

O Direito Financeiro tem sido um vasto campo para exploração de temas importantes, e, não obstante os mais de vinte e cinco anos de dedicação e incentivo ao estudo do tema, que tem dados ótimos resultados, ainda continua repleto de oportunidades para o aprofundamento das pesquisas acadêmicas e produção de trabalhos de qualidade.

Tem sido uma grande satisfação descobrir talentos a cada vez que se depara com obras de conteúdo e qualidade capazes de dar uma valiosa contribuição à doutrina, e que invariavelmente inovam ao abordar questões que poucos analisaram com a necessária e merecida atenção.

É o que se pode ver no livro que ora se apresenta, e que o leitor logo irá constatar, em que as questões relacionadas à apreciação das contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo por parte dos tribunais de contas são analisadas com profundidade e competência.

Desde sua previsão no ordenamento jurídico brasileiro, em 1890, os tribunais de contas têm como sua principal função emitir parecer técnico que subsidie o julgamento das contas.

Uma missão fundamental no Estado Democrático de Direito. Afinal, o orçamento é “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”, nas felizes palavras do ministro Carlos Ayres Britto (ADI 4.048), sendo a fiscalização do processo orçamentário, e por consequência da correta aplicação dos recursos, essencial para assegurar a fiel observância da vontade soberana do povo.

Embora seja a primeira, a principal e das mais importantes funções dos tribunais de contas, a apreciação das contas tem sido até hoje uma atividade cujos contornos não estão bem delineados, sendo muitas as lacunas na legislação e as dúvidas sobre o tema. Faltam clareza e organização ao ordenamento jurídico, que se mostra lacunoso e com uma aplicação difusa, especialmente em razão da organização federativa, que permite, em respeito à necessária autonomia dos entes federados, uma pluralidade de regimes jurídicos que muitas vezes geram divergência na interpretação e aplicação das normas.

Fica aberto o campo para um amplo espectro de questões, que são identificadas e desenvolvidas com profundidade pelo autor, que aborda o tema com maestria e sólida argumentação, de forma abrangente e competente.

O dever de prestar contas é um dos princípios orientadores da democracia, como bem ressalta o autor, e seu estudo evidencia a importância do aperfeiçoamento do sistema

•• *Contas dos governantes*

de prestação de contas para fortalecer a *accountability*, tanto em sua dimensão horizontal quanto vertical, bem expostas e delineadas no trabalho.

No entanto, um ordenamento jurídico estruturado com base em leis complementares nacionais, constituições estaduais, leis orgânicas municipais, regimentos internos das casas legislativas, leis orgânicas de tribunais de contas e respectivos atos normativos internos exige um esforço do jurista para estabelecer uma coesa integração desse sistema.

A falta de uniformidade nos procedimentos junto aos tribunais de contas, além de reveladoras de lacunas no ordenamento jurídico, colaboram para a multiplicidade de interpretações e diversidade de procedimentos, dando origem a controvérsias que mitigam a segurança jurídica do sistema de prestação de contas. Isso é constatado pela ampla pesquisa empírica do autor, que analisou o processo de apreciação das contas em todos os níveis da federação, expondo as similitudes e discrepâncias, e evidenciando essas falhas do ordenamento jurídico.

E nesse aspecto a obra de Donato Volkens Moutinho é uma contribuição ímpar para seu aperfeiçoamento, pois, após analisar os procedimentos utilizados nas várias unidades federativas, pôde construir um sólido arcabouço para delinear um regime jurídico desse sistema de prestações de contas, suprimindo omissões e inconsistências que o ordenamento deixa expostas.

O autor identifica uma pluralidade de normas que violam o sistema de *accountability* financeira e orçamentária, falhas que aponta com base em minucioso levantamento efetuado, e omissões legislativas que comprometem o bom funcionamento do sistema. Observa inconsistências na legislação, e apresenta sugestões de correção e aperfeiçoamento, com sólida fundamentação, de forma clara e com segurança.

Destaca ainda a necessidade de se reforçar a análise das contas para além da conformidade pura e simples com a legalidade, para uma apreciação que observe a qualidade do gasto, com a verificação do atingimento de objetivos, metas e prioridades, imprescindíveis para modernizar o sistema de prestação de contas.

Por tudo isso, vê-se estarmos diante de uma obra que colabora para o aperfeiçoamento desse sistema, oferecendo uma contribuição importante que os estudos acadêmicos podem e devem dar para a sociedade.

Conheci Donato Volkens Moutinho no dia da entrevista de seleção de alunos para o curso de pós-graduação em Direito Financeiro na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), ocasião em que tivemos o primeiro contato e pudemos falar brevemente sobre seu projeto de pesquisa, com as ideias iniciais que deram origem a esta obra.

Nunca foi fácil fazer a seleção de candidatos para o curso de pós-graduação em Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP. A alta qualificação dos pretendentes, e a dificuldade em estabelecer critérios objetivos para uma escolha tão especializada é sempre angustiante para aqueles que querem fazer valer a meritocracia e não desejam cometer injustiças.

Por essa razão é que, quando se tem a segurança de que a decisão foi acertada, e o resultado supera as expectativas, a satisfação é muito grande, e reforça a convicção de que vale a pena dar valor àqueles que tem méritos. É também gratificante poder ter alguma parcela de responsabilidade em produzir um benefício à sociedade.

A formação em Engenharia, além do Direito, e a experiência profissional no Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, vieram a se mostrar um diferencial importante para a qualidade de seu trabalho. Organizado, competente, escreve com didatismo, lógica, coerência, racionalidade, o que se soma às suas qualidades pessoais, testemunhadas ao longo de vários anos, de seriedade e responsabilidade própria daqueles que tem compromisso com a ciência e a busca da verdade.

O resultado não poderia ser outro. Uma obra que acrescenta muito à doutrina do Direito Financeiro, trazendo reflexões, esclarecimentos, parâmetros e diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema de fiscalização financeira e orçamentária da administração pública, e evidencia como um bem construído e aplicado sistema de prestação de contas é fundamental para aperfeiçoar a democracia representativa. Um livro que se torna indispensável para todos aqueles que pretendem conhecer o assunto e colaborar para o aprimoramento das instituições.

*José Mauricio Conti*

Professor da Faculdade de Direito da USP.  
Doutor e Livre-docente em Direito Financeiro.