

EVANDRO MARTINS GUERRA

CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Prefácio

Carlos Pinto Coelho Motta

4ª edição revista, ampliada e atualizada

Área específica

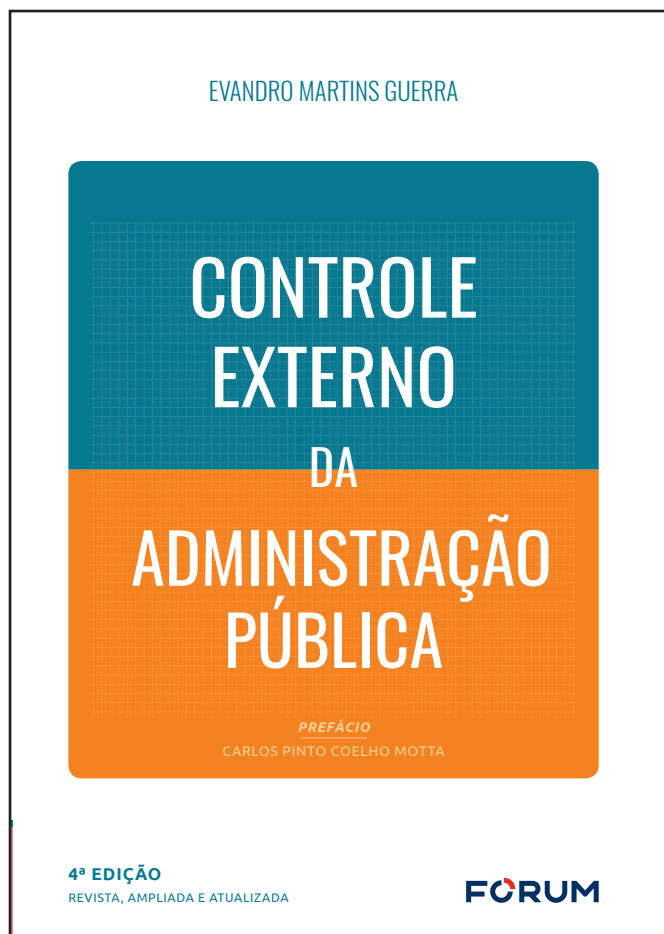
DIREITO FINANCEIRO

Áreas afins

CONTROLE, DIREITO FINANCEIRO,
DIREITO ADMINISTRATIVO,
FINANÇAS PÚBLICAS

Público-alvo/consumidores

ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO
E PÓS-GRADUAÇÃO, BEM COMO
PREPARAÇÃO PARA CONCURSOS



Os tempos são de transição. Transição política, governamental, da sociedade, do Direito, enfim, das ideias. Por isso, Ennio Flaiano disse: “estamos numa fase de transição, como sempre”. Nesse contexto, o tema controle da Administração Pública encontra-se em plena evolução.

Conquanto se trate de matéria estudada há muito, e por vários autores de destaque, não adquiriu caráter estático, passível que é de novas análises e expansões face ao caráter cíclico do Estado de Direito Democrático e ao período de transição presente.

Esta obra versa sobre noções da atividade financeira do Estado, abarcando temas de direito financeiro, como orçamento, receita, despesa e crédito público, bem como trata, de maneira mais profunda, dos sistemas de controle externo, interno e social da Administração Pública, seus conceitos e classificações, dando enfoque didático e objetivo à matéria.

Demais disso, ressalta, ainda, o Tribunal de Contas, destacando sua relevância constitucional no sistema de controle, sua evolução histórica, funções, competências, estrutura, organização, composição, espécies, jurisdição e o processo de contas.

Evandro Martins Guerra

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm

CÓDIGO: 10001563

G934c	Guerra, Evandro Martins
	Controle externo da Administração Pública/ Evandro Martins Guerra . 4. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2019.
	345p.; 14,5cm x 21,5cm ISBN: 978-85-450-0632-9
	1. Direito Financeiro. 2. Direito Administrativo. 3. Finanças públicas. I. Título.
	CDD 341.3 CDU 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

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

GUERRA, Evandro Martins. *Controle externo da Administração Pública*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 345p. ISBN 978-85-450-0632-9.

Evandro Martins Guerra

Mestre em Direito pela Faculdade Milton Campos. Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho. Especialista em controle externo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Coordenador de Pós-Graduação da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Analista de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	
CARLOS PINTO COELHO MOTTA	21
NOTA DA 4ª EDIÇÃO	23
NOTA DA 3ª EDIÇÃO	25
NOTA DA 2ª EDIÇÃO	27
INTRODUÇÃO	29

UNIDADE I NOÇÕES PRELIMINARES

CAPÍTULO 1	
O ESTADO	35
1.1 Conceito	36
1.2 Elementos	37
1.3 Finalidade	37
1.4 Poderes e funções	38
1.5 Atividade financeira	40
1.5.1 Delimitação e generalidades	40
1.5.2 Fontes de recursos	42
CAPÍTULO 2	
DIREITO FINANCEIRO	45
2.1 Conceito	45
2.2 Fontes	47
2.3 Competência legislativa	49

UNIDADE II ELEMENTOS FINANCEIROS

CAPÍTULO 1	
RECEITA PÚBLICA	53
1.1 Conceito	53
1.1.1 Sentido amplo	53
1.1.2 Sentido restrito	53
1.2 Classificação	54
1.2.1 Legal	54
1.2.2 Doutrinária	54
1.3 Codificação das receitas	58
1.4 Estágios da receita	60
1.5 Renúncia de receita	60
CAPÍTULO 2	
DESPESA PÚBLICA	61
2.1 Conceito	61
2.2 Classificação	62
2.2.1 Legal	62
2.2.2 Doutrinária	63
2.3 Realização da despesa pública	64

2.3.1	Dotação orçamentária.....	64
2.3.2	Licitação.....	65
2.3.3	Empenho.....	65
2.3.4	Liquidação.....	66
2.3.5	Pagamento.....	66
2.4	Limites e controles da despesa pública.....	66
2.5	Créditos adicionais.....	67
2.5.1	Créditos suplementares.....	68
2.5.2	Créditos especiais.....	68
2.5.3	Créditos extraordinários	68

CAPÍTULO 3

CRÉDITO PÚBLICO		69
3.1	Conceito	69
3.2	Natureza jurídica.....	69
3.3	Classificação	70
3.3.1	Forçados ou voluntários.....	70
3.3.2	Internos ou externos	72
3.4	Dívida pública.....	72
3.4.1	Dívida flutuante.....	73
3.4.2	Dívida fundada.....	73
3.5	Emissão e extinção	74

UNIDADE III ORÇAMENTO PÚBLICO

CAPÍTULO 1

EVOLUÇÃO HISTÓRICA		77
--------------------------	--	----

CAPÍTULO 2

CONCEITO E NOÇÕES GERAIS		79
--------------------------------	--	----

CAPÍTULO 3

INSTRUMENTOS NORMATIVOS		83
3.1	Plano plurianual – PPA (art. 165, §1º, CR/88).....	83
3.2	Lei de diretrizes orçamentárias – LDO (art. 165, §2º, CR/88).....	85
3.3	Lei orçamentária anual – LOA (art. 165, §5º, CR/88).....	86
3.4	Emenda do orçamento impositivo (EC nº 86/2015).....	87

CAPÍTULO 4

NATUREZA JURÍDICA		89
4.1	Teoria do orçamento como ato	89
4.1.1	Orçamento como ato administrativo.....	90
4.1.2	Orçamento como ato-condição.....	90
4.2	Teoria do orçamento como lei de natureza material.....	91
4.3	Teoria do orçamento como lei <i>sui generis</i>	91
4.4	Teoria do orçamento como lei de natureza formal.....	92

CAPÍTULO 5

FUNÇÕES DO ORÇAMENTO		93
5.1	Função política.....	93
5.2	Função econômica	94
5.3	Função jurídica	94

CAPÍTULO 6

FONTES JURÍDICAS		97
6.1	Constituição da República	97
6.2	Lei nº 4.320, de 17.3.1964	97
6.3	Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000.....	98

CAPÍTULO 7

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS		99
7.1	Legalidade	100
7.2	Indisponibilidade das receitas públicas.....	101
7.3	Universalidade.....	101
7.4	Orçamento-bruto	102
7.5	Unidade	102
7.6	Anualidade.....	103
7.7	Precedência.....	103
7.8	Exclusividade.....	104
7.9	Especificação	104
7.10	Não afetação da receita.....	104
7.11	Proibição do estorno de verbas	105
7.12	Equilíbrio	105
7.13	Programação	106
7.14	Transparência.....	106

CAPÍTULO 8

CICLO ORÇAMENTÁRIO		109
8.1	Elaboração	110
8.2	Apreciação e votação	111
8.3	Execução	111
8.4	Controle	112
8.4.1	Prestação de contas	112
8.4.2	Julgamento das contas	113

UNIDADE IV

CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA

CAPÍTULO 1

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		117
1.1	Introdução	117
1.2	Classificação	118
1.2.1	Quanto ao órgão que exerce o controle.....	119
1.2.1.1	Administrativo.....	119
1.2.1.2	Legislativo (político)	120
1.2.1.3	Judicial	120
1.2.1.4	Autônomo (técnico).....	121
1.2.2	Quanto à localização do controlador.....	121
1.2.2.1	Interno.....	121
1.2.2.2	Externo.....	122
1.2.2.3	Social	123
1.2.3	Quanto ao momento em que se efetua o controle	125
1.2.3.1	Prévio	125
1.2.3.2	Concomitante.....	125
1.2.3.3	Posterior.....	126
1.2.4	Quanto à extensão do controle.....	126
1.2.4.1	Legalidade	126
1.2.4.2	Mérito.....	126
1.3	Fontes jurídicas.....	127
1.4	Controle sistêmico.....	130

CAPÍTULO 2

CONTROLE EXTERNO.....		135
2.1	Sistemas de controle.....	137
2.2	Titularidade.....	138
2.2.1	Poder Legislativo.....	138
2.2.2	Órgão autônomo.....	140
2.3	Abrangência	141
2.3.1	Administração direta.....	142
2.3.2	Administração indireta.....	143
2.3.2.1	Autarquia	145
2.3.2.2	Fundação pública	145
2.3.2.3	Empresas estatais	146

2.3.2.4	Consórcios públicos	147
2.3.3	Terceiro setor	148
2.3.4	Delegatárias	152

CAPÍTULO 3

TRIBUNAL DE CONTAS	157
3.1 Anotações históricas	159
3.2 Ordenamentos estrangeiros.....	162
3.3 Temas contemporâneos	164
3.3.1 “Auxílio”	164
3.3.2 Enquadramento	165
3.4 Natureza jurídica.....	167
3.5 Espécies	171
3.6 Organização e composição.....	173
3.7 Principais apontamentos	174
3.8 Competências constitucionais	176
3.8.1 Auxílio ao Poder Legislativo.....	178
3.8.1.1 Apreciação das contas anuais do chefe do Executivo	178
3.8.1.2 Realização de inspeções e auditorias.....	181
3.8.1.3 Prestação de informações	182
3.8.2 Atribuições exclusivas	183
3.8.2.1 Julgamento das contas	183
3.8.2.2 Apreciação das admissões, aposentadorias e pensões	187
3.8.2.3 Realização de inspeções e auditorias.....	189
3.8.2.4 Fiscalização das empresas supranacionais	189
3.8.2.5 Fiscalização da aplicação de repasses	190
3.8.2.6 Aplicação de sanções	191
3.8.2.7 Fixação de prazo.....	192
3.8.2.8 Sustação da execução de ato impugnado	192
3.8.2.9 Representação	194
3.8.2.10 Impugnação e sustação de contrato.....	194
3.9 Natureza das competências dos Tribunais de Contas	195
3.9.1 Consultiva, informadora ou opinativa.....	195
3.9.2 Contenciosa ou jurisdicional	198
3.9.3 Fiscalizadora	206
3.9.4 Sancionadora ou corretiva	209

CAPÍTULO 4

PROCESSO DE CONTAS		211
4.1	Processo e procedimento.....	211
4.2	Princípios.....	222
4.3	Etapas.....	225
4.4	Formas das decisões.....	225
4.5	Modalidades das decisões.....	226
4.6	Tipos de procedimentos.....	228
4.6.1	Processo de tomada e prestação de contas	228
4.6.2	Procedimentos de fiscalização.....	232
4.6.3	Procedimentos especiais.....	234
4.6.3.1	Denúncia.....	234
4.6.3.2	Consulta.....	235
4.7	Recursos.....	236
4.7.1	Recurso de reconsideração.....	237
4.7.2	Pedido de reexame	237
4.7.3	Embargos de declaração.....	237
4.7.4	Recurso de revisão	238
4.7.5	Agravo	238

CAPÍTULO 5

LEI DE RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL		239
5.1	Estrutura da lei	242
5.2	Planejamento	245
5.2.1	Plano plurianual	245
5.2.2	Lei de diretrizes orçamentárias	245
5.2.3	Lei orçamentária anual	246
5.2.4	Execução orçamentária e cumprimento de metas	247
5.3	Receita pública	247
5.4	Despesa pública	248

5.4.1	Geração da despesa.....	248
5.4.2	Despesas com pessoal.....	248
5.4.3	Empresas controladas e dependentes	250
5.4.4	Despesas com a seguridade social.....	251
5.5	Transferências voluntárias.....	251
5.6	Destinação de recursos públicos para o setor privado	252
5.7	Dívida e endividamento.....	252
5.7.1	Dívida pública.....	252
5.7.2	Operações de crédito	253
5.7.3	Garantia e contragarantia.....	253
5.7.4	Restos a pagar.....	254
5.8	Gestão patrimonial.....	254
5.9	Transparência, controle e fiscalização	254
5.10	Disposições finais	256

CAPÍTULO 6

CONTROLE INTERNO		259
6.1	Aspectos jurídicos	259
6.1.1	Obrigatoriedade	259
6.1.2	Fundamentos legais	260
6.1.2.1	Lei nº 4.320, de 17.3.1964	260
6.1.2.2	Constituição da República de 1988.....	261
6.1.2.3	Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000.....	263
6.1.3	Relação com o controle externo.....	264
6.1.4	Princípios.....	266
6.1.5	Jurisprudência.....	267
6.1.5.1	Súmulas do Tribunal de Contas da União.....	267
6.1.5.2	Consultas respondidas pelo TCEMG	268
6.1.6	Conclusões.....	269
6.2	Classificação	271
6.2.1	Quanto à titularidade	271
6.2.2	Quanto à estrutura	273
6.2.3	Quanto à composição	274
6.2.4	Quanto à hierarquia	274
6.3	Estruturação	274
6.3.1	Modelo federal.....	275
6.3.2	Modelo mineiro	275
6.3.3	Unidade administrativa independente	278
6.4	Organização do sistema de controle interno.....	280
6.4.1	Definições	280
6.4.2	Objetivos.....	282
6.4.3	Normatização.....	283
6.4.4	Instrumentos	284
6.4.5	Formas de controle interno	285
6.4.5.1	Autorização	285
6.4.5.2	Comparação	286
6.4.5.3	Numeração sequencial	286
6.4.5.4	Controle dos totais	286
6.4.5.5	Operações pendentes.....	286
6.4.5.6	Anotações	286
6.4.5.7	Dupla verificação.....	286
6.4.5.8	Controle prévio.....	287
6.4.5.9	Segregação de tarefas.....	287
6.4.5.10	Acesso restrito.....	287
6.4.5.11	Supervisão	287
6.4.5.12	Auditoria interna	287
6.4.6	O procedimento de controle interno	288
6.4.7	Avaliação dos controles.....	289
6.5	Anotações finais.....	290
6.6	Modelos	292

CAPÍTULO 7

AUDITORIA GOVERNAMENTAL		303
7.1	Conceito	304
7.2	Princípios.....	305
7.3	Etapas.....	308
7.4	Evidências.....	309
7.5	Descobertas ou achados	309

7.6	Conclusões e recomendações	310
7.7	Tendências do controle	311

EPÍLOGO

EIXOS FUNDAMENTAIS PARA A EFETIVAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE.....	313
--	-----

REFERÊNCIAS.....	317
------------------	-----

ANEXO

LEI Nº 8.443, DE 16 DE JULHO DE 1992 (DOU, 17.7.1992)	325
---	-----