre si e que lançam luzes poderosas sobre um tema tão candente. Inicia-se com uma abordagem histórica sobre as origens do controle até as inovações mais recentes no Estado Democrático de Direito. Houve também uma preocupação didática muito forte de discutir as modalidades e espécies de controle, desde o controle pelos tribunais de contas até o controle social. Os textos enfrentam os temas difíceis com desassombro.

As múltiplas dimensões do controle, tanto do ponto de vista institucional (controle interno, controle externo, controle pelo ministério público, controle judicial, controle policial, entre outros) quanto da substância, da forma e do alcance do controle, são abordados com maestria.

Dois temas particularmente controversos são estudados: a responsabilização financeira e o controle de políticas públicas. A responsabilização é um assunto sempre espinhoso, em grande parte tratado como causa do temor dos gestores públicos e, em consequência, da inação e excesso de conservadorismo da administração pública. O que mais se repete em discursos de gestores e políticos é o desejo de um tribunal de contas “orientador”, que ajude o gestor a não errar, que coloque a finalidade pedagógica da atuação dos tribunais de contas no centro das preocupações.

É claro que a finalidade precípua do tribunal de contas não é aplicar sanções. Mas se trata de uma instituição criada para fazer cumprir as leis que regem a administração pública. É um órgão de *enforcement*, portanto, na expressão em inglês. A responsabilização, com consequente

aplicação de multas, fixação de dano ao erário, entre outras consequências, é naturalmente parte de suas atribuições. E estão sujeitos a essa responsabilização todos os “administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário”, nos termos do art. 71 da Constituição, de reprodução obrigatória nas constituições estaduais, por força do art. 75.

A responsabilização provoca tensões permanentes. E tem sido motivo de debates intensos e de mudanças legislativas recentes. A Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018, que modificou a LINDB, por exemplo, foi resultante dessas inquietações e objetivou reequilibrar o jogo. Logo no art. 1º, a norma determinou que, “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. Em seguida, exige que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados “os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo” (art. 22). No § 2º do mesmo artigo, fixa que na aplicação de sanções, devem ser consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, chegando a exigir que se observem os **antecedentes** do agente. As mudanças recentes na Lei de Improbidade Administrativa, efetuadas pela Lei n. 14.230, de 25 de outubro de 2021, e a nova Lei de Abuso de Autoridade, a Lei n. 13.869, de 5 de setembro de 2019, são manifestações do mesmo fenômeno.

O controle das políticas públicas é outro tema importante, mas igualmente difícil. A avaliação de políticas gozou de grande prestígio nos anos 1960 até os anos 1980, mas caiu em descrédito nas décadas seguintes, pela avaliação dos políticos eleitos de que a burocracia se auto atribuía uma função preponderante nas decisões sobre gastos públicos e isso traria um déficit democrático, na medida em que representava constrangimentos excessivos aos legitimados pelo voto popular para fazer escolhas públicas. Na última década, contudo, a avaliação de políticas públicas foi revigorada na agenda internacional. Organismos como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), por exemplo,

editaram publicações recomendando que as avaliações fossem realizadas, a fim de otimizar o uso dos recursos públicos. No Brasil, a própria Constituição, por meio da Emenda Constitucional (EC) n. 109, de 15 de março de 2021, passou a exigir expressamente a obrigatoriedade de avaliar políticas públicas, incluindo as análises *ex ante* que, se não chegam a decidir políticas públicas, impõem constrangimentos substanciais aos governantes eleitos, principalmente reputacionais. Decidir realizar uma ação avaliada como desfavorável do ponto de vista de custos e benefícios implica óbvios desgastes políticos.

O livro trata dos temas do controle de forma muito aprofundada, mantendo a preocupação de ser didático. Preenche uma lacuna importante e estou certo de que rapidamente será referência obrigatória para todos os interessados no assunto. De fato, estava clamando para ser escrito. Parabéns aos autores, boa leitura a todos!

Edilberto Carlos Pontes Lima

Presidente do Instituto Rui Barbosa (IRB).

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE).

Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB).

Mestre e graduado em Economia pela Universidade Federal do Ceará (UFC).

Bacharel em Direito pela Universidade Fortaleza (UNIFOR).

Especialista em Políticas Públicas pela George Washington University.

Pós-doutoramento na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal).

LISTA DE ABREVIACOES E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação direta de inconstitucionalidade
AGN	Auditoría General de la Nación
ASPS	Aes e serviços públicos de saúde
Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CGU	Controladoria Geral da União
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DF	Distrito Federal (Brasil)
DL	Decreto-lei
EC	Emenda Constitucional
EFS	Entidade fiscalizadora superior
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
GAO	Government Accountability Office
IBET	Instituto Brasileiro de Estudos Tributários
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
IN MP/CGU	Instrução Normativa Conjunta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Controladoria Geral da União
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econmica Aplicada
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LDO	Lei de diretrizes orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

Lista de abreviações e siglas

LOA	Lei orçamentária anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e desenvolvimento do ensino
MPE/PR	Ministério Público do Estado do Paraná
MPJTCE/SP	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
NAG	Normas de Auditoria Governamental
NAO	National Audit Office
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano plurianual
PUCMG	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais
PUCRS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
RCL	Receita corrente líquida
RE	Recurso extraordinário
RREO	Relatório resumido da execução orçamentária
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TC/DF	Tribunal de Contas do Distrito Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE/CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCE/ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCE/PI	Tribunal de Contas do Estado do Piauí
TCE/PR	Tribunal de Contas do Estado do Paraná
TCE/SC	Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina
TCM	Tribunal de Contas do Município ou dos Municípios do Estado
TCM/BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCM/CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará
TCM/GO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
TCM/PA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará
TCM/RJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TCM/SP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFPI	Universidade Federal do Piauí
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 25

Leandro Maciel do Nascimento | José Mauricio Conti | Donato Volkers Moutinho

1 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DO ESTADO 31

Rafael Antonio Baldo

1.1 Introdução 31

1.2 A gênese do controle no Estado de Direito 32

1.3 A diversificação do controle no Estado Social de Direito 37

1.4 A inovação do controle no Estado Democrático de Direito 42

2 FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, LEGISLATIVA E JUDICIÁRIA 49

Isabella Remaili Monaco

2.1 Introdução 49

2.2 Administração Pública enquanto objeto do controle 50

2.3 Modalidades e espécies de controle 50

2.3.1 Modalidades de controle 51

2.3.1.1 Tipos de controle 51

2.3.1.2 Controle segundo o órgão executor 52

2.3.1.3 Controle conforme o momento 53

2.3.1.4 Controle conforme a finalidade 53

2.3.2 Espécies de controle 54

2.3.2.1 Controle administrativo e fiscalização hierárquica 54

2.3.2.2 Controle parlamentar ou legislativo e a atuação dos tribunais de contas 56

2.3.2.3 Controle financeiro 57

2.3.2.4 Controle judicial 59

2.3.2.5 Controle popular 60

2.3.3 Outros controles 61

2.3.3.1 Controle pelo ministério público 61

2.3.3.2 Controle pelas ouvidorias de polícia 61

2.4 Conclusões 62

Sumário

- 3 SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS 63**
Cesar Augusto Seijas de Andrade
- 3.1 Aspectos do controle externo previstos na CRFB/1988 63
 - 3.1.1 Legalidade 63
 - 3.1.2 Legitimidade 65
 - 3.1.3 Economicidade 67
 - 3.1.4 Aplicação das subvenções e renúncia de receitas 74
 - 3.2 Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial 74
 - 3.2.1 Fiscalização contábil 74
 - 3.2.2 Fiscalização financeira 75
 - 3.2.3 Fiscalização orçamentária 76
 - 3.2.4 Fiscalização operacional 76
 - 3.2.5 Fiscalização patrimonial 77
 - 3.2.6 Entrelaçamentos entre as modalidades de fiscalização e os aspectos de controle 78
- 4 A FISCALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**
As condicionantes da gestão e governança públicas em busca da qualidade do gasto 83
Rodrigo Oliveira de Faria
- 4.1 Introdução 83
 - 4.2 Condicionantes macro-orçamentárias 84
 - 4.2.1 A dimensão política do processo orçamentário 84
 - 4.2.2 A rigidez orçamentária 89
 - 4.2.3 A dinâmica da gestão financeira federal 93
 - 4.2.4 O modelo orçamentário vigente 96
 - 4.3 Condicionantes micro-orçamentárias 101
 - 4.4 Conclusão 106
- 5 O CONTROLE INTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA 109**
Óthon Castrequini Piccini
- 5.1 Introdução 109
 - 5.2 O conceito jurídico de “controle” aplicado à Administração Pública 110
 - 5.3 O controle interno na CRFB/1988 e nas normas gerais de direito financeiro 112
 - 5.4 O controle interno no Poder Executivo federal 117
 - 5.5 O controle interno e os parâmetros técnicos para a sua estruturação 121
 - 5.6 Conclusões 127
- 6 MODELOS DE CONTROLE EXTERNO**
Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas 129
Leandro Maciel do Nascimento
- 6.1 Introdução 129
 - 6.2 Controle externo da gestão pública: visão panorâmica 130
 - 6.3 Modelos de instituições de controle externo no direito comparado 137
 - 6.3.1 Controladorias-gerais (modelo de *Westminster*) 137
 - 6.3.2 Cortes de contas (modelo napoleônico) 140
 - 6.3.3 Auditorias colegiadas (modelo de *audit board*) 145
 - 6.4 Conclusão 151

7 NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS 153

Cláudio Augusto Kania

- 7.1 Introdução 153
- 7.2 Natureza jurídica 153
- 7.3 Fiscalização contábil, financeira e orçamentária e controle externo 154
- 7.4 Tribunal de Contas da União 156
- 7.5 Tribunais de contas dos Estados, tribunais de contas de Município e tribunais de contas de Municípios 168
- 7.6 Conclusão 172

8 COMPETÊNCIAS E FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS 173

Donato Volkens Moutinho

- 8.1 Introdução 173
- 8.2 Função consultiva (arts. 31, § 2º, e 71, inciso I, da CRFB/1988) 175
- 8.3 Função judicante (art. 71, inciso II, da CRFB/1988) 179
- 8.4 Função fiscalizadora (arts. 71, incisos III, IV, V e VI, e 72, § 1º, da CRFB/1988) 182
- 8.5 Função informativa (arts. 71, incisos VII e XI, da CRFB/1988) 185
- 8.6 Funções sancionadora e reintegradora (art.71, inciso VIII e § 3º da CRFB/1988) 186
- 8.7 Função corretiva (art. 71, incisos IX e X e §§ 1º e 2º, da CRFB/1988) 191
- 8.8 Função normativa (arts. 73, *caput*, e 96, inciso I, alínea “a”, da CRFB/1988) 194
- 8.9 Função de ouvidoria (art. 74, §§ 1º e 2º da CRFB/1988) 196
- 8.10 Função administrativa (arts. 73, *caput*, e 96 da CRFB/1988) 197
- 8.11 Conclusões 199

9 RESPONSABILIDADE FINANCEIRA 201

Marcelo Cheli de Lima

- 9.1 Introdução: o conceito de responsabilidade financeira 201
- 9.2 Princípios aplicáveis à responsabilidade financeira 202
 - 9.2.1 Princípios da reserva legal e da taxatividade 202
 - 9.2.2 Princípio da culpabilidade 203
 - 9.2.3 Princípio da proporcionalidade 204
 - 9.2.4 Princípio da vedação ao *bis in idem* 204
 - 9.2.4.1. A independência das instâncias 205
- 9.3 Sujeito ativo 205
 - 9.3.1 Gestor público 206
 - 9.3.1.1 Ordenador de despesas 206
 - 9.3.2 O parecerista técnico 207
 - 9.3.2.1 Parecerista jurídico 207
 - 9.3.3 Particulares 208
- 9.4 Espécies de sanções 209
 - 9.4.1 Sanções institucionais 209
 - 9.4.1.1 Do princípio da intranscendência subjetiva das sanções 210
 - 9.4.2 Sanções pessoais 211
- 9.5 Imputação em débito 213
- 9.6 Conclusão 214

Sumário

10	O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	215
	<i>Sabrina Nunes Iocken</i>	
10.1	Introdução	215
10.2	Compreendendo melhor as políticas públicas	217
10.2.1	Como definir políticas públicas?	219
10.2.2	Os modelos de análise como instrumentos facilitadores	225
10.2.3	Como as políticas públicas são inseridas no planejamento orçamentário?	227
10.3	Controle de políticas públicas	229
10.3.1	Controle das contas governamentais	231
10.4	Conclusões	232
11	CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	235
	<i>Celso Augusto Matuck Feres Junior</i>	
11.1	Introdução	235
11.2	Controle social da Administração Pública	236
11.2.1	Controle Social é espécie de controle?	236
11.2.2	Pressuposto: Estado Democrático de Direito	238
11.2.3	Titularidade do controle social	242
11.3	Transparência das informações e instrumentos de controle social da Administração Pública	244
11.3.1	Lei de Acesso à Informação	245
11.3.2	Transparência na gestão fiscal	246
11.3.3	Constatações do dia a dia: controle social na prática	249
11.4	Conclusão	250
	REFERÊNCIAS	251