

Licurgo Mourão  
Almir Megali Neto  
Ariane Shermam  
Mariana Bueno Resende  
Sílvia Motta Piancastelli

# CONTROLE DEMOCRÁTICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Prefácio  
Jorge Ulisses Jacoby Fernandes

2ª edição revista, atualizada, ampliada  
e de acordo com o Novo Arcabouço Fiscal – PLP nº 93/2023

**FORUM**

# CONTROLE DEMOCRÁTICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**Prefácio**  
*Jorge Ulisses Jacoby Fernandes*

**Área específica**  
DIREITO ADMINISTRATIVO.

**Áreas afins do livro**  
DIREITO FINANCEIRO, DIREITO  
CONSTITUCIONAL, DIREITO PÚBLICO.

**Palavras-chave**  
CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.  
DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO  
ADMINISTRATIVO. DIREITO FINANCEIRO.  
ARCABOUÇO FISCAL.

O controle democrático da administração pública é instrumento de promoção de igualdade, transformação social e distribuição de justiça. Fomentar a necessidade de maior conhecimento dos meios de controle da Administração Pública em linguagem clara e acessível ao grande público – eis o intento maior deste livro.

Nesta 2ª edição revista, atualizada e ampliada, discorreremos acerca de todos os mecanismos de controle democrático e das alterações legislativas havidas no último quinquênio e suas implicações no controle democrático, desde a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018), passando pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, com redação dada pela Lei nº 14.230/2021) e por todas as novas normas editadas em decorrência da pandemia de covid-19, para desaguar no Novo Arcabouço Fiscal (PLP nº 93/2023).

Tais mecanismos são disponibilizados aos cidadãos para controlar o que é de todos e obter a efetividade do poder público, mesmo que por meio da aplicação de sanções. Controlar bem significará, em futuro próximo, que a corrupção endêmica tenha sido apenas um estágio no longo caminho da busca da equidade social em nosso país.

**FORMATO:** 14,5 × 21,5 cm  
**CÓDIGO:** 3134

C764 Controle democrático da Administração Pública / Licurgo Mourão, Almir Megali Neto, Ariane Shermam, Mariana Bueno Resende, Sílvia Motta Piancastelli. -- 2. ed. -- Belo Horizonte: Fórum, 2023.  
400 p. 14,5x21,5cm

ISBN 978-65-5518-589-8

1. Controle da Administração Pública. 2. Direito constitucional. 3. Direito administrativo. 4. Direito financeiro. 5. Arcabouço fiscal. I. Mourão, Licurgo. II. Megali Neto, Almir. III. Shermam, Ariane. IV. Resende, Mariana Bueno. V. Piancastelli, Sílvia Motta. VI. Título.

CDD: 342

CDU: 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

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

MOURÃO, Licurgo; MEGALI NETO, Almir; SHERMAM, Ariane; RESENDE, Mariana Bueno; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. *Controle democrático da Administração Pública*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 400 p. ISBN 978-65-5518-589-8.

### **Licurgo Mourão**

Pós-doutorando (EACH-USP) e Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário (USP), *Certified Compliance & Ethics Professional International* (CCEP-I), com extensões universitárias em Neuroscience na HarvardX University, na Hong Kong University, na California Western School of Law, na Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne e na The George Washington University. Mestre em Direito Econômico (UFPB). Pós-graduado em Direito Administrativo, Contabilidade Pública e Controladoria Governamental (UFPE). Conselheiro substituto do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

### **Almir Megali Neto**

Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Assessor de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

### **Ariane Shermam**

Doutoranda e Mestra em Direito e Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Assessora de Conselheiro no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Autora de capítulos de livros e de artigos científicos na área do Direito Público.

### **Mariana Bueno Resende**

Mestra em Direito e Administração Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-graduada em Finanças Públicas pela Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e em Direito Ambiental e Urbanístico pela PUC Minas. Assessora de Conselheiro no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Professora.

### **Sílvia Motta Piancastelli**

Graduada em Administração de Empresas (UNA-BH), com extensão universitária na Universidad de Salamanca – USAL (Espanha). Bacharel em Direito na Faculdade Milton Campos. Assessora de Conselheiro no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

PREFÁCIO	
<b>Jorge Ulisses Jacoby Fernandes</b> .....	23
INTRODUÇÃO .....	25
CAPÍTULO 1	
CONCEITO, FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO CONTROLE.....	29
CAPÍTULO 2	
O SISTEMA BRASILEIRO DE CONTROLE – DEFINIÇÕES E LEGISLAÇÃO.....	37
CAPÍTULO 3	
CLASSIFICAÇÃO DAS MODALIDADES DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	43
3.1 Quanto à natureza do controlador .....	43
3.2 Quanto ao momento em que se efetua .....	46
3.3 Quanto à posição estrutural do órgão controlador .....	49
3.4 Quanto ao aspecto a ser controlado.....	53
3.5 Quanto ao âmbito da administração .....	56
CAPÍTULO 4	
CONTROLE INTERNO .....	59
4.1 Atuação dos administrados perante o controle interno.....	60
4.1.1 O silêncio da administração .....	62
4.1.2 Direito de petição.....	63
4.1.3 Representação .....	65
4.1.4 Demais modalidades de recursos administrativos.....	65
4.1.5 Pedido de reconsideração.....	69
4.1.6 Reclamação administrativa .....	69
4.1.7 Recursos hierárquicos próprios e impróprios .....	71
4.1.8 Pedido de revisão .....	72
4.1.9 Processo ou procedimento administrativo .....	73
4.1.9.1 A verdade sabida .....	75
4.1.9.2 Processo administrativo tributário.....	76
4.1.9.3 Sindicância administrativa .....	77
4.2 Controle interno <i>ex officio</i> .....	78
4.2.1 Confirmação de atos administrativos .....	82
4.2.1.1 Da homologação .....	82
4.2.1.2 Da aprovação.....	83
4.2.1.3 Do visto .....	83
4.2.2 Da extinção de atos administrativos .....	83
4.2.2.1 Da extinção pela falta de um dos seus elementos .....	83
4.2.2.2 Da revogação e da anulação.....	84
4.2.2.3 Da cassação dos atos administrativos.....	90
4.2.3 Aproveitamento dos atos administrativos .....	90
4.2.4 Fiscalização hierárquica.....	92
4.2.5 Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial .....	93
4.2.5.1 Fiscalização contábil.....	94

4.2.5.2	Fiscalização financeira e orçamentária .....	95
4.2.5.3	Fiscalização operacional .....	96
4.2.5.4	Fiscalização patrimonial .....	97
CAPÍTULO 5		
	CONTROLE GERENCIAL .....	101
CAPÍTULO 6		
	COISA JULGADA ADMINISTRATIVA .....	109
CAPÍTULO 7		
	DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVAS .....	113
7.1	Decadência e segurança jurídica .....	116
7.2	Prescrição e segurança jurídica.....	125
CAPÍTULO 8		
	REFORMATIO IN PEJUS .....	137
CAPÍTULO 9		
	CONTROLE EXTERNO PELO LEGISLATIVO .....	141
9.1	Controle político .....	142
9.2	Controle financeiro.....	151
CAPÍTULO 10		
	O CONTROLE EXTERNO PELO TRIBUNAL DE CONTAS .....	153
10.1	Os Tribunais de Contas na Constituição de 1988.....	157
10.2	Da competência dos Tribunais de Contas.....	162
10.3	Da organização e funcionamento dos Tribunais de Contas.....	165
10.4	Funções dos Tribunais de Contas.....	172
10.4.1	Função fiscalizadora.....	172
10.4.1.1	A função fiscalizadora dos Tribunais de Contas na Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021.....	174
10.4.2	Função corretiva.....	183
10.4.3	Função opinativa.....	184
10.4.4	Função sancionadora .....	188
10.4.5	Função jurisdicional .....	192
10.4.6	Função informativa.....	198
10.4.7	Função de ouvidoria .....	199
10.5	Das decisões dos Tribunais de Contas.....	200
10.6	O procedimento da Tomada de Contas Especial (TCE) .....	204
CAPÍTULO 11		
	CONTROLE JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO .....	209
11.1	Peculiaridades da administração pública em juízo .....	210
11.2	Controle especial dos atos da administração pública .....	212
11.2.1	Atos normativos.....	212
11.2.2	Atos <i>interna corporis</i> .....	214
11.2.3	Atos de decisão eminentemente política .....	215
11.3	Controle judicial dos motivos.....	217
11.4	Controle sobre a discricionariedade do ato .....	218
11.5	Instrumentos de atuação do controle judicial .....	220
11.5.1	<i>Habeas corpus</i> .....	221
11.5.2	<i>Habeas data</i> .....	223
11.5.3	Mandado de segurança.....	225
11.5.4	Ação popular .....	228
11.5.5	Mandado de injunção .....	230
11.5.6	Ação civil pública .....	233

11.5.7	Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) .....	236
11.5.8	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).....	239
11.5.9	Ação de improbidade administrativa.....	242
11.5.10	Outros meios judiciais de controle da administração .....	249
CAPÍTULO 12		
CONTROLE DEMOCRÁTICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....		253
12.1	Controle social ou extraorgânico.....	253
12.2	Controle democrático orçamentário .....	260
12.3	Formas de exercício do controle democrático .....	270
CAPÍTULO 13		
A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO .....		275
13.1	Transparência da gestão fiscal (arts. 48, 48-A e 49).....	282
13.2	Escrituração e consolidação das contas (arts. 50 e 51).....	284
13.3	Relatório Resumido da Execução Orçamentária (arts. 52 e 53) ..	287
13.4	Relatório de Gestão Fiscal (arts. 54 e 55) .....	287
13.5	Prestação de contas (arts. 56 a 58) .....	288
13.6	Fiscalização da gestão fiscal (art. 59).....	290
13.7	Demais normas jurídicas em matéria de responsabilidade fiscal .....	293
13.7.1	Leis Complementares nº 173/2020, nº 177/2021 e nº 178/2021 .....	297
13.7.2	Emendas Constitucionais nº 106, de 7 de maio de 2020, e nº 109, de 15 de março de 2021 .....	303
13.7.3	Emendas Constitucionais nº 123, de 14 de julho de 2022, e nº 126, de 21 de dezembro de 2022 .....	312
13.8	Novo Arcabouço Fiscal .....	317
13.8.1	A avaliação do Projeto de Lei Complementar nº 93/2023 pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.....	329
13.9	Das isenções fiscais.....	341
CAPÍTULO 14		
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....		355
REFERÊNCIAS.....		371