



**Autora**  
Marianna Montebello Willeman

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

**Área específica**  
Direito Constitucional.

**Áreas afins**  
Ciência Política e Administração Pública.

A pesquisa realizada neste livro direciona-se para 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.

**Público-alvo/consumidores**  
Estudantes e Profissionais do Direito.

**FORMATO:** 14,5 X 21,5 cm  
**CÓDIGO:** 10001128

W698z

Willeman, Marianna Montebello

Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil/ Marianna Montebello Willeman. – Belo Horizonte : Fórum, 2017. 344 p.

ISBN: 978-85-450-0240-6

1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. 3. Administração Pública. I. Título.

CDD 341.3

CDU 342

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

WILLEMANN, Marianna Montebello. Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 344 p. ISBN 978-85-450-0240-6.

## SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	11
<b>Diogo de Figueiredo Moreira Neto</b> .....	15
APRESENTAÇÃO.....	17
<b>Adriano Pilatti</b> .....	18
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO .....	19
1.1 Premissas teóricas e metodológicas .....	19
1.2 Escopo da temática .....	34
1.2.1 Objetivos gerais e específicos.....	34
1.2.2 Relevância e atualidade do tema.....	37
CAPÍTULO 2	
ENQUADRAMENTO TEÓRICO DAS INSTITUIÇÕES SUPERIORES DE CONTROLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS.....	39
2.1 Democracia e <i>accountability</i> pública .....	41
2.2 As Instituições Superiores de Controle (ISCs) e a <i>accountability</i> horizontal e diagonal da gestão pública financeira .....	57
2.3 A tradição republicana como componente teórico da <i>accountability</i> pública e das Instituições Superiores de Controle.....	71
2.3.1 O aporte teórico da democracia contestatória de Philip Pettit para as instituições de <i>accountability</i> .....	72
2.3.2 O fundamento republicano das Instituições Superiores de Controle no campo do direito constitucional .....	83
2.4 A responsabilidade garantidora do Estado-Administração e a lógica do resultado: as ISCs sob o influxo do direito fundamental à boa administração .....	89
CAPÍTULO 3	
MODELOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> HORIZONTAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS: A PERSPECTIVA COMPARADA E A TRAJETÓRIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL .....	99
3.1 Desenhos institucionais relevantes na experiência internacional .....	101
3.1.1 A experiência francesa: <i>Cour de Comptes</i> .....	109
3.1.2 O <i>Government Accountability Office</i> (GAO) norte-americano .....	114
3.1.3 A reforma estrutural no modelo argentino e suas debilidades .....	117
3.1.4 O exemplo chileno.....	121

3.1.5	Balanço final .....	125
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.....	126
3.3	Os debates sobre o controle externo financeiro durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 .....	147
3.4	Conclusão parcial .....	167
CAPÍTULO 4		
A CONFIGURAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988.....		
4.1	A conformação de um “sistema nacional dos Tribunais de Contas” e suas particularidades federativas.....	175
4.1.1	O controle das contas municipais .....	181
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 .....	187
4.3	A composição dos Tribunais de Contas e o histórico de resistência à implementação do modelo constitucional.....	200
4.3.1	Os atributos constitucionais para a escolha dos membros dos Tribunais de Contas e os limites de sua sindicabilidade.....	209
4.4	A posição institucional incerta do Ministério Público de Contas.....	223
CAPÍTULO 5		
A ARQUITETURA FUNCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: EXTENSÃO E ALCANCE DAS COMPETÊNCIAS DE CONTROLE EXTERNO NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988.....		
5.1	Divisão dicotômica da atuação dos Tribunais de Contas: competências de apoio ao controle parlamentar e competências autônomas.....	237
5.1.1	A atuação coadjuvante em apoio ao controle parlamentar .....	238
5.1.2	A intervenção dos Tribunais de Contas em matéria contratual .....	245
5.1.3	Competências autônomas <i>ex propria autoritate</i> .....	254
5.1.3.1	O controle externo sobre a gestão de pessoal.....	258
5.1.3.2	O grande observatório da Administração Pública: inspeções e auditorias .....	263
5.1.4	A dualidade de competência para o julgamento das contas da chefia do Poder Executivo .....	268
5.2	Parâmetros do controle externo: a legalidade e a legitimidade da gestão pública financeira .....	275
5.2.1	Controle de constitucionalidade pelos Tribunais de Contas: o debate em torno do Enunciado n. 347 da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.....	276
5.2.2	Limites e possibilidades de atuação dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas: função pedagógica e dimensão dialógica .....	283
5.3	A função regulatória do Estado e sua interface com os Tribunais de Contas.....	298
5.4	Estratégias de reforço da efetividade das decisões adotadas pelos Tribunais de Contas .....	306
CAPÍTULO 6		
CONCLUSÃO .....		
6.1	Síntese conclusiva.....	313
6.2	Encerramento .....	324
REFERÊNCIAS.....		
		327