

Ronaldo Chadid

# A FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

Prefácio  
Francisco Pedro Jucá

**FORUM**

A presente pesquisa destina-se ao estudo da função social dos Tribunais de Contas e o desenvolvimento de suas competências, com o escopo de assegurar o cumprimento da eficiência na consecução das políticas públicas como meio de efetividade dos direitos fundamentais e resguardo da dignidade da pessoa humana, promovendo a justiça social. Este trabalho tem por objetivo demonstrar que o controle exercido pelos Tribunais de Contas deve ser um instrumento de efetivação das políticas públicas, a partir da contextualização do controle com os novos paradigmas apontados pela doutrina contemporânea e em conformidade com os ditames constitucionais. Nesta perspectiva, almeja-se superar a ideia do controle formal limitado apenas aos aspectos inerentes à legalidade, buscando na Constituição Federal valores que propiciem uma atuação voltada para uma análise qualitativa das políticas públicas, em especial à luz do princípio da eficiência.

**Autor**  
Ronaldo Chadid

# A FUNÇÃO SOCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

**Prefácio**  
*Francisco Pedro Jucá*

**Área específica**  
DIREITO FINANCEIRO.

**Áreas afins**  
DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO MUNICIPAL,  
DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITO PÚBLICO,  
GESTÃO PÚBLICA.

**Público-alvo/consumidores**  
ACADÊMICOS DE GRADUAÇÃO E  
PÓS-GRADUAÇÃO; SERVIDORES PÚBLICOS E  
MEMBROS DE CARREIRA DE ÓRGÃOS LIGADOS  
AO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

**FORMATO:** 14,5 × 21,5 cm  
**CÓDIGO:** 10001555

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

C432f Chadid, Ronaldo

A função social do Tribunal de Contas no Brasil / Ronaldo Chadid. – Belo Horizonte : Fórum, 2019.

262p.; 14,5cm x 21,5cm

ISBN: 978-85-450-0623-7

1. Direito Administrativo. 2. Direito Financeiro. 3. Direito Municipal. 4. Direito Constitucional. 5. Direito Público. 6. Gestão Pública I. Título.

CDD: 341.3

CDU: 342.9

**Elaborado por Daniela Lopes Duarte – CRB-6/3500**

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

CHADID, Ronaldo. *A função social do Tribunal de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. 262p. ISBN 978-85-450-0623-7.

**Ronaldo Chadid** é graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, bem como em Direito Civil e Empresarial pelo Instituto Nacional de Pós-Graduação/UCDB. cursou MBA em Gestão Pública pela Uninter, de Curitiba/PR. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de Franca/SP. Doutor em Função Social no Direito Constitucional pela FADISP/SP. Foi Advogado, delegado de Polícia Civil do Estado do Paraná, promotor de Justiça, professor de Direito Administrativo, coordenador dos cursos de Direito da Uniderp, Unaes e Faculdade Estácio de Sá. Foi procurador do Ministério Público de Contas. Na Procuradoria de Contas foi, por três mandatos, procurador-geral. Atualmente, é conselheiro corregedor-geral do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul. É presidente da Academia Sul Mato-grossense de Direito Público, membro correspondente da Academia Paulista de Letras Jurídicas, membro da Sociedade Brasileira de Direito Financeiro, diretor da Sociedade Paulista de Direito Financeiro, diretor da Sociedad Hispanobrasileña de Derecho Comparado.

PREFÁCIO	
<b>Fancisco Pedro Jucá</b> .....	13
APRESENTAÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1	
NATUREZA E PAPEL DO ESTADO.....	19
1.1 Direitos sociais e políticas públicas.....	26
1.2 Políticas públicas e a Constituição .....	28
1.3 Políticas públicas e a dignidade da pessoa humana: regra geral dos direitos fundamentais .....	32
1.4 Políticas de Estado e de governo.....	38
1.5 Tipologia das políticas públicas .....	40
1.6 Políticas públicas e o princípio constitucional da eficiência .....	43
1.7 A Biopolítica e a ideia de promoção humana.....	47
1.7.1 Da análise do poder e da Biopolítica .....	47
1.8 Os estágios do ciclo político-administrativo.....	56
1.8.1 Montagem da agenda.....	58
1.8.2 Formulação de políticas.....	60
1.8.3 Tomada das decisões políticas.....	61
1.8.4 Implementação de políticas.....	62
1.8.5 Avaliação das políticas.....	63
1.9 Leis orçamentárias: instrumentos de previsão das políticas públicas e seu controle.....	66
1.9.1 Definição das prioridades em políticas públicas nas leis orçamentárias .....	66
1.9.2 A evolução do orçamento público .....	68
1.9.3 As leis orçamentárias na Constituição de 1988 .....	72
1.9.4 O caráter impositivo do orçamento público e as limitações das modificações orçamentárias .....	74
CAPÍTULO 2	
AÇÃO DO ESTADO COM SUAS FINALIDADES .....	79
2.1 Serviço público.....	79
2.2 Do Estado patrimonialista à Administração Pública gerencial ..	81
2.3 Da terceirização do serviço público .....	82
2.4 Dos princípios da eficiência e da economicidade na terceirização.....	85
2.5 Da competência para avaliação de mérito pelo controle externo sobre os atos de terceirização: aplicação dos princípios da eficiência e da economicidade .....	86
2.6 Parâmetros para a aplicação dos princípios da eficiência e economicidade .....	88
2.7 O custo dos direitos.....	90
2.8 O custo do Estado.....	92
2.9 A reserva do possível e a garantia do mínimo existencial – limitador das políticas públicas? .....	96
2.10 A corrupção e a amplitude de seu conceito.....	105
2.10.1 Corrupção, teoria da modernização e ineficiência do Estado.....	114
2.10.2 Da Lei Anticorrupção.....	117
CAPÍTULO 3	
DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	123
3.1 Controle e fiscalização.....	123
3.2 Classificações.....	127

3.2.1	O controle social.....	127
3.2.2	Controle jurisdicional.....	130
3.2.3	Controles administrativo e político.....	131
3.2.4	O controle externo .....	134
3.3	Controle externo no Direito comparado .....	137
3.3.1	Origem dos Tribunais de Contas.....	137
3.3.2	Modelos.....	139
3.3.3	Modelo latino .....	142
3.3.3.1	Portugal.....	142
3.3.3.2	Espanha .....	145
3.3.3.3	Tribunal de Contas da Itália.....	147
3.3.3.4	França .....	148
3.3.3.5	Bélgica .....	150
3.3.3.6	Tribunal de Contas europeu .....	152
3.3.4	Modelo anglo-saxônico.....	153
3.3.5	Modelo latino-americano.....	156
3.3.5.1	Argentina .....	156
3.3.5.2	Chile.....	158
3.3.5.3	Uruguai .....	160
3.4	Antecedentes históricos .....	162
3.5	Composição, competência e funções dos Tribunais de Contas ..	167
3.5.1	Natureza das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas.....	170
3.5.2	Das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas .....	176
3.5.3	Dos instrumentos de fiscalização .....	182
3.5.4	Momentos e formas de atuação dos Tribunais de Contas.....	184
3.6	Poder geral de cautela.....	187
3.7	Das sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas .....	193

#### CAPÍTULO 4

FUNÇÃO SOCIAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS .....		203
4.1	Estado social e função social .....	203
4.2	Origem da função social .....	206
4.3	Função social dos Tribunais de Contas .....	212
4.4	O alcance da atuação do Tribunal de Contas nos ciclos iniciais das políticas públicas .....	219
4.5	Atuação com foco na eficiência.....	221
4.5.1	Eficiência pedagógica.....	223
4.5.2	Cautelares .....	224
4.5.3	A atuação concomitante.....	228
4.5.4	Monitoramento .....	236
4.5.5	As novas tecnologias da informação.....	237
4.5.6	Gestão de riscos.....	239
4.5.7	Termo de ajustamento de gestão .....	243
4.5.8	Rede de controle: parcerias em prol da eficiência.....	244
4.6	Garantia dos direitos fundamentais e elevação da qualidade dos serviços públicos através da atuação dos Tribunais de Contas.....	245
CONCLUSÃO .....		249
REFERÊNCIAS.....		253