

**SÉRIE DIREITO FINANCEIRO**

**JOSÉ MAURICIO CONTI**  
(Coordenador)

**FINANÇAS PÚBLICAS:  
TRAVESSIA ENTRE O PASSADO E O FUTURO**

**DORIS DE MIRANDA COUTINHO**

**Blucher**

**DORIS DE MIRANDA COUTINHO**

**FINANÇAS PÚBLICAS:  
TRAVESSIA ENTRE O PASSADO E O FUTURO**

2018

*Série direito financeiro*

© 2018 José Mauricio Conti

*Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

© 2018 Doris de Miranda Coutinho

Editora Edgard Blücher Ltda.

---

# Blucher

---

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel 55 11 3078-5366

**contato@blucher.com.br**

**www.blucher.com.br**

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed.  
do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,  
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

---

É proibida a reprodução total ou parcial por  
quaisquer meios sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora  
Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

---

Coutinho, Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda

Finanças públicas : travessia entre o passado e o  
futuro / Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda  
Coutinho. -- São Paulo : Blucher, 2018.

318 p. (Série Direito Financeiro / coordenada por  
José Mauricio Conti)

Bibliografia

ISBN 978-85-8039-341-5 (e-book)

ISBN 978-85-8039-340-8 (impresso)

1. Direito financeiro 2. Finanças públicas I. Título

---

18-1391

CDD 343.81

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Finanças públicas : Orçamento : Brasil

---

## APRESENTAÇÃO

Em um curto espaço de tempo, entre 1985 e 1994, o Brasil teve 13 ministros da Fazenda, trocou sua moeda seis vezes, viu a inflação atingir mais de 2.300% e a dívida externa entrar nos pesadelos da pessoa comum. Desde então, a inflação passou a oscilar como num país normal, a moeda é a mesma e a dívida externa foi liquidada. Mas cá estamos nós, mais uma vez, com velhos problemas e outros novos: desde 2014 trocamos cinco ministros da Fazenda, a dívida pública interna saltou de 53 para mais de 77% do PIB e alguns Estados da Federação simplesmente entraram em colapso financeiro. O setor público quebrou justamente quando aumenta enormemente a demanda por seus serviços de educação, segurança, saneamento e saúde.

Tal como nos perguntávamos nos anos 1980 e 1990 (“Onde é que estavam os especialistas que não viram essa crise toda chegar?”), hoje nos perguntamos: “o que faziam os órgãos de controle das contas públicas que não viram essa deterioração toda?”

O livro de Doris Coutinho é uma rara luz nesse emaranhado complexo de turbulências no Brasil. De escrita leve, Doris emprega ao livro a mesma dinâmica de sua prática pública. Ela vai direto ao ponto, com uma narrativa engajada, corajosa e aberta ao leitor não especializado. Ela parte da falta de transparência fiscal dos governantes, passa pela ética e termina com um chamado à cidadania: é preciso fiscalizar a coisa pública, exercer o controle social. O objetivo de Doris é alcançado: se você, leitor, está perplexo diante de tanta crise (econômica, política e moral), este livro vai te guiar de forma habilidosa na busca por saídas.

*João Villaverde*

Jornalista e pesquisador em Administração Pública pela Universidade de Columbia (EUA) e pela FGV-SP. É autor do livro-reportagem *Perigosas Pedaladas* – Os bastidores da crise que abalou o Brasil.



---

## • PREFÁCIO

Terá o leitor uma grata surpresa ao ler este livro, pois vai demorar a notar que está diante de um texto técnico que trata de Direito Financeiro com conteúdo e profundidade.

A leveza de uma linguagem clara, simples e agradável, que faz parecer desde o início estarmos diante de um romance, entremeando informações orçamentárias com história e literatura, prende a atenção. E sem rebuscamentos nem tecnicidades jurídicas que só dificultam a compreensão pelos não versados no assunto e permite maior fluidez na leitura, o que é especialmente relevante em se tratando de temas multidisciplinares, como são os que envolvem o Direito Financeiro.

Mais do que uma habilidade, é um verdadeiro dom que Doris Coutinho sabe utilizar com maestria, e com isso fazer chegar a todos os interessados suas ideias, além de demonstrar cultura, erudição e profunda compreensão das principais questões que hoje envolvem as finanças públicas.

Uma contribuição inestimável ao Direito Financeiro que só Doris Coutinho seria capaz de proporcionar.

Conheci-a já Conselheira do Tribunal de Contas do Tocantins, e foi uma grata surpresa e satisfação ver que, já tão realizada em sua carreira profissional, mantém vivo o interesse pelo Direito Financeiro e pelo aprimoramento intelectual.

Mas não só. Sua vontade por aperfeiçoar e desenvolver as instituições, especialmente os Tribunais de Contas, renovam as esperanças de que vão crescer cada vez mais em importância nos serviços que prestam ao país na gestão da coisa pública.

Evidencia isso em seu texto, no qual transparece seu ímpeto de transformar a realidade, com ações concretas, identificando os principais obstáculos ao desenvolvimento, e propondo soluções a partir da análise cuidadosa e criteriosa da realidade em que se encontram a gestão e as contas públicas.

E isto fica muito claro nesse livro, em que as principais questões que hoje afligem nosso país são colocadas de forma clara, didática e agradável, tornando-se facilmente compreensíveis para todos, mesmo para aqueles que nunca tiveram contato com o tema.

•• *Finanças públicas: travessia entre o passado e o futuro*

O Direito Financeiro parece muitas vezes árido, mas é em textos como esse que se vislumbra o outro lado, e mais real e verdadeiro, do Direito Financeiro: um Direito que está no dia a dia de todos e em cada um de nós, afetando nosso cotidiano.

Há mais de vinte anos ministrando aulas de Direito Financeiro, sempre me deparei com a predisposição dos alunos a pensar que estarão diante de uma disciplina que vai lidar com números e termos técnicos de difícil compreensão. Não é fácil removê-los desse verdadeiro preconceito e mostrar que, na verdade, estarão aprendendo e discutindo a vida de todos nós, que passa pela definição das funções do Estado e de como deve aplicar seus recursos.

Uma tarefa que é facilitada por este livro, que aproxima o Direito Financeiro para a realidade de cada um de nós.

E o caráter abrangente desta obra permite que o leitor tenha uma visão ampla da administração pública brasileira, seus principais problemas e possíveis soluções, e de forma clara e direta, sem “maquiar a realidade”, mostrando-a “nua e crua”, como a própria autora ressalta.

A autora identifica perfeitamente os principais responsáveis pelos problemas em três grandes grupos. O irrealismo orçamentário, que se mostra cada vez mais presente, especialmente nos últimos anos, em que a crise se agravou e a opção pela contabilidade criativa, ao invés do respeito à responsabilidade fiscal, tem levado ao descrédito nas contas públicas, que tão duramente estava sendo conquistado. A falta de planejamento, que tenho criticado duramente em meus textos, e vejo como um dos principais – se não o principal – responsáveis pela deficiente gestão pública e vultoso desperdício dos tão escassos recursos públicos, é objeto de percuciente análise pela autora; e a pífia participação social, que torna a sociedade alheia às decisões orçamentárias, impedindo que exerça na plenitude a expressão de sua vontade naquela que é a mais relevante das decisões, qual seja, o destino dos recursos públicos, é precisamente identificada como um dos desafios a serem vencidos. E como terceiro responsável está a tibiez no sistema punitivo, muitas vezes leniente e permissivo às práticas corruptas, causando desassossego e desânimo na sociedade honesta, que vê seus tributos escoando pelo ralo.

A partir daí, de forma isenta e imparcial, com a competência técnica de quem mostra conhecer profundamente o assunto, justifica e formula as proposições que se mostram pertinentes e úteis para solucionar os graves problemas identificados. Uma demonstração de que esta não é apenas uma obra voltada a divagar sobre as questões sem conteúdo prático, mas sim um documento propositivo, que pretende mudar a realidade e mostrar o rumo a ser seguido.

E discorre sobre a ampla gama de temas com os quais o Direito Financeiro se depara diariamente com uma simplicidade que poucos conseguem ter para traduzir questões complexas em explicações simples e facilmente compreensíveis.

Não poderia ser mais oportuno um texto neste momento em que o país vive uma crise aguda – ou um conjunto de crises, como bem observa a autora –, que não é apenas financeira, mas também moral, com as instituições sendo colocadas à prova, e precisam mostrar sua solidez, bem como se sobrepor às pessoas que circunstancialmente a integram.

São muitas as razões que levam a recomendar ao leitor que acompanhe a autora nessa travessia entre o passado e o futuro, com a convicção de que estará bem acompanhado e no rumo certo.

Uma excelente leitura!

*José Mauricio Conti*

Coordenador da Série Direito Financeiro.  
Professor Associado III da Faculdade de Direito  
da Universidade de São Paulo.



<i>Apresentação</i> .....	5
<i>Prefácio</i> .....	7
<b>ENTRE PASSADO E FUTURO</b> .....	<b>13</b>
<b>RUI BARBOSA E FACEBOOK: ENTRE DOIS CAMINHOS</b> .....	<b>19</b>
Primeiro eixo: irrealismo orçamentário e falta de planejamento.....	24
Restos a pagar .....	30
Pedalada fiscal: operação de crédito?.....	32
Crise fiscal e contabilidade criativa nos Estados e Municípios .....	35
No curso das ações políticas: ausência de planejamento .....	42
Segundo eixo: engajamento cívico – uma ausência dolorosa.....	51
Orçamento participativo: chegada a hora .....	57
Audiências Públicas: inclusão .....	63
Terceiro eixo: impunidade – indutora de corrupção.....	66
A Constituição Federal e o Tribunal de Contas.....	69
Inefetividade: o problema por detrás da impunidade.....	73
Das Contas de Governo (art. 71, I, CRFB/88).....	74
Das Contas de Gestão (art. 71, II, CRFB/88) .....	75
Não há nada tão ruim que não possa piorar .....	79
<b>O OLHAR ATRAVÉS DE OUTRA LENTE</b> .....	<b>83</b>
<b>ÉTICA, HONESTIDADE E INTEGRIDADE</b> .....	<b>97</b>
<b>A FORÇA DO BOM EXEMPLO</b> .....	<b>103</b>
<b>COLOCANDO A BOCA NO TROMBONE</b> .....	<b>111</b>
<i>Whistleblower</i> : origem e panorama atual.....	118
Eficiência: mecanismo de prevenção e aprimoramento ético.....	121

- *Finanças públicas*: travessia entre o passado e o futuro

<i>Whistleblowing</i> – implementação no Brasil como instrumento de combate à corrupção.....	124
Fundamentos jurídico-constitucionais do <i>Whistleblowing</i> .....	128
Mudança cultural .....	130
Desenvolvimento de uma política de <i>Whistleblowing</i> .....	138
A) A institucionalização de canais.....	141
a.1. Canais internos.....	143
a.2) Canais externos .....	145
B) Proteção antirretaliação.....	148
C) Confidencialidade .....	150
D) Sistema de recompensas.....	154
<b>FAZER O CERTO</b> .....	<b>159</b>
Origem e conceito do <i>compliance</i> : governança corporativa e responsabilidade social da empresa.....	163
Desenvolvimento de uma política de <i>compliance</i> : passos para um programa efetivo .....	170
<b>GOVERNO ÉTICO, NAÇÃO ÉTICA</b> .....	<b>187</b>
Integridade no setor público .....	190
Estabelecimento de incentivos.....	194
Importação de medidas do sistema privado.....	198
<b>A RECONSTRUÇÃO ÉTICA DA POLÍTICA</b> .....	<b>217</b>
O caminho político necessário.....	223
A educação cívica como elemento de transformação social.....	225
<b>COLHENDO OS FRUTOS: REPENSAR AS CONDIÇÕES DE GOVERNANÇA</b> .....	<b>233</b>
<b>O FUTURO DA DEMOCRACIA: GOVERNO DIGITAL</b> .....	<b>241</b>
<b>GOVERNO À VISTA – A TRANSPARÊNCIA</b> .....	<b>253</b>
<b>MÃOS À OBRA COLETIVA – A PARTICIPAÇÃO</b> .....	<b>267</b>
<b>PRIMORDIAL À BOA GOVERNANÇA: ACCOUNTABILITY DE PERFORMANCE</b> .....	<b>285</b>
<i>Posfácio</i> .....	299
<i>Referências bibliográficas</i> .....	301