

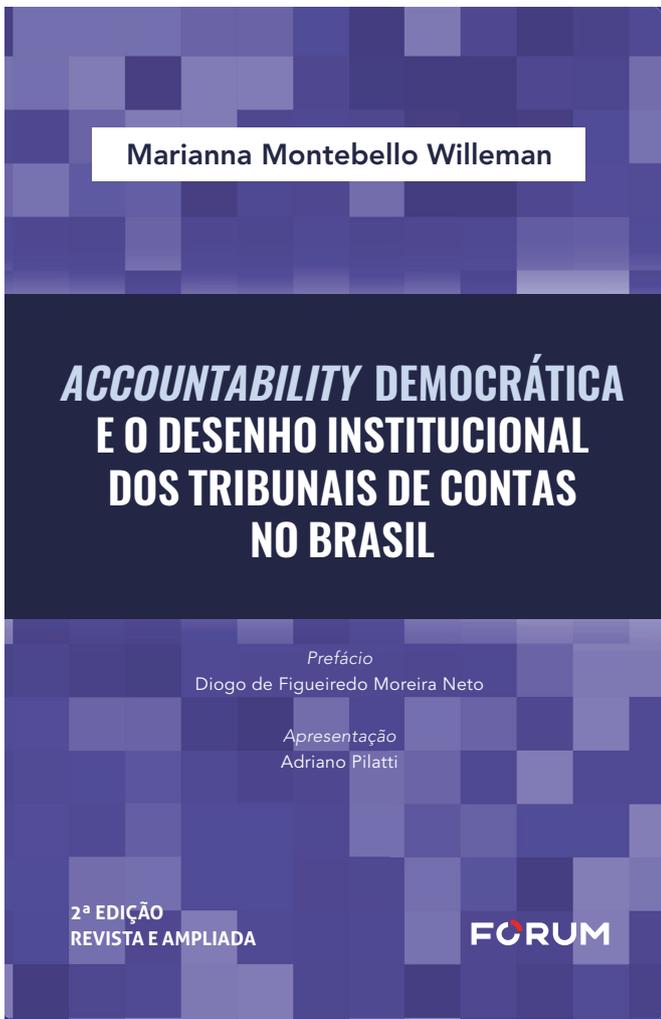
MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

Diogo de Figueiredo Moreira Neto
Prefácio

Adriano Pilatti
Apresentação

ACCOUNTABILITY
DEMOCRÁTICA E O
DESENHO INSTITUCIONAL
DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
NO BRASIL

2ª edição revista e ampliada



A pesquisa realizada neste livro direciona-se para a análise das Instituições Superiores de Controle – ISCs (*Supreme Audit Institutions*) no Brasil, tendo por referencial o reconhecimento do direito fundamental à boa administração pública como vetor a exigir a atualização dos modelos de controle da gestão financeira estatal e do desenho de seus organismos. O eixo central do trabalho considera tais instituições – que, em nosso país, seguem o modelo de Tribunal de Contas – como constitutivas do regime democrático e republicano. Paralelamente a essa qualificação, porém, reconhece a existência de fatores internos e externos que interferem diretamente no exercício de sua vocação, inibindo a efetividade do controle realizado pelas Cortes de Contas.

O livro aponta para a existência de disfunções na atuação de tais organismos de duas ordens distintas. Em alguns casos, os embaraços à efetividade do controle associam-se a práticas e fatores internos ao seu próprio ambiente institucional; em outros casos, os impasses decorrem de interferências externas, mais precisamente das relações travadas com os Poderes Executivo e Legislativo e de compreensões firmadas pelo Poder Judiciário.

Busca-se, em síntese, a conformação de um desenho para os Tribunais de Contas no Brasil que lhes permita exercer, em toda a sua integridade, a tutela das finanças públicas. A abordagem realizada é eminentemente descritiva de disfunções verificadas no sistema atualmente em vigor e propositiva de mudanças capazes de aperfeiçoá-lo, objetivando contribuir para a melhor compreensão do perfil de tais órgãos e para uma reflexão mais sólida e consciente a propósito de pequenas alterações que podem impactar muito positivamente o controle das finanças públicas no país.

Área específica

DIREITO CONSTITUCIONAL

Áreas afins

DIREITO FINANCEIRO, CIÊNCIA POLÍTICA

Público-alvo/consumidores

Profissionais que atuam no âmbito dos Tribunais de Contas. Alunos de pós-graduação em disciplinas de direito administrativo, administração pública e direito constitucional

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm

CÓDIGO: 10001620

W699a Willeman, Marianna Montebello

Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil / Marianna Montebello Willeman. 2. ed. – Belo Horizonte : Fórum, 2020.

373p.; 14,5cm x 21,5cm

ISBN: 978-85-450-0683-1

1. Direito Constitucional. 2. Direito Financeiro. 3. Ciência Política. I. Título.

CDD: 341.2

CDU: 342

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 373p. ISBN 978-85-450-0683-1.

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Mestre e Doutora em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela mesma universidade. Professora do curso de graduação da PUC-Rio. Foi Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, aprovada em concurso público de provas e títulos (2000-2006). Foi Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, aprovada em concurso público (2006-2015). Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ocupando vaga destinada ao Ministério Público, desde junho de 2015.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	11
APRESENTAÇÃO	
Adriano Pilatti	17
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO	19
1.1 Premissas teóricas e metodológicas.....	19
1.2 Escopo da temática.....	35
1.2.1 Objetivos gerais e específicos	35
1.2.2 Relevância e atualidade do tema	38
CAPÍTULO 2	
ENQUADRAMENTO TEÓRICO DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS	41
2.1 Democracia e <i>accountability</i> pública.....	43
2.2 As Instituições Superiores de Controle (ISCs) e a <i>accountability</i> horizontal e diagonal da gestão pública financeira.....	60
2.3 A tradição republicana como componente teórico da <i>accountability</i> pública e das Instituições Superiores de Controle	75
2.3.1 O aporte teórico da democracia contestatória de Philip Pettit para as instituições de <i>accountability</i>	76
2.3.2 O fundamento republicano das Instituições Superiores de Controle no campo do direito constitucional	87
2.4 A responsabilidade garantidora do Estado-Administração e a lógica do resultado: as ISCs sob o influxo do direito fundamental à boa administração	93
CAPÍTULO 3	
MODELOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS: A PERSPECTIVA COMPARADA E A TRAJETÓRIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL	105
3.1 Desenhos institucionais relevantes na experiência internacional	107
3.1.1 A experiência francesa: <i>Cour de Comptes</i>	117
3.1.2 O <i>Government Accountability Office</i> (GAO) norte-americano	122
3.1.3 A reforma estrutural no modelo argentino e suas debilidades.....	125
3.1.4 O exemplo chileno	128
3.1.5 Balanço final.....	133
3.2 A matriz francesa e republicana para o modelo de controle das finanças públicas no Brasil e sua trajetória no curso das mudanças constitucionais	135
3.3 Os debates sobre o controle externo financeiro durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.....	156
3.4 Conclusão parcial	177
CAPÍTULO 4	
A CONFIGURAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988	181
4.1 A conformação de um “sistema nacional dos Tribunais de Contas” e suas particularidades federativas	185
4.1.1 O controle das contas municipais.....	192
4.2 Os Tribunais de Contas e o controle externo financeiro no contexto dos “poderes neutrais”: consolidação de sua independência e autonomia em relação aos demais poderes orgânicos do Estado	198
4.3 A composição dos Tribunais de Contas e o histórico de resistência à implementação do modelo constitucional.....	213
4.3.1 Os atributos constitucionais para a escolha dos membros dos Tribunais de Contas e os limites de sua sindicabilidade.....	223
4.4 A posição institucional incerta do Ministério Público de Contas	237

CAPÍTULO 5

A ARQUITETURA FUNCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: EXTENSÃO E ALCANCE DAS COMPETÊNCIAS DE CONTROLE EXTERNO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988 249

5.1	Divisão dicotômica da atuação dos Tribunais de Contas: competências de apoio ao controle parlamentar e competências autônomas	251
5.1.1	A atuação coadjuvante em apoio ao controle parlamentar.....	252
5.1.2	A intervenção dos Tribunais de Contas em matéria contratual.....	260
5.1.3	Competências autônomas <i>ex propria autoritate</i>	269
5.1.3.1	O controle externo sobre a gestão de pessoal	274
5.1.3.2	O grande observatório da Administração Pública: inspeções e auditorias.....	279
5.1.4	A dualidade de competência para o julgamento das contas da chefia do Poder Executivo.....	285
5.2	Parâmetros do controle externo: a legalidade e a legitimidade da gestão pública financeira.....	292
5.2.1	Controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas: o debate em torno do Enunciado nº 347 da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	293
5.2.2	Limites e possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas: função pedagógica e dimensão dialógica.....	302
5.2.3	O papel dos Tribunais de Contas nos acordos de leniência	319
5.3	A função regulatória do Estado e sua interface com os Tribunais de Contas.....	323
5.4	Estratégias de reforço da efetividade das decisões adotadas pelos Tribunais de Contas.....	331

CAPÍTULO 6

CONCLUSÃO..... 339

6.1	Síntese conclusiva.....	339
6.2	Encerramento.....	350

REFERÊNCIAS..... 355