



Helio Saul Mileski integra o estreito rol de pensadores brasileiros contemporâneos que se incluem na categoria de publicistas. A 3ª edição revisada, atualizada e aumentada da sua obra *O Controle da Gestão Pública* mostra como é possível um texto acadêmico estar centrado no principal desafio da administração pública do Brasil que é o descontrole da gestão e desobediência aos princípios da Governança.

O autor, forjado na academia rio-grandense e na prática do Controle Externo com destacada atuação como Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, buscou a excelência na Universidade de Salamanca, que no próximo ano celebrará quinhentos anos de existência, o que lhe permite uma visão privilegiada.

Os treze capítulos da Obra demonstram este conhecimento: o conceito de Estado, sua atividade financeira, responsabilidade fiscal, atividades de Controle e o Tribunal de Contas, o sistema de fiscalização de contas públicas em ambiente federativo, respectivas competências, sanções, processo fiscalizatório e suas espécies, terminando com a instrução, julgamento e recursos. É, portanto, texto único, a ser consultado pelos operadores do controle, gestores públicos e acadêmicos.

(...)

Boa leitura e, com certeza, excelente proveito.

(Do Prefácio de Sebastião Helvécio)

Autor
Helio Saul Mileski

O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA

Área específica

Direito Público – Atividade Financeira do Estado – Controle da Administração Pública.

Áreas afins

Direito Constitucional; Direito Administrativo; Direito Financeiro; Contabilidade Pública; Finanças Públicas; Responsabilidade Fiscal; Processo Administrativo; Tomada de Contas; Prestação de Contas; Controle da Administração Pública; Tribunais de Contas.

Público-alvo/consumidores

Estudantes de Direito; Advogados e Procuradores que atuam no âmbito da Administração Pública; Administradores Públicos Federais, Estaduais e Municipais; Servidores Públicos em geral.

FORMATO: 14,5 X 21,5 cm
CÓDIGO: 10001261

M643c

Mileski, Helio Saul

O controle da gestão pública / Helio Saul Mileski; prefácios de Benjamim Zymler, Juarez Freitas e Sebastião Helvécio. 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

477 p.

ISBN 978-85-450-0406-6

1. Direito público. 2. Direito constitucional. 3. Direito administrativo. I. Zymler, Benjamin. II. Freitas, Juarez. III. Título.

CDD: 341

CDU: 342

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

MILESKI, Helio Saul. O controle da gestão pública. 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 477 p. ISBN 978-85-450-0406-6.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	17
PREFÁCIO DA 3ª EDIÇÃO Sebastião Helvécio Ramos de Castro	19
PREFÁCIO DA 2ª EDIÇÃO Benjamin Zymler	21
PREFÁCIO DA 1ª EDIÇÃO Juarez Freitas	23
NOTA DO AUTOR DA 3ª EDIÇÃO	27
NOTA DO AUTOR DA 2ª EDIÇÃO	29
NOTA DO AUTOR DA 1ª EDIÇÃO	31
CAPÍTULO 1 O ESTADO	33
1.1 O Estado	33
1.2 Elementos constitutivos: povo, território e governo.....	34
1.2.1 Povo.....	34
1.2.2 Território.....	35
1.2.3 Governo	36
1.3 Objetivos do Estado	37
1.4 O Estado atual.....	39
1.5 O Estado brasileiro: forma, funções, Governo e organização administrativa.....	45
1.5.1 Forma	45
1.5.2 Funções	46
1.5.3 Governo	48
1.5.4 Organização administrativa	49
1.6 Princípios constitucionais dirigidos à Administração Pública	51
1.6.1 Legalidade	54
1.6.2 Impessoalidade.....	55
1.6.3 Moralidade	55
1.6.4 Publicidade.....	56
1.6.5 Eficiência.....	57

CAPÍTULO 2	
ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO	59
2.1 Recursos financeiros necessários à manutenção do Estado:	
atividade financeira do Estado	59
2.1.1 Orçamento público	61
2.1.1.1 Princípios orçamentários	64
2.1.1.1.1 Princípio da exclusividade	66
2.1.1.1.2 Princípio da programação	66
2.1.1.1.3 Princípio do equilíbrio orçamentário	67
2.1.1.1.4 Princípio da anualidade ou periodicidade	69
2.1.1.1.5 Princípio da unidade	69
2.1.1.1.6 Princípio da universalidade	70
2.1.1.1.7 Princípio da legalidade	71
2.1.1.1.8 Princípio da transparência	71
2.1.2 Planejamento	71
2.1.2.1 Plano Plurianual	74
2.1.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias	75
2.1.2.3 Orçamento anual	79
CAPÍTULO 3	
RESPONSABILIDADE FISCAL	83
3.1 Responsabilidade fiscal	83
3.1.1 Planejamento	87
3.1.1.1 Receita	88
3.1.1.1.1 Renúncia de receita	90
3.1.1.2 Despesa	92
3.1.1.2.1 Geração da despesa	93
3.1.1.2.2 Despesa obrigatória de caráter continuado	96
3.1.1.2.3 Despesa com pessoal	98
3.1.1.2.4 Despesas com seguridade social	116
3.1.1.3 Limites de endividamento	117
3.1.1.3.1 Restos a pagar	120
3.1.2 Transparência	123
3.1.2.1 A transparência fiscal	130
3.1.2.2 Princípios dirigidos à transparência fiscal	133
3.1.2.2.1 Princípio da definição clara de funções e responsabilidades	134
3.1.2.2.2 Princípio do acesso público à informação estatal	135
3.1.2.2.3 Princípio do acesso aos procedimentos de elaboração, execução e prestação de contas do orçamento	137
3.1.2.2.4 Princípio das garantias de integridade das informações fiscais	138
3.1.2.3 A transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal	138
3.1.2.4 A Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009 e as modificações produzidas pela Lei Complementar nº 156, de 28.12.2016	141
3.1.3 Controle	144
3.1.4 Sanção	146
3.1.4.1 Administrativa	147
3.1.4.2 Criminal	149
3.1.5 O Ordenador de Despesa e o responsável pela Gestão Fiscal	151
3.1.5.1 O Ordenador de Despesa	152
3.1.5.2 Ordenador de Despesa originário e Ordenador de Despesa derivado	155
3.1.5.3 A figura do responsável na Constituição de 1988	156
3.1.5.4 O responsável pela Gestão Fiscal	158
3.1.5.5 Distinção entre Ordenador de Despesa, Autoridade Responsável e Gestor Fiscal	161
3.1.5.6 Consequências jurídicas da responsabilidade fiscal	164
CAPÍTULO 4	
ATIVIDADES DE CONTROLE DO ESTADO	169
4.1 O controle da Administração Pública	169
4.2 Aspectos de compreensão do controle	171
4.2.1 Quanto ao tipo	173
4.2.1.1 Controle interno	173
4.2.1.2 Controle externo	174
4.2.2 Quanto ao órgão executor	175
4.2.2.1 Administrativo	175
4.2.2.2 Legislativo	176

4.2.2.3	Judiciário	176
4.2.3	Quanto ao momento	177
4.2.3.1	Controle prévio.....	178
4.2.3.2	Controle concomitante	178
4.2.3.3	Controle posterior	178
4.2.4	Quanto à finalidade	179
4.2.4.1	Controle de legalidade	179
4.2.4.2	Controle de mérito	180
4.3	Conceito e abrangência do controle	181
4.4	Espécies de controle	182
4.4.1	Controle administrativo	182
4.4.2	Controle legislativo	183
4.4.3	Controle judicial	184
4.4.4	Controle social	185
4.4.5	Fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.....	189
4.4.5.1	Controle interno	190
4.4.5.1.1	Instituição legal e constitucional. Conceito. Finalidades e objetivos.....	190
4.4.5.1.2	O Controle interno da União.....	195
4.4.5.1.3	O Controle interno dos Estados e do Distrito Federal.....	206
4.4.5.1.4	Controle interno dos Municípios.....	209
4.4.5.2	Controle externo.....	212
4.5	A evolução do controle público	212

CAPÍTULO 5

O TRIBUNAL DE CONTAS	217	
5.1	Sistemas de controle das contas públicas: Tribunais de Contas e Controladorias.....	217
5.1.1	O controle da Antiguidade à modernidade	217
5.1.2	O sistema de Controladoria.....	220
5.1.3	O sistema de Tribunais de Contas	221
5.2	Os principais modelos de Tribunais de Contas.....	222
5.2.1	França.....	223
5.2.2	Bélgica.....	224
5.2.3	Itália.....	225
5.2.4	Portugal	226
5.2.5	Espanha	228
5.2.6	A União Europeia.....	229
5.3	O Tribunal de Contas no Brasil.....	234
5.3.1	O Tribunal de Contas da União	234
5.3.2	O Tribunal de Contas nos Estados e Distrito Federal.....	240
5.3.3	Os Tribunais de Contas e Conselhos de Contas dos Municípios.....	243
5.4	O Tribunal de Contas na estrutura organizacional do Estado	245
5.5	Natureza jurídica das funções do Tribunal de Contas	250
5.6	O Tribunal de Contas e o Regime Democrático de Direito.....	257
5.7	Composição e organização do Tribunal de Contas.....	259
5.7.1	Composição	259
5.7.2	Organização	263
5.7.3	Ministros e Conselheiros.....	266
5.7.4	Auditores	268
5.7.5	Ministério Público.....	272
5.7.6	Órgãos técnicos e auxiliares.....	274

CAPÍTULO 6

O SISTEMA DE FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS	277	
6.1	A fiscalização da execução orçamentária.....	277
6.1.1	Fiscalização e controle	278
6.1.2	A obrigação constitucional de prestar contas	280
6.1.3	Proteção à regularidade fiscal	281
6.1.4	Definição de fiscalização contábil, financeira e orçamentária	283
6.1.4.1	Fiscalização contábil	284
6.1.4.2	Fiscalização financeira	285
6.1.4.3	Fiscalização orçamentária	286
6.1.4.4	Fiscalização operacional.....	287
6.1.4.5	Fiscalização patrimonial.....	287
6.1.5	Objeto e alcance da fiscalização	288
6.2	Princípios constitucionais dirigidos ao sistema de fiscalização	

	contábil, financeira e orçamentária.....	291
6.2.1	Controle da legalidade	291
6.2.2	Controle da legitimidade	293
6.2.3	Controle da economicidade	295

CAPÍTULO 7		
DAS COMPETÊNCIAS E DA JURISDIÇÃO DO		
TRIBUNAL DE CONTAS		
	TRIBUNAL DE CONTAS	297
7.1	Competências e jurisdição	297
7.1.1	Competências.....	297
7.1.2	Jurisdição.....	300
7.2	Independência das instâncias judiciais e administrativas e a cumulação das cominações legais.....	302

CAPÍTULO 8		
COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS		
ESPECÍFICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS		
	ESPECÍFICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS	307
8.1	Competências em gênero e espécie	307
8.2	Emissão de parecer prévio.....	308
8.2.1	Sobre as contas do Presidente da República e dos Governadores dos Estados	309
8.2.2	Sobre as contas dos Prefeitos Municipais.....	316
8.2.3	Sobre as contas de Gestão Fiscal	322
8.3	Julgamento das Contas dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos	328
8.3.1	Natureza jurídica do julgamento.....	330
8.3.2	Definição de responsáveis.....	332
8.3.3	Delegação de poderes dos responsáveis.....	334
8.3.4	Objeto e alcance do julgamento	335
8.3.5	Repercussões jurídicas do julgamento	337
8.4	Apreciação de legalidade para fins de registro.....	339
8.4.1	Dos atos de admissão de pessoal.....	341
8.4.2	Dos atos de aposentadorias, reformas e pensões	344
8.4.3	Atos de admissão, inativação e pensão são atos administrativos simples ou complexos?.....	346
8.4.4	Natureza jurídica da apreciação de legalidade.....	350
8.4.5	Os interessados nos processos de apreciação de legalidade (partes).....	351
8.4.6	Repercussões jurídicas da apreciação de legalidade.....	354
8.5	Realização de auditorias e inspeções	360

CAPÍTULO 9		
COMPETÊNCIAS COMPLEMENTARES.....		
	COMPETÊNCIAS COMPLEMENTARES.....	365
9.1	Outras atribuições e deveres destinados ao Tribunal de Contas.....	365
9.1.1	Representação	365
9.1.2	Ouvidoria	366
9.1.3	Informação	367
9.1.4	Fiscalização de recursos repassados pela União a entes federados	368
9.1.5	Função consultiva.....	370
9.1.6	Função pedagógica	371
9.1.7	Realização de Audiências Públicas.....	374
9.1.8	Participação de <i>amicus curiae</i>	375
9.1.9	Modulação dos efeitos da decisão	376
9.1.10	Medidas liminares acautelatórias	379

CAPÍTULO 10		
DAS SANÇÕES.....		
	DAS SANÇÕES.....	381
10.1	Sanções aplicáveis pelo Tribunal de Contas	381
10.1.1	Aplicação de multa	381
10.1.2	Glosa de despesa e fixação de débito	384
10.1.3	Fixação de prazo para adoção de providências e sustação de ato impugnado	385
10.1.4	Sustação de contrato	385
10.1.5	Providências de natureza criminal	387
10.1.6	Suspensão de direitos políticos	388

CAPÍTULO 11		
DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO.....		
	DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO.....	391

11.1	A instrumentalidade do processo.....	391
11.2	Processo. Processo Administrativo. Processo de Fiscalização.....	392
11.2.1	Teoria do processo.....	392
11.2.2	Processo e procedimento.....	393
11.2.3	Conceituação de processo administrativo.....	395
11.2.4	Processo administrativo e processo de fiscalização.....	396
11.2.5	A importância da codificação do processo de fiscalização.....	398
11.2.6	As garantias processuais das partes.....	402
11.2.7	Garantias ao devido processo legal.....	403
11.3	Relação processual de fiscalização.....	403
11.3.1	Sujeitos do processo administrativo.....	404
11.3.2	Relação processual administrativa.....	404
11.3.3	Processo de fiscalização: sujeitos e relação processual.....	405
11.4	Princípios constitucionais e legais aplicáveis ao processo de fiscalização.....	405
11.4.1	Princípio da legalidade.....	405
11.4.2	Princípio da moralidade.....	406
11.4.3	Princípio da isonomia.....	406
11.4.4	Princípio da publicidade.....	407
11.4.5	Princípio da eficiência.....	407
11.4.6	Princípio do contraditório e da ampla defesa.....	407
11.4.7	Princípio da oficialidade.....	408
11.4.8	Princípio da livre investigação das provas: verdade formal e verdade material.....	408
11.4.9	Princípio da motivação das decisões.....	409
11.4.10	Princípio do duplo grau de jurisdição.....	410

CAPÍTULO 12

ESPÉCIES DE PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO.....	411	
12.1	Classificação do processo de fiscalização.....	411
12.1.1	Processo de julgamento de contas.....	411
12.1.2	Processo de apreciação de legalidade.....	412
12.1.3	Processo de apuração de atos de responsabilidade do gestor público.....	413
12.1.4	Processo de informação técnico-jurídica.....	413
12.2	Tipos de processo de fiscalização.....	413
12.2.1	Processo de prestação de contas.....	414
12.2.2	Processo de Contas de Gestão.....	415
12.2.3	Prestação de Contas e Tomada de Contas.....	417
12.2.4	Processo de apreciação de legalidade de ato de admissão, inativação e pensão.....	418
12.2.5	Processo de auditoria e inspeções.....	420
12.2.6	Processo de denúncia.....	421
12.2.7	Processo de consulta.....	421

CAPÍTULO 13

DA INSTRUÇÃO, JULGAMENTO E RECURSOS.....	423	
13.1	Instrução processual.....	423
13.2	Julgamento: decisões.....	424
13.3	Recursos.....	425
13.3.1	Agravo.....	425
13.3.2	Embargos de Declaração.....	426
13.3.3	Recurso de reconsideração e pedido de reexame.....	426
13.4	Revisão.....	428
13.5	Execução das decisões do Tribunal de Contas.....	429

REFERÊNCIAS.....	431
------------------	-----

ANEXOS

Ementário de Jurisprudência Judicial e Administrativa
Relativa a Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

ANEXO A – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).....	443
---	-----

ANEXO B – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU).....	453
--	-----

ANEXO C – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE/RS).....	461
---	-----