

INTRODUÇÃO

Leandro Maciel do Nascimento

José Mauricio Conti

Donato Volkens Moutinho

Nosso Estado Democrático de Direito tem na separação tripartite de poderes um de seus pilares. Mas a evolução da sociedade e de suas instituições evidencia que o aperfeiçoamento desse modelo está em curso, e nele o papel representado pelo sistema de fiscalização das contas públicas se destaca. A sociedade, além de participar na decisão sobre a alocação dos recursos públicos, precisa de instituições fortes e independentes que façam valer a expressão de sua vontade, e assegurar que sejam fielmente cumpridas e respeitadas. Nosso sistema de fiscalização financeira e orçamentária tem no Poder Legislativo seu principal responsável, dando legitimidade democrática ao controle dos gastos, e se sustenta na atuação independente e autônoma dos tribunais de contas, fazendo deles um dos pilares do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Razões que justificam a importância cada vez maior e o protagonismo que se tem visto na atuação do sistema de controle das contas públicas, cuja presença tem sido marcante, crescente e cada vez mais influente na sociedade, e que tem se aperfeiçoado e democratizado, com o aumento da transparência e controle social, colaborando para a melhora da qualidade do gasto público, e se transformado em um tema que desperta a atenção de todos.

O aumento do interesse por assuntos relacionados ao controle da gestão pública aponta para uma lacuna de publicações voltadas para quem deseja ter um primeiro contato com a matéria, especialmente alunos de graduação em direito ou outra área afim. Os manuais de direito financeiro e de direito administrativo, comumente, reservam uma pequena parcela de seus textos para esse tema. Tal fato termina por excluir parcela relevante do conteúdo que deveria ser tratado e termina por gerar falhas na formação. Somente após a graduação é que parcela dos bacharéis passa a ter contato mais aprofundado com o estudo do controle, por motivos profissionais ou por interesses acadêmicos.

O presente livro visa contribuir para o preenchimento de tal lacuna. Foi pensado e construído a partir da experiência nas aulas da disciplina “Controle das finanças públicas e do orçamento”, ministrada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a responsabilidade do professor José Mauricio Conti. Os autores têm dois pontos em comum: em primeiro lugar, todos são ou foram acompanhados pelo professor José Mauricio Conti no mestrado, no doutorado ou no pós-doutorado em direito financeiro no Largo de São Francisco; em segundo lugar, são todos profissionais (professores, advogados ou agentes públicos), que trabalham diretamente e/ou pesquisam temas de direito financeiro, em geral, e/ou de controle interno e externo, em particular. Todos os textos revelam essas características.

O livro divide-se em onze capítulos. A escolha e a sequência dos temas buscam fornecer uma visão panorâmica e apresentam a profundidade adequada para um primeiro contato com as matérias. Inicia com os aspectos mais gerais do controle, passa pelo direito comparado, avança por questões de políticas públicas, expõe a natureza e as funções dos tribunais de contas, analisa o controle interno e finaliza com a importância da transparência pública e do controle social. O detalhamento dos capítulos será feito a seguir.

O primeiro texto, “Fiscalização e controle do Estado”, a cargo de Rafael Antonio Baldo, tem objetivo introdutório e abordagem de cunho histórico. O autor parte da etimologia e dos vários significados da palavra controle (do francês *contre-rôle*) para mostrar “como as finalidades e as ferramentas de controle têm se transformado de acordo com os contornos atribuídos para o Estado de Direito, para o Estado Social de Direito e, mais recentemente, para o Estado Democrático de Direito”. Neste

resgate, a evolução do controle é dividida em três fases: na primeira, que “surgiu junto com o constitucionalismo clássico no final do século XVIII e no início do século XIX”; na segunda, situada após a crise de 1929, momento em que a “resolução dos novos problemas sociais e econômicos pelo Estado levou ao fortalecimento do Poder Executivo e ao crescimento da Administração Pública” e, por fim, na terceira fase, que “teve início no final do século XX, quando o mercado e a sociedade começaram a criticar a falta de eficiência e de transparência das atividades estatais, provocando a transformação do Estado e a consequente a inovação das modalidades de controle”.

Apresentado o controle em perspectiva histórica, Isabela Remaili Monaco aborda, no segundo capítulo, a “fiscalização administrativa, legislativa e judiciária”. Nele, parte da “administração pública enquanto objeto de controle” e apresenta as diversas modalidades (conforme o órgão controlador, segundo o momento em que é realizado e ainda em razão da finalidade) e espécies (controles administrativo, parlamentar, popular e judicial). Tudo isso, sem prejuízo de outros controles que menciona, como o que é exercido pelo ministério público e mesmo por ouvidorias, responsáveis por receber e encaminhar reclamações e denúncias.

O terceiro capítulo intitula-se “sistemas de fiscalização das contas públicas”. Nele, Cesar Augusto Seijas de Andrade aborda os diferentes aspectos sob os quais o trabalho de controle externo é realizado: legalidade, legitimidade, economicidade, bem como a verificação da aplicação das subvenções e renúncias de receitas. Além disso, na segunda parte do texto, analisa detalhes da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Conforme conclui, “as modalidades de fiscalização a cargo dos tribunais de contas não são estanques e muitas vezes se entrelaçam” de modo que os “tipos de fiscalização não devem ser considerados como se fossem isolados uns dos outros e em diversos momentos as distintas fiscalizações sobrepõem-se, mesclam-se e auxiliam-se mutuamente”. As novas dinâmicas da administração pública contemporânea demandam constante aperfeiçoamento das atividades de controle, em seus mais variados aspectos.

No quarto capítulo, Rodrigo Oliveira Faria, apresenta “uma visão panorâmica acerca dos desafios e dificuldades com os quais se depara o gestor público no tocante à relevante discussão acerca da qualidade do gasto público”. Para tanto, trabalha duas ordens de restrições à despesa

pública, que denomina condicionantes macro e micro orçamentárias e aponta que ambas “condicionam fortemente a realização da despesa pública, para além da dimensão política relativa à decisão de implementação de determinado tipo de gasto público”.

Em seguida, no quinto capítulo, “o controle interno na administração pública brasileira” objeto da análise de Óthon Castrequini Piccini. Em seu texto, o autor parte “da construção doutrinária em torno de um conceito jurídico de controle” para, após, abordar “a interpretação das disposições constitucionais aplicáveis, em especial, os arts. 70 e 74 da Carta Magna, que definem o controle interno como um ‘sistema’ a ser mantido ‘de forma integrada por cada Poder’”. Aponta insuficiências na literatura nacional acerca do tema e propõe a utilização da metodologia proposta por entidades internacionais, como “caminho para contornar a lacuna do ordenamento jurídico brasileiro em torno das técnicas de estruturação do sistema de controle interno na Administração Pública”.

No sexto capítulo, Leandro Maciel do Nascimento apresenta uma abordagem comparativa quanto aos modelos de entidades fiscalizadoras superiores (EFS) adotados no Brasil e no exterior. São apresentados os fundamentos e as origens da atividade de controle da gestão pública e, sem seguida, uma classificação em três grupos de sistemas de controle: o modelo napoleônico (que reúne os países que possuem tribunais de contas), o modelo de controladorias-gerais (que diz respeito aos países cujo controle externo é exercido por auditorias chefiadas por uma única autoridade) o modelo misto das auditorias colegiadas (que reúnem órgãos de decisão coletiva, mas que não possuem atribuições de julgamento de contas). Ao final, situa o Tribunal de Contas da União (TCU), como uma entidade secularmente vinculada ao modelo napoleônico, mas que apresenta algumas atribuições e características típicas das controladorias-gerais.

Expostos os modelos de EFS, Cláudio Augusto Kania, analisa, no capítulo sétimo, “a natureza jurídica dos tribunais de contas”. A partir da interpretação do texto constitucional, de diversas normas infraconstitucionais e da jurisprudência sobre a matéria, o autor indica que, nesse ponto, o texto constitucional recebeu poucas alterações formais. Contudo, tal fato não “impediu que houvesse evolução da forma de atuar causada pela necessidade desses órgãos serem consentâneos com a modernidade no trato da coisa pública”, além de vislumbrar “forte tendência de convergência às normas internacionais, o que, certamente, irá produzir novos

entendimentos acerca do papel desses órgãos de fiscalização e controle externo”. Por fim, indica uma característica do modelo de controle externo brasileiro: o fato de não haver um sistema unificado em um órgão centralizador das decisões, tal como ocorre com o Poder Judiciário, visto não existir “possibilidade de recursos processuais ao TCU, em respeito à autonomia dos entes subnacionais”.

Analisada a natureza jurídica dos tribunais de contas, Donato Volkens Moutinho expõe em detalhes, no capítulo oitavo, as “competências e funções dos tribunais de contas”. Trata das funções consultiva, judicante, fiscalizadora, informativa, sancionadora, corretiva, normativa, de ouvidoria e administrativa. Todas com fundamento em normas constitucionais, exposição essa que revela a complexidade das atribuições das cortes de contas brasileiras.

No capítulo nono, Marcelo Cheli de Lima aborda a “responsabilidade financeira”, como objeto de interesse do controle externo. Partindo da etimologia da expressão, trabalha a noção de que se trata da “modalidade de responsabilização de toda e qualquer pessoa que, por determinação legal ou contratual, tenha por função gerir dinheiros, valores ou quaisquer bens, públicos ou, caso privados, desde que estejam sob a guarda da Administração Pública”. Indica os princípios aplicáveis, os sujeitos e as eventuais sanções cabíveis em caso de falhas, irregularidades ou ilícitos. Ao final, conclui que a ideia central “consiste na possibilidade do órgão competente para auxiliar no exercício do controle externo, ao identificar irregularidades, aplicar sanções ou imputar débito aos responsáveis pela gestão de recursos públicos”.

O tema do “controle das políticas públicas” é objeto do décimo capítulo, a cargo de Sabrina Nunes Iocken. Em trabalho elegante e fluido, a autora divide o texto em duas partes, em que propõe “no primeiro momento, aprofundar o estudo das políticas públicas (conceito, modelos de análise e previsão nas leis orçamentárias)” e, na segunda parte, “aprofundar propriamente o estudo sobre o controle das políticas públicas (distinção em relação à avaliação e à análise das políticas públicas; controle das contas governamentais)”. Segundo afirma, as “abordagens sobre as políticas públicas trazem perspectivas relativas a cada dimensão da ação governamental, enfatizando ora uma perspectiva mais procedimental, ora uma perspectiva mais política”. Nesse sentido, para uma melhor atuação das atividades de controle, propõe a importância de “compreender a dinâmica

que abrange a construção do arcabouço teórico da política pública como ciência”, reconhecendo os três elementos que as movimentam: atores, ideias e estruturas.

Por fim, mas não menos importante, Celso Augusto Matuck Feres Junior trabalha, no décimo primeiro e último capítulo, o tema do “controle social da administração pública”. O autor parte da premissa de que “o controle social da Administração Pública é aquele realizado em complemento ao controle oficial, mas sem substituí-lo, a fim de fiscalizar os atos praticados pelo Poder Público no interesse da sociedade”. Em seguida, aborda os titulares e a relevância das práticas de transparência na efetivação dos mecanismos de controle social, as quais, associadas “a uma sociedade vigilante, propiciam o fortalecimento e amadurecimento do Estado Democrático brasileiro, com a consequente melhoria dos serviços públicos e da vida das pessoas”.

Uma obra que foi construída com a colaboração de muitos e dedicados estudiosos em cada um dos assuntos, que se reuniram para trazer esta contribuição valiosa a todos os que desejam, precisam e tem interesse em conhecer os temas abordados. Elaborado com sistematização e linguagem clara e didática, sem perder a profundidade necessária para compreensão desta área do direito financeiro, que tem sido e será cada vez mais relevante na permanente construção e aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito brasileiro, este livro seguramente cumprirá seu papel.

Desde já agradecemos toda e qualquer contribuição para melhorar esta iniciativa.