



### **Autores**

Marcos Augusto Perez  
Rodrigo Pagani de Souza

# **CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Coordenadores

## **CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Prefácio

**Odete Medauar**

 **Fórum**  
EDITORA

### **Área específica**

Direito Administrativo.

### **Marcos Augusto Perez**

Professor Doutor de Direito Administrativo na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), instituição onde obteve os títulos de Bacharel, Mestre e Doutor. Sócio fundador do escritório Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Advogados e autor de dois livros pela Editora Fórum: A Administração Pública Democrática (2004) e O Risco na Concessão de Serviços Públicos (2006).

### **Rodrigo Pagani de Souza**

Professor Doutor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Gradua-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Na USP obteve os títulos de Mestre e Doutor em Direito e, na Universidade de Yale, nos Estados Unidos da América, o de Master of Laws. É advogado em São Paulo, especializado em consultoria em Direito Público e Regulação.

### **Áreas afins**

Direito Financeiro, Direito Municipal,  
Direito Constitucional.

### **Público-alvo/consumidores**

Profissionais do Direito em geral.

**FORMATO:** 17 X 24 cm

**CÓDIGO:** 10001061

C759

Perez, Marcos Augusto

Controle da administração pública / Marcos Augusto Perez e Rodrigo Pagani de Souza.– Belo Horizonte : Fórum, 2017.

406 p.

ISBN: 978-85-450-0193-5

1. Direito financeiro. 2. Direito municipal. 3. Direito Constitucional. I. Souza, Rodrigo Pagani de. II. Título.

CDD 342

CDU 342.9

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

PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de. Controle da administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 406 p. ISBN 978-85-450-0193-5.

## SUMÁRIO

PREFÁCIO	
<b>Odete Medauar</b> .....	15
APRESENTAÇÃO.....	17

### PRIMEIRA PARTE

#### ASPECTOS GERAIS DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 01	
OS SETE IMPASSES DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	
<b>FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO, JULIANA BONACORSI DE PALMA</b> .....	
1.1	Introdução .....
1.2	Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil.....
1.3	Conclusão .....
CAPÍTULO 02	
EM BUSCA DE UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE RESULTADOS	
<b>RODRIGO PAGANI DE SOUZA</b> .....	
2.1	Introdução: por uma administração pública que proporcione resultados concretos à sociedade .....
2.2	Eficiência e administração de resultados .....
2.2.1	Eficiência administrativa como valor jurídico.....
2.2.2	Eficiência como compromisso com resultados .....
2.2.3	Usos do valor da eficiência em uma administração de resultados .....
2.3	Controle e administração de resultados .....
2.3.1	As metas e seu valor jurídico .....
2.3.2	Usos das metas em uma administração de resultados .....
2.4	Política pública e administração de resultados.....
2.4.1	O fenômeno jurídico pela ótica da política pública.....
2.4.2	Usos da noção de política pública em uma administração de resultados .....
2.5	Como avançar? .....
	Referências.....

<b>CAPÍTULO 03</b>	
<b>CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA</b>	
<b>MARCOS AUGUSTO PEREZ</b>	63
3.1	A noção de “puissance publique” na origem da conceituação dos poderes da Administração Pública e da discricionariedade administrativa .....63
3.2	Poder vinculado e poder discricionário ou simplesmente vinculação e discricionariedade .....65
3.3	A expansão da discricionariedade .....67
3.4	O controle jurisdicional da discricionariedade e seus problemas .....69
3.5	A construção de um método para o controle jurisdicional da discricionariedade administrativa .....74
3.6	Conclusão .....80
	Referências .....81

SEGUNDA PARTE  
CONTROLE JURISDICIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

<b>CAPÍTULO 04</b>	
<b>CONTROLE JUDICIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CRITÉRIOS E PARÂMETROS POSSÍVEIS</b>	
<b>ALEXANDRA FUCHS DE ARAÚJO</b>	85
4.1	Introdução .....85
4.2	O controle judicial de políticas públicas .....88
4.3	Política pública: conceito em formação .....90
4.4	Parâmetros possíveis para o controle judicial de políticas públicas .....92
4.4.1	Crítério do controle da razoabilidade .....93
4.4.2	Crítério procedimental .....95
4.4.3	Crítério da preferência da tutela coletiva sobre a individual .....96
4.4.4	Controle forte e controle fraco da discricionariedade .....97
4.4.5	Direitos essenciais e não essenciais .....100
4.5	Considerações finais .....101
	Referências .....101

<b>CAPÍTULO 05</b>	
<b>CONTROLE JUDICIAL DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS</b>	
<b>FERNANDO COUTO GARCIA</b>	103
5.1	Introdução .....103
5.2	A discussão na vigência da Constituição de 1891 .....104
5.3	A persistência da divergência nas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969 e na legislação infraconstitucional anterior à Constituição de 1988 .....107
5.4	Os precedentes do Supremo Tribunal Federal, anteriores à Constituição de 1988, frequentemente citados pela doutrina como favoráveis à tese do poder jurisdicional dos Tribunais de Contas .....110
5.5	O debate sobre o tema na Assembleia Constituinte de 1987-1988 .....113
5.6	A persistência da divergência doutrinária na vigência da Constituição de 1988 .....116
5.7	A doutrina sobre as restrições ao controle judicial das decisões dos Tribunais de Contas .....119
5.8	A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal na vigência da Constituição de 1988 .....122
5.9	Conclusão .....124
	Referências .....124

<b>CAPÍTULO 06</b>	
<b>O CONTROLE JUDICIAL DAS AGÊNCIAS REGULADORAS E NOVOS PARÂMETROS DE ATUAÇÃO</b>	
<b>MARIA ISABEL ROMERO RODRIGUES</b>	127
6.1	Introdução .....127
6.2	O controle judicial e o princípio da legalidade .....128
6.3	Controle judicial do mérito do ato normativo .....132
6.4	Novos parâmetros do controle judicial .....136
	Referências .....141

CONTROLE PARLAMENTAR E PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS  
SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 07

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELAS CPIS: BREVES NOTAS  
SOBRE O FUNCIONAMENTO E OS PODERES DESSAS COMISSÕES

<b>BRUNO JORGE FAGALI</b> .....	145
7.1 Introdução .....	145
7.2 Histórico .....	146
7.3 Fundamentos normativos .....	147
7.4 Pressupostos normativos de criação e funcionamento das CPIS .....	147
7.4.1 Pressuposto deflagrador: <i>quórum mínimo</i> .....	147
7.4.2 Pressuposto orgânico: <i>representação proporcional</i> dos partidos ou dos blocos parlamentares .....	148
7.4.3 Pressuposto operacional: competência (esfera de atuação) .....	149
7.4.4 Pressuposto material: <i>fato determinado</i> .....	150
7.4.5 Pressuposto temporal: <i>prazo certo</i> .....	151
7.4.6 Pressuposto quantitativo: <i>número de CPIS concomitantes na mesma Casa Legislativa</i> .....	151
7.4.7 Rotina geral de trabalho e aspectos complementares .....	152
7.5 A reserva de jurisdição x “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” .....	153
7.6 Os poderes das CPIS conforme os contornos traçados pela jurisprudência atual .....	156
7.7 Conclusão .....	159
Referências .....	161

CAPÍTULO 08

AS CPIS E A RESERVA DE JURISDIÇÃO: A VISÃO DO STF

<b>MÁRIO SAADI</b> .....	165
8.1 Introdução .....	165
8.2 Ponto de partida: o MS 23.452/RJ e a colocação da questão da reserva de jurisdição .....	167
8.2.1 Problemática no MS 23.452 .....	170
8.2.2 Razões de decidir dos Ministros do STF no MS 23.452 .....	170
8.2.2.1 Reconhecimento da reserva de jurisdição .....	171
8.2.2.1.1 O entendimento do Ministro Relator Celso de Mello pela reserva de jurisdição e os demais votos consonantes .....	171
8.2.2.2 Ausência de análises sobre a reserva de jurisdição .....	173
8.2.2.2.1 As manifestações dos Ministros do STF pela ausência de motivação .....	173
8.3 Caminho percorrido: a metodologia adotada para o levantamento de acórdãos e decisões do STF sobre a reserva de jurisdição .....	174
8.3.1 MS 23.446 e o atingimento da maioria dos Ministros do Supremo a respeito do tema .....	175
8.3.2 MS 23.454 e os reparos sobre a reserva de jurisdição .....	176
8.3.3 Demais aspectos relevantes extraídos dos entendimentos dos Ministros do STF .....	178
8.4 Ponto de chegada: conclusões a respeito do entendimento dos Ministros do STF sobre a reserva de jurisdição .....	179
8.5 Conclusão .....	181
Referências .....	182

CAPÍTULO 09

A VISÃO DO STF SOBRE A COMPETÊNCIA DO TCU PARA PRATICAR ATOS DE COMANDO

<b>ANDRÉ ROSILHO, JULIANE ERTAL DE CARVALHO</b> .....	185
9.1 Introdução .....	185
9.2 O espectro de competências e de atribuições do TCU e sua competência para praticar atos de comando .....	186
9.3 A jurisprudência do STF sobre as possibilidades e limites da prática de atos de comando pelo TCU .....	188
9.3.1 Apreciar atos para fins de registro .....	188
9.3.2 Ordenar a prática de atos por terceiros .....	190
9.3.3 Tomar medidas cautelares .....	191
9.3.4 Ordenar o envio de informações ao TCU .....	193
9.4 Conclusão .....	194
Referências .....	195

## CAPÍTULO 10

### O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE: UMA RELEITURA DA SÚMULA 347 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

<b>VALDIRENE RIBEIRO DE SOUZA FALCÃO</b> .....	197
10.1 Introdução .....	197
10.2 Jurisdição Constitucional: função primária do Estado .....	197
10.2.1 A distinção terminológica de Jurisdição Constitucional e Justiça Constitucional.....	197
10.2.2 Jurisdição Constitucional como função primária do Estado e os julgamentos técnicos realizados pelo Tribunal de Contas .....	198
10.3 Posição constitucional do Tribunal de Contas da União e sua natureza jurídica .....	200
10.4 Controle de constitucionalidade e descabimento de seu exercício pelo Tribunal de Contas da União: uma reanálise do disposto na Súmula 347 .....	202
10.4.1 O modelo americano.....	203
10.4.2 Sistema concentrado .....	204
10.4.3 As Constituições brasileiras e os mecanismos de controle: evolução.....	205
10.4.3.1 Constituição de 1824.....	205
10.4.3.2 Constituição de 1891 .....	206
10.4.3.3 Constituição de 1934.....	207
10.4.3.4 Constituição de 1937 .....	207
10.4.3.5 Constituição de 1946.....	208
10.4.3.6 Constituição do Brasil de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969.....	208
10.4.3.7 Constituição Federal de 1988.....	208
10.5 O controle de constitucionalidade exercido pelo Tribunal de Contas da União: uma releitura da Súmula 347.....	209
10.5.1 Momento histórico quando da prolação da Súmula 347 e sua releitura.....	209
10.5.2 Superação da Súmula 347 pelo Supremo Tribunal .....	211
10.6 Conclusão .....	212
Referências .....	212

## QUARTA PARTE

### CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## CAPÍTULO 11

### PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DE ATOS NORMATIVOS POR AGÊNCIAS REGULADORAS FEDERAIS: UMA ANÁLISE DA EXPERIÊNCIA ACUMULADA NOS ÚLTIMOS 20 ANOS

<b>LETÍCIA OLIVEIRA LINS DE ALENCAR</b> .....	217
11.1 Introdução .....	217
11.2 Extensão e limites do poder normativo das Agências Reguladoras .....	218
11.2.1 Revisitando a noção do poder normativo das Agências Reguladoras .....	218
11.2.2 Cautelas ao processo de elaboração normativa: procedimentalização e aprimoramento do controle .....	221
11.2.2.1 Necessidade e objetivos da participação democrática .....	222
11.3 Mecanismos de participação democrática durante o processo de elaboração de normas por Agências .....	225
11.3.1 Disciplina legal da participação democrática .....	226
11.4 Análise da experiência das Agências Reguladoras .....	227
11.4.1 Praxe das Agências Reguladoras .....	228
11.4.1.1 Procedimentos internos da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL .....	228
11.4.1.2 Procedimentos internos da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL .....	229
11.4.1.3 Procedimentos internos da Agência Nacional de Petróleo – ANP .....	230
11.4.1.4 Procedimentos internos da Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT .....	231
11.4.1.5 Procedimentos internos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ .....	232
11.4.2 Panorama sobre os mecanismos de participação democrática no processo de elaboração de normas .....	232
11.5 Análise crítica sobre a forma de participação popular na elaboração de atos normativos pelas Agências Reguladoras federais e possíveis aprimoramentos.....	234
11.5.1 Falta de uniformidade na utilização dos mecanismos de participação popular .....	234
11.5.2 Inexistência de disposições que assegurem a real representatividade de todos	

	os interesses envolvidos .....	235
11.5.3	Negligência da regulamentação com a efetivação do princípio da motivação ....	236
11.5.4	Necessidade de se distinguir os atos normativos de efeitos individuais daqueles de efeitos gerais para a definição do grau de contraditório .....	239
11.6	Conclusões .....	241
	Referências.....	242

#### QUINTA PARTE

### CONTROLE DAS PARCERIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM O TERCEIRO SETOR

#### CAPÍTULO 12

#### CONTROLE DE RESULTADOS E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NAS NOVAS PARCERIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COM ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS

	<b>FABRÍCIO CONTATO LOPES RESENDE</b> .....	247
12.1	Introdução .....	247
12.2	A necessidade de um controle de resultados.....	248
12.3	Controle de meios ou de resultados na Lei Federal nº 13.019/14? .....	250
12.4	As normas de controle de resultados na prática da Administração Pública.....	254
12.5	Experimentação e segurança jurídica.....	258
12.6	Conclusão .....	260
	Referências.....	261

#### CAPÍTULO 13

#### CONTROLE NA LEI FEDERAL Nº 13.019/2014: A CONVIVÊNCIA DO CONTROLE DE RESULTADOS E DE MEIOS NAS PARCERIAS VOLUNTÁRIAS

	<b>GUSTAVO HENRIQUE CARVALHO SCHIEFLER</b> .....	263
13.1	Introdução .....	263
13.2	A priorização do controle de resultados e a dificuldade para conciliá-la com o controle de meios.....	264
13.3	A lição que pode ser extraída a partir da antiga obsessão por controle de meios nos contratos de terceirização de serviços continuados.....	266
13.4	As diferentes formas de controle previstas pela Lei Federal nº 13.019/2014 .....	267
13.4.1	O controle interno .....	267
13.4.2	O controle externo .....	271
13.4.3	O controle social .....	272
13.4.4	O controle pela própria organização da sociedade civil .....	273
13.5	Considerações finais .....	274
	Referências.....	276

#### CAPÍTULO 14

#### A LEI FEDERAL Nº 13.019/2014 E O CONTROLE NAS PARCERIAS DA ADMINISTRAÇÃO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

	<b>LAURA MENDES AMANDO DE BARROS</b> .....	279
14.1	Introdução .....	279
14.2	A Lei nº 13.019/14: breve histórico e considerações gerais.....	280
14.3	O controle de resultados .....	282
14.4	O controle preventivo .....	285
14.5	Controle social .....	286
14.6	Algumas críticas à Lei nº 13.019/2014.....	288
14.7	Tendências interpretativas em nível local.....	293
14.8	Conclusões.....	295
	Referências.....	296

#### SEXTA PARTE

### CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO

#### CAPÍTULO 15

#### LEI Nº 12.846/13 – LEI ANTICORRUPÇÃO EMPRESARIAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO SANCIONADORA

	<b>ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO</b> .....	301
15.1	Controle da administração sancionadora: importância do tema e sua relação com a Lei nº 12.846/13.....	301

15.2	O processo como instrumento de controle da Administração .....	303
15.2.1	Controle da Administração: apontamentos.....	303
15.2.2	Processo/procedimento como instrumento do controle.....	303
15.2.3	Processo e atividade sancionadora estatal.....	308
15.2.3.1	Finalidade da atividade sancionadora estatal e o papel do processo na sua persecução .....	308
15.2.3.2	A Lei nº 12.846/13 e o seu processo.....	310
15.2.3.2.1	Culpabilidade .....	310
15.2.3.2.2	Culpabilidade e individualização da pena.....	313
15.2.3.2.3	Juiz natural.....	313
15.2.3.2.4	Racionalidade do processo .....	314
15.2.3.2.4.1	Acordo de leniência .....	315
15.2.3.2.5	Regulamento da LAE: Decreto nº 8.420/2015.....	317
15.3	Conclusão .....	319
	Referências.....	319

## CAPÍTULO 16

### CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: UMA AGÊNCIA ANTICORRUPÇÃO?

**GUSTAVO JUSTINO DE OLIVEIRA, OTAVIO AUGUSTO VENTURINI DE SOUSA** ..... 323

16.1	Introdução .....	323
16.2	A Controladoria-Geral da União (CGU): da centralização do controle interno ao processo de ampliação de suas competências .....	324
16.3	Agência Anticorrupção (AAC): definição e características.....	326
16.4	O Sistema Brasileiro de Combate à Corrupção: modelo de agência única ou modelo multiagências? .....	328
16.5	Conclusões.....	330
	Referências.....	320

## SÉTIMA PARTE

### ESTUDOS DE CASOS QUE SUSCITAM QUESTÕES SOBRE CONTROLE

## CAPÍTULO 17

### CONTROLE DAS EMPRESAS SEMIESTATAIS

**MURILO GIORDAN**..... 335

17.1	Introdução .....	335
17.2	Empresas semiestatais .....	336
17.3	Controle das empresas semiestatais .....	340
17.3.1	Tipologia do controle incidente sobre as empresas semiestatais .....	340
17.3.2	A dificuldade para a criação de parâmetros de controle.....	341
17.3.3	Controle prévio.....	342
17.3.4	Controle concomitante .....	343
17.3.5	Controle posterior .....	346
17.3.5.1	O controle da aquisição da participação estatal em empresa semiestatal .....	346
17.3.5.2	O controle pelo TCU das contratações entre as semiestatais e a Administração Pública direta e indireta .....	347
17.3.5.3	O controle posterior das atividades das semiestatais .....	349
17.4	O caso das concessões aeroportuárias.....	350
17.5	Conclusões.....	353
	Referências.....	354

## CAPÍTULO 18

### EMPRESAS SEMIESTATAIS E CONTROLES SOBRE A SUA CRIAÇÃO

**RODRIGO BRACET MIRAGAYA** ..... 357

18.1	Introdução .....	357
18.2	Conceito de empresas semiestatais e critérios para classificação de uma empresa como estatal ou controlada pelo Estado .....	358
18.3	Motivos e finalidades que podem guiar a criação de empresas semiestatais .....	363
18.3.1	Casos de semiestatais previstos na legislação .....	364
18.3.2	Razões para a criação de semiestatais .....	366
18.4	Controles relativos à constituição de empresas semiestatais .....	373
18.4.1	Controle pelo Parlamento .....	373
18.4.2	Controle pelo Tribunal de Contas.....	375
18.5	Conclusão: o futuro das empresas semiestatais .....	382
	Referências.....	383

CAPÍTULO 19

ESTUDO DE CASO: PROJETO NOVA LUZ

<b>JOSÉ ANTONIO APPARECIDO JUNIOR</b> .....	385
19.1 Introdução .....	385
19.2 Centro de São Paulo, Santa Ifigênia e o Projeto Nova Luz.....	386
19.3 Contexto normativo .....	387
19.4 Do controle sobre a atividade administrativa de elaboração do Projeto Nova Luz: atores e resultados .....	389
19.4.1 Tribunal de Contas do Município.....	390
19.4.2 Ministério Público .....	392
19.4.3 Controle social .....	393
19.4.4 Poder Judiciário.....	396
19.4.5 Outras modalidades de controle.....	400
19.5 Resultados do controle da Administração Pública no Projeto Nova Luz.....	401
19.6 Conclusão .....	402
Referências.....	402
 SOBRE OS AUTORES.....	 405