



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PROCESSUAL**

CARLA MARIA BARRETO GONÇALVES

**OS NOVOS RUMOS GERENCIAIS E DEMOCRÁTICOS DA GESTÃO
PÚBLICA FINANCEIRA E A IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO DE
GESTÃO FISCAL PREVISTO NA LRF.**

FORTALEZA

2012

CARLA MARIA BARRETO GONÇALVES

OS NOVOS RUMOS GERENCIAIS E DEMOCRÁTICOS DA GESTÃO PÚBLICA
FINANCEIRA E A IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL
PREVISTO NA LRF.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Financeiro Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.

FORTALEZA

2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

G635n Gonçalves, Carla Maria Barreto.

Os novos rumos gerenciais e democráticos da gestão pública financeira e a implementação do conselho de gestão fiscal previsto na LRF / Carla Maria Barreto Gonçalves. – 2012.
81 f. : enc. ; 30 cm.

Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2012.

Área de Concentração: Direito Financeiro Constitucional.

Orientação: Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo.

1. Finanças públicas - Brasil. 2. Administração pública - Brasil. 3. Responsabilidade fiscal - Brasil. 4. Democracia – Brasil. I. Machado Segundo, Hugo de Brito (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

CARLA MARIA BARRETO GONÇALVES

OS NOVOS RUMOS GERENCIAIS E DEMOCRÁTICOS DA GESTÃO PÚBLICA
FINANCEIRA E A IMPLEMENTAÇÃO DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL
PREVISTO NA LRF.

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Financeiro Constitucional.

Aprovada em ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Hugo de Brito Machado Segundo (Orientador)

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Tainah Simões Sales

Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus, pela constante lembrança de que vale a pena lutar.

Aos que me inspiraram, me apoiaram, mas, especialmente, aos que me contrariaram.

AGRADECIMENTOS

Finalizar esta jornada com uma sincera sensação de que algo está, na verdade, para começar, torna tudo ainda mais difícil. Entretanto, é inevitável o sentimento de gratidão.

Inicialmente, venho agradecer a Deus, e a todos os outros poderes que regem a vida, mesmo que não se expliquem, mas me permitiram estar vivenciando este momento.

À minha família, minha base, meu alicerce, que nessas horas traz sentido a tudo. Por me fazerem quem sou no meu melhor, ajudarem a combater o meu pior, e simplesmente me aceitarem. Mesmo nos desentendimentos que no fim, só trazem o melhor de mim.

Ao meu pai, Carlos Tavares, pela preocupação e dedicação em horas incertas, literalmente. Por ser meu fomentador e meu pacificador, e claro, meu eterno professor. À minha mãe, Eryka Barreto, pelo típico orgulho materno e que me dá combustível para a vida, bem como pelo seu protecionismo, que me freia, para lembrar das horas de descanso.

À minha irmã, Larissa Barreto, que, além de alegria, traduz perfeitamente o conceito da fraternidade, se fazendo presente e constante, ainda quando, por conta da rotina, estejamos ausentes e inconstantes no nosso dia-a-dia. Ao meu irmão, Pedro Barreto, que considero o meu reflexo, e que, mal sabe ele, também é meu maior orgulho e inspiração.

Bem como avós, avôs, tios, primos, que se fizeram igualmente presentes e colaboradores desta bela jornada. Especialmente aos que me emprestaram valorosos conselhos, além do próprio gene jurídico. Eunice Pinheiro Barreto, Flósculo Barreto, Hilda Leopoldina, Lorena Tavares e Igor Barreto, agora colegas, dedico também a vocês minha vitória.

Às irmãs que escolhi e mantive, acima de tudo, pelo mais profundo carinho. Que nas idas e vindas me ensinaram o que é a amizade, alegria e mesmo as durezas de se relacionar. Aninha, Paulinha, Clicinha, Elane, Fabi, Gi, Gabi, Maíra e Riti, não faço ideia de como teria sido a faculdade sem vocês.

Aos meus colegas de sala, à Comissão de Formatura, aos meus “alunos” de monitoria, que num convívio fascinante, às vezes cansativo, mas não menos importante, me abriram os olhos para as diferenças de perspectivas, para encarar a arte da convivência, ver

que lidar com problemas juntos é melhor que estar só, a importância de aceitar as coisas como elas são, dentre outras valiosas lições, minha gratidão.

Às instituições que são a Universidade Federal do Ceará, a Faculdade de Direito, seus Professores e mesmo os monitores, de grandeza ímpar, que, além de me orientarem e formarem, e me inspiraram profundamente na minha escolha pela missão do ensinar.

Em especial, ao meu orientador Hugo de Brito Machado Segundo que, em sua simplicidade, eficiência e clareza, me inspirou a permanecer no constante aperfeiçoamento do saber com a dedicação e paciência necessárias, bem como fizeram os demais professores dedicados, acessíveis e preocupados com a humanização, acima de tudo.

Também agradeço e dedico o trabalho desenvolvido à mestranda Tainah Sales, quem admiro e considero imensamente, pois, a cada dia, sinto que será minha companheira inseparável de crescimento acadêmico.

E aos demais traseuntes de minha vida acadêmica que seguirão anônimos, pois são muitos, e fossem em estágios, na monitoria, nos grupos de pesquisa, eles fizeram uma diferença em minha vida que só eu sei e levarei.

“O ensino, como a justiça, como a administração, prospera e vive muito mais realmente da verdade e moralidade, com que se pratica, do que das grandes inovações e belas reformas que se lhe consagram.”

(Ruy Barbosa)

RESUMO

O presente trabalho encara o dinamismo das mudanças inerentes à busca por uma melhor estruturação administrativa do Estado, que se assenta paulatinamente no modelo da Administração Pública Gerencial, e num cenário em que a democracia se destaca como a mola propulsora. Com efeito, o crescimento do papel que a sociedade civil desempenha sobre a atuação do Estado faz rever constantemente as noções sobre a democracia e como ela se instrumentaliza, superando a simples ideia de representatividade política. Nesse contexto, a ingerência do Estado sobre as finanças públicas é particularmente relevante como elo basilar da relação cidadão-Estado e também diante de crises econômicas e financeiras das nações, em geral. Nesses cenários críticos, consolidou-se no Brasil uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no ano 2000, que além de refletir as urgências por mudanças, sugere propostas otimistas de transparência, planejamento e reforça a abordagem gerencial na Gestão Fiscal. Através da análise das legislações, doutrina jurídica e da importação de conceitos das ciências política e econômica ao longo do presente trabalho, constatou-se o reforço ao monitoramento positivo das contas públicas, pautando-se em maior assessoramento e acompanhamento da gestão fiscal e em menor repressividade e fiscalização. A partir de então, discute-se a previsão de um Conselho de Gestão Fiscal (CGF) pela LRF, mas que até então não foi criado, embora imanente a essa evolução gerencial e democrática da Gestão Pública Financeira. Logo, faz-se urgente o debate sobre a relevância do CGF como um órgão diferenciado para o acompanhamento da Gestão Fiscal, como se faz neste trabalho ao distingui-lo dos Tribunais de Contas. Além disso sua inexistência em si e as medidas que tomadas para suprir sua falta, como a delegação de certas funções do Conselho a outros órgãos, indicam forte retrocesso no processo evolutivo observado. Infere-se, portanto, que as condutas adotadas diante dessa ausência, omissivas e comissivas, são obstaculizadoras da implementação desse órgão, pois afastam a consolidação da administração gerencial no âmbito das finanças, a qual, todavia, é inevitável. Assim, conclui-se pela grave lesividade dessa inércia quanto a criação de tal órgão, pois macula visivelmente os primados da eficiência gerencial e da democracia que permeiam a nova gestão pública financeira, considerando não apenas a própria ausência do CGF, mas também a ilegitimidade dos meios paleativos invocados por razão da inexistência deste.

Palavras-chave: Administração Pública Gerencial. Democracia. Lei de Responsabilidade Fiscal. Conselho de Gestão Fiscal.

ABSTRACT

The present work faces the dynamism of the changes that are inherent to the search for an optimal Public Management, which is gradually conceived upon the “New Public Management” model, and a within a scenery which democracy stands out as propulsive force. Effectively, the increasing role played by civil society towards the State’s performance, even demands constant reviews over the notions of what democracy really is and how we can achieve its effectiveness, surpassing the usual idea of political representation. Within this context, the State’s management over public finances is particularly relevant, specially when it is facing financial and economic crisis of nations in general. Concerning these critical scenario, a Fiscal Responsibility Law (FRL) in Brazil, in 2000, had been consolidated, which precisely reflected the urge for changes, as well it suggested optimistic proposals of transparency, better planning, bringing along a corporative approach towards the Fiscal Management. Through the analysis of the legislation related, law doctrine and the introduction of concepts regarding political and economic sciences within this work, a positive reinforcement on monitoring the public accounts is visualized, which is characterized for greater advising and follow-ups towards the fiscal management, over less repression and surveillance. That said, the work brings to discussion the legal provision of a Fiscal Council (FC) made by the FRL, but which has not been created so far, even though it is immanent to this new corporative and democratic approach of the Financial Public Management. Therefore, there is an urgency on the debate about the relevance of this FC as a distinct body regarding the monitoring of Fiscal Management, as well in establishing its differences from the Courts of Accounts. Besides, the absence of the entity itself and the measures taken to overcome its lack, like the delegation of functions to other entities, indicate a severe setback to the evolutionary process observed previously. It is inferred therefore that the behaviors adopted regarding the inexistence of such body, both inert and proactive conducts, restrain its consolidation as much as the introduction of the “New Public Management” model into the financial administration, which is however something inevitable. Thus, this inertia concerning the foundation of this entity is severely harmful, once it clearly offends the values of management efficiency and democracy that underlie the new public financial management, considering not only the very absence of the FC, but the illegitimacy of the alternative means invoked considering its lack.

Key-words: Public Management. Democracy. Fiscal Responsibility Law. Fiscal Council.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 A GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA EM EVOLUÇÃO: O PAPEL DA DEMOCRACIA E DAS FINANÇAS PÚBLICAS.	18
2.1 Sobre a Gestão Pública: breve histórico evolutivo.	18
2.2 (Re)Consolidação da Democracia no Estado brasileiro com a Constituição Federal de 1988.	22
2.3 Noções sobre Democracia: evolução de significância e aplicabilidade.	25
2.4 O papel das Finanças Públicas na Administração Pública Gerencial e na consolidação da democracia.	28
2.5 As reforma fiscais no Brasil pós-constituição: consolidando um perfil gerencial e democrático da Gestão Financeira.....	32
3 O ADVENTO DA RESPONSABILIDADE FISCAL E O MONITORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA FINANCEIRA.	35
3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/00) e as mudanças implementadas.	35
3.2 Sobre o acompanhamento da Gestão Fiscal Responsável: perspectivas coercitivas e preventivas.	38
3.3 Perspectiva coercitiva: Fiscalização e Controle da Gestão Financeira.	40
3.3.1 Sobre Controle Financeiro Institucionalizado.	41
3.3.2 Sobre o Controle Social das Finanças Públicas.	43
3.4 Perspectiva preventiva: Planejamento e Transparência Fiscal.	45
3.5 Menos controle, mais planejamento e eficiência: uma abordagem gerencial da Gestão Financeira e da LRF através dos Conselhos Fiscais.....	48
4 A PREMÊNIA DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL ANTE OS NOVOS RUMOS DA GESTÃO PÚBLICA FINANCEIRA.	53
4.1 O Conselho de Gestão Fiscal nacional (art. 67 da LRF) e sua natureza jurídica: outro órgão de controle?	53

4.2 Sobre a atuação dos Tribunais de Contas e suas diferenças do Conselho de Gestão Fiscal.	56
4.3 Considerações sobre a composição, funcionamento e atribuições do CGF.	61
4.3.1 Composição e funcionamento.	61
4.3.2 Sobre as futuras atribuições do Conselho.	63
4.4 Ausência de regulamentação do CGF (art. 67, §2º): malferimento à Democracia e demais valores da nova Gestão Financeira.	67
4.4.1 Projetos de Lei em trâmite.	68
4.4.2 Competências delegadas na ausência do Órgão: art. 50, § 2º, LRF.	73
5 CONCLUSÃO.	77
REFERÊNCIAS.	79

1 INTRODUÇÃO

A estrutura administrativa de um Estado, considerada na noção do conjunto de sujeitos, instrumentos e meios sistematicamente organizados utilizados para atingir os fins deste, está em constante renovação e aperfeiçoamento, em um movimento que é especialmente influenciado pela postura da sociedade civil e suas demandas perante o Estado.

Nesse contexto de mudanças permanentes e considerando a relação estabelecida entre o Estado e o cidadão, a democracia é notável influência, pois consolida a sociedade, e seus indivíduos, como partícipes cada vez mais influentes nos processos políticos que gerenciam a sobredita estrutura administrativa.

Ainda sobre o processo evolutivo da administração pública, em geral, verificou-se que o mesmo é retratado por estudiosos em três grandes fases. Iniciando-se com a administração patrimonialista, passa pela administração burocrática e atinge, finalmente, o modelo que se assenta modernamente, que é a administração pública gerencial, igualmente denominada “Nova Gestão Pública” (New Public Management).

Nesta disposição estrutural, incorporada gradualmente no Brasil, destaca-se o objetivo maior do Estado pela busca por eficiência da gestão pública, a qual se traduz no efetivo atendimento das necessidades dos cidadãos, garantindo a participação destes nas atividades estatais e fortalecendo mecanismos de transparência e controle social sobre agentes políticos e burocratas.

No rumo dessa cadeia evolutiva surgem outras novas prioridades para a gestão pública, e que se voltam especialmente para um gerenciamento sustentável das finanças públicas, donde se reconhece, inclusive, a importância ainda maior da integração da sociedade no âmbito da atividade financeira do Estado, pois as questões fiscais demonstram-se como, possivelmente, o ponto nodal da relação Estado-cidadão e embasadoras da democracia.

Dentre as medidas tomadas a promover o aperfeiçoamento gerencial da administração e a busca por um equilíbrio financeiro, sempre observando os primados democráticos, destacou-se a promulgação de uma lei regulamentadora das finanças públicas, materializada na Lei Complementar nº. 101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Tal lei, reagiu aos obstáculos enfrentados no momento de crise e resgatou os valores normativos e históricos que a antecederam, a conciliar os valores democráticos já consolidados no ordenamento, mas com perspectivas futuras de uma gestão pública financeira eficiente e sustentável, de modo que primou por maior rigor no controle e fiscalização das contas, além de pressupor que essa gestão deveria ser planejada e transparente, para garantir melhor acompanhamento das finanças e lhes atribuir maior legitimidade.

Dentre os instrumentos previstos na LRF, destacou-se o Conselho de Gestão Fiscal (CGF), indicado pelo artigo 67, como órgão incumbido de acompanhar e avaliar as políticas e a operacionalidade da Gestão Fiscal, dotado de um caráter coordenador e cooperativo, superando a postura repressiva usualmente adotada ante a má gestão financeira.

Portanto, a previsão de tal órgão confirmaria a louvável mudança de perspectiva na gestão pública financeira a consolidar uma abordagem mais gerencial e democrática da gestão financeira, com propostas de atribuições divergentes do que se tem visto em termos de monitoramento da Gestão Fiscal, atualmente um sistema de controle posterior e repressivo ante as condutas indesejáveis. Além de, na composição do órgão, se verificar uma diversidade representantes do Poder Público de todos os níveis da federação, garantindo uma pluralidade de perspectivas da gestão financeira nacional, e também de entidades representativas da sociedade, destacando-se como um diferencial significativo e eminentemente democrático.

Contudo, tal Conselho ainda é inexistente na estrutura político-administrativa brasileira, vez que ainda não houve lei regulamentadora a dispor sobre sua composição e funcionamento do órgão como pressupõe a LRF (Art. 67, §2º), e que enseja diversos questionamentos, que consistirão no núcleo temático a ser desenvolvido.

Dentre as contendas que possam emanar desse panorama de ausência desse órgão, tem-se a indefinição da natureza jurídica do próprio órgão como a de suas atribuições, donde, inclusive, surgem novas hipóteses sobre se haveria o choque, ou superposição, dessas funções com o papel já desempenhado pelos Tribunais de Contas. E também se discute sobre a pendência de determinadas funções essenciais à gestão fiscal responsável e cabíveis originalmente ao CGF diante do perfil gerencial a se incorporar na Administração, situação em que se vislumbrou a delegação das funções normativas do CGF à Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central de contabilidade da União, por força do art. 57, § 2.º da LRF, e que será igualmente analisada.

Finalmente, diante da problemática, verifica-se ainda o lento trâmite dos trabalhos legislativos que se propoem a concretizar tal órgão, ainda em moldes de projetos de lei, ainda sob os cuidados da Casa iniciadora (art. 64, CF/88), a Câmara dos Deputados.

Diante do panorama traçado, a importância do tema escolhido se dá por seus diversos aspectos, dentre eles seu viés social, afinal, o desempenho de um governo em (des)atender certas necessidades públicas sempre foi alvo de inflamados debates, nas mais diversas circunstâncias, os quais tendem a convergir inevitavelmente para o mau gerenciamento dos recursos públicos.

Em igual sentido, a temática é igualmente relevante ainda na perspectiva da própria administração, pois é cediço que há, e sempre houve, empreitadas do Poder Público a promover constantes renovações e reavaliações políticas, legislativas e administrativas, a conduzir a máquina estatal, assim como a nação, rumo à prosperidade.

Além do mais, essas discussões devem ganhar ainda mais espaço diante dos rumos democráticos que a sociedade civil, no caso brasileira, vem tomando. E cabendo desde já a ressalva de que, mesmo que a ideia de soberania do povo como o detentor do poder político já encontrasse suas bases no histórico conceito da democracia, esse movimento reformista da gestão reforça tais preceitos e lhe dá nova roupagem.

Assim, diante do contexto narrado e da demonstração de relevância do tema, o presente trabalho propõe-se a investigar e apresentar as bases históricas, o desenvolvimento e as propostas futuras que permeiam a consolidação da nova gestão pública financeira, destacando-se seu perfil democrático e gerencial, de modo a compreender e enaltecer a importância da implementação do Conselho de Gestão Fiscal.

No primeiro capítulo, serão averiguadas as conceituações e os procedimentos, a partir da doutrina jurídica do direito administrativo e da ciência econômica, relativos a esse processo de desenvolvimento do modelo de administração do Estado. Concebe-se a importância da democracia nessa evolução, a qual se vê esmiuçada em doutrinas do direito constitucional e da ciência política, âmbito em que se verifica um certo dinamismo desse conceito, que enseja seu constante estudo. Confere-se especial destaque à ingerência sobre finanças públicas no âmbito dessas reformas e no desenvolvimento da democracia, constatando-se em estudos doutrinários do direito financeiro, tema cuja importância que é

ainda reforçada nos contextos de crises econômicas e financeiras, e assim sendo devidamente enfrentada e trabalhada por notáveis pesquisadores científicos especializados na Reforma Administrativa e Fiscal do Estado, e a cujos trabalhos se recorreu nestes estudos.

Quanto ao segundo capítulo indica-se a Lei de Responsabilidade Fiscal como um frutos inerente a esse movimento de busca por uma gestão financeira ideal e aponta as principais inovações por ela trazida, mediante leitura direta do dispositivo e análise das obras doutrinárias que a esmiuçam. Nessa análise especialmente para controle das contas traçado pela LRF, donde se verifica haver não apenas um trabalho coercitivo e posterior, mas também um viés preventivo e planejador. Ou seja, a partir do que a própria lei dispõe, não se pretende apenas a correção de más práticas, mas também a efetiva prevenção delas, através do planejamento e transparência da gestão, o que inclusive incorpora e reflete os preceitos na nova administração gerencial e também com a democracia. Com esse viés gerencial de mais planejamento e prevenção, menos controle e repressão, se vislumbra a previsão legal de um Conselho de Gestão Fiscal como encaixe fundamental das premissas tidas pela nova Gestão, refletindo essa nova abordagem gerencial e que, inclusive, se desenvolve a largos passos no âmbito internacional e que é verificado em produções científicas estrangeiras, tratando especificamente sobre a importância e funcionalidade de órgãos de tal natureza.

Por fim, o terceiro e último capítulo se propõe a averiguar a natureza jurídica de tal órgão inserido na lei fiscal pátria, assim como a de suas atribuições, considerando as informações levantadas até então, buscando em seguida estabelecer suas diferenças essenciais dos Tribunais de Contas, considerando os vastos estudos de Direito Constitucional e Administrativo que tratam do tema das Cortes de Contas, e que igualmente fornecem conceitos sobre a estrutura político-administrativa do Estado que permitem averiguar comparativamente a formação e o funcionamento de tal órgão. Uma vez superadas diferenças e assentadas noções sobre o CGF nacional, adentra-se na problemática de sua inexistência, por falta de lei regulamentadora, momento em que se procede uma breve análise dos projetos de lei a fim de averiguar os rumos dos trabalhos, os quais ainda tramitam no Congresso Nacional e, por fim, se questiona sobre a delegação de suas funções normativas à Secretaria do Tesouro Nacional, por força do artigo 57, §2.º da LRF, como uma assunção cabal do desrespeito, da inércia e dos entraves que ainda se impõe à efetivação de uma administração mais célere, eficiente e, principalmente, democrática.

Desse modo, considerando as tendências recentes a uma administração pública gerencial e a imperatividade da ordem constitucional democrática, é possível concluir que a ausência de tal órgão, com mais de uma década de existência da LRF, evidencia um desrespeito patente, à consolidação de uma administração gerencial, aos anseios da sociedade por uma gestão fiscal sustentável e transparente e, via reflexa, aos primados da democracia.

2 A GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA EM EVOLUÇÃO: O PAPEL DA DEMOCRACIA E DAS FINANÇAS PÚBLICAS.

2.1 Sobre a Gestão Pública: breve histórico evolutivo.

Inicialmente, é relevante apontar a escolha da nomenclatura que será utilizada para se referir ao Estado como instituição, mas especialmente quanto à sua estrutura e organização, na persecução dos seus objetivos.

Embora fuja às denominações técnicas comumente relacionadas às ciências jurídicas, a expressão “Gestão Pública” vem sendo paulatinamente utilizada para se referir ao que muitos, até então, denominavam Administração Pública.

Ao ser utilizada em vez da segunda, a nomenclatura “Gestão Pública” insinua-se mais abrangente e compatível com as questões que serão tratadas ao longo desta pesquisa, uma vez que nela é possível incluir conceituações e problemáticas relativas às questões políticas, ao contrário do que abrange a noção administrativista em *strictu sensu*, à qual Hely Lopes Meirelles (2009, p. 65-66), forneceu o seguinte conceito

Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. A Administração não pratica *atos de governo*; pratica, tão-somente, *atos de execução*, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes. São os chamados *atos administrativos*, que, por sua variedade e importância, merecem estudo em capítulo especial [...].

Segundo Diogo Figueiredo Moreira Neto (2006a, p.111), é possível conceituá-la, de forma sintética, como o conjunto das “atividades preponderantemente executórias, definidas por lei como funções do Estado, gerindo recursos para a realização de objetivos voltados à satisfação de interesses especificamente definidos como públicos.”

Arrematando as distinções entre tais termos, Aliomar Baleeiro (2008a, p. 19) lembra que a Administração é neutra por natureza e transforma em fatos a política precista no Direito Constitucional; e a política, por sua vez é consiste em escolha, eleição, deliberação de fins de Estado, com caráter ativo e que contrasta com a passividade técnica da Administração.

O que não impedirá que se utilize, contudo, o termo “administração pública”, ressalvando-se apenas que estará sendo empregada em sua noção ampla que abrange as

noções relativas ao Estado, ao governo e não em seu sentido técnico estudado sob a ótica do Direito Administrativo.

Além do mais, sobre a terminologia empregada atualmente – Gestão Pública - , tem-se ainda que ela reflete de modo direto um processo evolutivo que veio sofrendo a disposição estrutural do Estado, ante a conseqüente necessidade de aperfeiçoamento.

E é com o aumento da complexidade e diversidade de funções a serem desempenhadas, funcionando como catalisadores dessas mudanças, que se observa a constante remodelagem do perfil estrutural do aparelho administrativo, sempre buscando um funcionamento ideal. Odete Medauar (2011, p.36) justifica esse fenômeno

A tentativa de modernizar a Administração muitas vezes se expressa em propostas de *reforma administrativa*, que, em geral, permanecem na condição de promessa de campanha ou se limitam a extinguir órgãos, com dispensa de servidores. O tema da reforma administrativa, então, vem sendo reiterado também no Brasil, o que se mostra necessário até que medidas efetivas propiciem melhoria contínua e crescente no funcionamento da Administração.

Ao considerar essa evolução ocorrida no aparelho, tanto o político como o administrativo, do Estado, vislumbra-se a sociedade civil, dinâmica e inconstante por natureza, como o verdadeiro vetor dessas constantes transformações, de modo que, nos dizeres de Guilherme Bueno Camargo (2010, p. 41), “as transformações na gestão pública são a única resposta possível para a mudança nas relações entre o Estado e a sociedade.”

Para compreender tais fenômenos evolutivos da Gestão Pública, bem como a relação existente entre o Estado e a coletividade, traz-se uma ótica histórica dos acontecimentos considerados relevantes, remetendo-se ao momento da transição de um Estado Liberal Democrático para o Estado Social Democrático e tomando tal acontecimento como um marco inicial do trajeto evolutivo percorrido pelas estruturas políticas e administrativa do Estado que se pretende analisar.

Luiz Carlos Bresser-Pereira (2010, p. 113) trata do tema com propriedade ao explicar o seguinte

Em meados do século XX, tem início uma democracia de opinião pública na qual os eleitores aumentam seu interesse pela política, as pesquisas de opinião passam a auferir suas preferências e um número crescente de organizações de advocacia política começa a intervir no processo de formulação e implantação de leis e políticas públicas. Esse ativismo político dos eleitores leva a um aumento da demanda social [...].

Ocorre então a transição de uma forma para outra de democracia e o Estado Democrático Liberal se transforma em Estado Democrático Social. [...] O Estado Social que se torna dominante nos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial foi resultado desse compromisso ao buscar, com razoável êxito, os cinco objetivos do Estado – segurança liberdade, bem-estar econômico, justiça social e proteção da natureza – no quadro dos regimes democráticos.

Prosseguindo nessa explicação, cita-se Luis Roberto Barroso (2010, p. 66) que, por sua vez, indica o período da Primeira Guerra como momento em que se retoma esse movimento intervencionista do Estado, em pleno século XX, e quando deste já não se esperava apenas que se abstinhasse da intervenção na esfera individual e privada das pessoas, mas

Ao contrário, o Estado, ao menos idealmente, tornava-se instrumento da sociedade para combater a injustiça social, conter o poder abusivo do capital e prestar serviços públicos para a população. (...) Surge o constitucionalismo social, consagrador de normas de proteção ao trabalhador, emblematicamente representado pelas Constituição Mexicana, de 1917, e pela Constituição alemã de Weimar, de 1919.

Destaque-se que o fenômeno até então relatado mantém-se adstrito ao Estado como instituição política, cabendo lembrar que, paralelamente a essas reformas políticas, instauravam-se transformações nas estruturas administrativas, as quais eram imprescindíveis para que o Estado pudesse acompanhar e suportar o fluxo de demandas públicas constantemente renovado.

Portanto, com a implementação do Estado Social Democrático, e o conseqüente crescimento de suas funções, instalara-se o modelo burocrático de administração.

Ocorre que essa transição de um Estado Liberal para um Estado Social, este com mais demandas que seu antecessor, e a implementação de uma administração burocrática, seria apenas uma mudança à qual ainda se seguiria outra, e que só então atinge a conjuntura atual das relações entre a sociedade e o Estado.

Assim, seguindo o rumo de acontecimentos, numa reação ao Estado Social implementado no pós-guerra, surgiu, nos anos 1970, uma onda ideológica liberal radical – o Neoliberalismo – que vinha a atacar tal modelo, procurando reduzir seu tamanho e suas funções sociais, com o objetivo de enfraquecê-lo (BRESSER-PEREIRA, 2010, p. 113).

Nesse rumo, a consolidação efetiva de um Estado Social Democrático, especialmente em constante conflito com as ideologias neoliberais, começou a apresentar sinais de defasagem, em razão do modelo de administração burocrático, “pois a administração

pública burocrática era apropriada para o Estado Liberal do século XIX e se limitava a exercer as funções de polícia e justiça.” (*Ibidem*, p. 114).

Portanto, fora apresentada a essa trajetória histórico-evolutiva a proposição de um modelo gerencial de administração como saída para conciliar os valores neoliberais sem que se esquecesse do Estado social.

Desse modo, explica-se que o último modelo adotado ao longo das transformações do Estado, que é a denominada administração gerencial, ou Nova Administração Pública (*New Public Management – NPM*) como sendo um resultante de reformas estatais e que consolida novas perspectivas de o Estado se voltar para as necessidades públicas. Na condição de produto dessa reforma, Luiz Carlos Bresser-Pereira (2008, p. 393) explica sua denominação, ao indicar que assim procede pois

[...] este modelo de reforma da gestão pública de “modelo estrutural de gerência pública” na medida em que, além de grandes mudanças no processo de gestão de pessoal e da adoção de uma administração por objetivos, ele inclui a reforma estrutural da organização do Estado. A reforma gerencial do Estado é a segunda reforma administrativa vivida pelo moderno Estado capitalista.

Explicando ainda a essência de tal modelo, que se explicita na utilização do termo gerencial, e que reflete na ampliação do uso da referência “gestão”, traz ainda que

O aspecto gerencial enfatiza a ação orientada para o “cliente-cidadão” e dois de seus três mecanismos específicos de responsabilização — administração por objetivos e competição administrada visando à excelência — foram emprestados da administração de empresas. (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 399).

Diante do quadro histórico que se apresentou, verificou-se um processo gradual de abertura e convivência do Estado para com os interesses e manifestações da sociedade civil. Cresce, portanto, o papel do indivíduo nas decisões do Estado.

Desse modo, resta nítida também a preocupação com as necessidades do cidadão, vez que a própria eficiência da máquina administrava passa a equivaler à satisfação deste. Um governo só se consideraria eficiente se a sociedade estivesse, na medida do possível, satisfeita.

Tornou-se, portanto, viável delinear as tendências dessa adaptação, e dentre elas ficou clara a prevalência por ideais democráticos. Fica em segundo plano a eficiência formal e objetiva, e prepondera a garantia de efetiva participação da sociedade. Essa é a tendência da administração: democracia.

2.2 (Re)Consolidação da Democracia no Estado brasileiro com a Constituição Federal de 1988.

A instauração de um novo ordenamento constitucional pelo poder constituinte originário, em 5 de outubro de 1988, é reconhecidamente um marco na história brasileira em notáveis e diversos aspectos, pois como expõe Luis Roberto Barroso (2011, p. 246), “a Constituição foi capaz de promover, de maneira bem-sucedida, a travessia de um regime autoritário, intolerante e, por vezes, violento para um Estado democrático de Direito” .

Esse valor democrático restabelecido terá especial enfoque dentre as diversas inovações trazidas pela Constituição de 88, afinal uma vez reinserido no ordenamento pátrio, refletia toda uma mentalidade revolucionária combativa da opressão que vigorava nos regimes de ferro; representando a democracia, o anseio por participação, por voz, por garantir satisfação à sociedade de tudo o que o Estado exercesse.

Inclusive, ressalte-se que a luta pela normalização democrática e pela conquista do Estado Democrático de Direito começara assim que se instalou o golpe de 1964 e especialmente após o AI 5, que foi o instrumento mais autoritário da política do Brasil, segundo informa José Afonso da Silva (2007, p. 88).

Uma vez findo o processo de elaboração da nova Carta Política, vale citar que fora denominada Constituição Cidadã, pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte Ulysses Guimarães, por ter recebido expressiva participação popular durante sua elaboração e, especialmente, porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania (SILVA, 2007, p. 89).

Diante disso, é notável que, desde o momento em que consolidava suas raízes, o texto constitucional propunha a incorporação da sociedade civil nas questões do Estado, a fim de garantir seus próprios fundamentos, ainda em consolidação; destacando-se o contexto de influência que a sociedade civil brasileira exerceu, em nível nacional, sobre a construção do texto em que assentariam as novas bases do Estado brasileiro.

Não se podendo esquecer, também, da igual importância que se deve atribuir às influências externas na internalização da democracia de um modo geral. Sobre o tema, Bresser-Pereira (1999. P. 67-116) leciona que

As transições para a democracia, que implicaram elas próprias na reforma do Estado, ocorreram em um grande número de países neste último quartel de século, começando pelos países do sudoeste da Europa, passando pela América Latina, atingindo todo o Leste Europeu, e chegando afinal na Ásia. Nesse processo a influência internacional dos países desenvolvidos, particularmente dos Estados Unidos, foi preponderante. A partir do momento em que deixaram de temer o comunismo e de apoiar regimes autoritários, os governos e os investidores dos países desenvolvidos passaram a se sentir mais seguros em suas relações com os países em desenvolvimento se estes se tornassem democráticos e previsíveis.

Uma vez passado seu contexto de elaboração, e promulgado o texto constitucional, a nação passou a ter na nova Carta Política uma compilação de normas que, de forma direta ou indireta, emanava esse novo valor democrático e que reafirmava o fato de o poder, sobre o qual o Estado se assenta, emanar do povo. Tal premissa inclusive se verifica no início do corpo textual da Constituição.¹

Dessa forma, conforme explica Barroso (2010, p. 109), a teoria democrática fixou a concepção de que a soberania é do povo, de modo que concluída a obra do poder constituinte, ele retorna ao seu estado de latência, cedendo lugar à norma por ele criada e que, na condição de lei suprema, converte a soberania popular em supremacia da Constituição.

Além do mais, permeavam o novo texto constitucional diversos institutos e garantias que instrumentalizavam a democracia. Sobre suas formas diversas, explica José Afonso da Silva (2007, p. 136) que podem ser divididas em três tipos, qualificadas como *direta*, *indireta* ou *representativa*, e *semidireta*, classificação igualmente indicada na obra de Paulo Bonavides (2000, p. 346)

De um ponto de vista meramente formal, distinguem-se, na história das instituições políticas, três modalidades básicas de democracia: a democracia direta, a democracia indireta e a democracia semidireta; ou, simplesmente, a democracia não representativa ou direta, e a democracia representativa — indireta ou semidireta —, que é a democracia dos tempos modernos.

Ao iniciar as explanações sobre tais tipologias, cumpre elucidar que a democracia direta é uma modalidade aqui indicada apenas a título de ilustração e indicação de seu valor histórico, afinal, como conceitua Silva (2007, p.136), “é aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais, fazendo leis, administrando e julgando; constitui reminiscência histórica”, de modo que é quase utópico supor que a sociedade atual possa praticar diretamente, por si, os atos de governo.

¹Dispõe do seguinte modo a Constituição Federal, em seu artigo 1º: “Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Sobre a possibilidade do exercício pela via indireta ou representativa, no entanto, é possível explicá-la e ilustrá-la de forma clara, vez que é uma forma de participação em que o poder de decisão sobre as decisões e manifestações do Estado se dará por meio de representantes escolhidos pela própria sociedade.

Assim, é possível verificar no parágrafo único do artigo 1º e em demais dispositivos a guarida a um sistema eleitoral, que dispõe das condições de elegibilidade, que a Carta Magna concedeu, como os direitos ao voto, assim como salvaguardou a criação e manutenção dos partidos políticos; observáveis nos arts. 14 a 17 da Constituição Federal.

Paulo Bonavides (2000, p. 355), finalmente traduz a democracia indireta no simples fato de que o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, que o exercem em nome do povo, consistindo na essência da democracia representativa.

A democracia semidireta, por sua vez, pode ser compreendida como uma possível aproximação à participação direta do cidadão na atividade política do Estado, e assim, como uma pretensa democracia direta, mas que, como visto, é impraticável.

Como definições palpáveis e demonstrações da modalidade de democracia semidireta, ilustram-se com as previsões constitucionais da iniciativa popular de projetos de lei (art. 14, III da CF), o referendo (art. 14, II da CF) e o plebiscito (art. 14, I da CF); além de outras vias de acesso do cidadão à formação de certos atos do governo.

Na visão de Afonso da Silva (2007, p. 136), tratar-se-ia, portanto, de uma democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo, institutos que, entre outros, integram a *democracia participativa*.

No entanto, ocorre que, mesmo que diante dessa diversidade de dispositivos constitucionais voltados para a consolidação da democracia, urge discutir ainda os novos rumos que vem tomando a própria democracia e suas teorias, ante o avanço do Direito, como ordenamento jurídico, e da sociedade.

Inclusive recorre-se também às antigas, porém clássicas, teorias da democracia, a fim de que estabelecer um contexto para compreender e reconsiderar melhor as formas de manifestação desse valor, dinâmico por essência.

2.3 Noções sobre Democracia: evolução de significância e aplicabilidade.

Fazer considerações sobre o significado e possíveis métodos de aplicar de tal valor exige que se reconheça, inicialmente, que se trata de tarefa árdua; de tal forma, inclusive, que já não se pode mais nem sequer apontar um governo que não seja democrático, tamanha é a sua utilização descomedida, conforme afirma o constitucionalista Paulo Bonavides (2000, p. 345)

Nos dias correntes a palavra democracia domina com tal força a linguagem política deste século, que raro o governo, a sociedade ou o Estado que não se proclamem democráticos [...] Chegamos, por conseguinte, à conclusão de que raros termos de ciência política vêm sendo objeto de tão freqüentes abusos e distorções quanto a democracia.

Assim sendo, mesmo que trabalhoso defini-la, a democracia exerce, segundo o autor, papel fundamental a tangenciar mudanças e, possivelmente, tornar prósperas essas transformações à sociedade de um modo geral.

Afinal, conforme afirma posteriormente o mestre constitucionalista, “a democracia, que não é mais que um nome também debaixo dos abusos que a infamaram, nem por isso deixou de ser a potente fora condutora dos destinos da sociedade contemporânea, não importa a significação que se lhe empreste” (*Ibidem.*).

Portanto, ainda para o mesmo autor, a melhor definição de democracia concebida na História moderna, consiste na proveniente de Lincoln, “o libertador de escravos, ao fazer-lhe o elogio, asseverando: “o governo do povo, para o povo e pelo povo”, “governo que jamais perecerá sobre a face da terra”.”(BONAVIDES, 2004, p. 18).

Já para o doutrinador José Afonso da Silva (2008, p. 125-6), a democracia pode-se conceber como o sentido de

[...] um conceito histórico, que não é por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do evoluir social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo.

O constitucionalista lusitano José Joaquim Gomes Canotilho (2003, p. 290), por sua vez, através de definição mais precisa, e próxima, das estruturas de poder político que formam o Estado, explicou que

[...] o poder político se assenta em estruturas de domínio. O princípio democrático não elimina a existência das estruturas de domínio, mas implica uma forma de organização desse domínio. Dai o caracterizar-se o princípio democrático como princípio de organização da titularidade e exercício do poder.

A fim de ilustrar a complexidade do tema, observa-se ainda que o autor mencionado indica, em sua obra, a existência de teorias democráticas como sendo a pluralista, a elitista e a do ordo-liberalismo. Em seguida, traz um outro conjunto de ideias que classifica como teorias normativas da democracia². Estas não operam uma completa ruptura em relação às teorias da democracia que foram anteriormente mencionadas (CANOTILHO, 2003, p. 1409-1413).

Contudo, não é viável ao presente trabalho a incursão em tais temáticas, tendo em vista sua vastidão e profundidade, de forma que se faz destacar o desenvolvimento de sentido e de aplicabilidade que se observa em tal termo, vez que não se associa mais a ideia de democracia à mera possibilidade de representação mediante voto, ou a possibilidade de deflagrar um procedimento legislativo pela via de iniciativa popular.

Ainda que assim não fosse, as noções conceituais e instrumentais relativas à democracia, além de complexas em seus termos teóricos, são fluidas e inconstantes por essência, vez que derivam diretamente das mudanças sociais, igualmente instáveis. Sobre isso assinala o mestre lusitano

O princípio democrático não se compadece com uma compreensão estática de democracia. Antes de mais, é um *processo de continuidade transpessoal*, irreduzível a qualquer vinculação do processo político a determinadas pessoas. Por outro lado, a democracia é um processo dinâmico inerente a uma sociedade *aberta e activa*, oferecendo aos cidadãos a possibilidade de desenvolvimento integral e de liberdade de participação crítica no processo político em condições de igualdade económica, política e social. (CANOTILHO, 2003, p.289).

Seguindo tal lógica, Luis Roberto Barroso (2010, p. 91) defende que “tem ganhado adesão a ideia de que, na configuração moderna do Estado e da sociedade, a ideia de democracia já não se reduz à prerrogativa popular de eleger representantes, tampouco às manifestações das instâncias formais do processo majoritário.”

Tal princípio amadureceu e se expandiu, e emerge, afinal, a ideia do cidadão não apenas como o titular do poder soberano do Estado e passivo das ações deste; mas como

²Nesse rumo, o autor traz ainda em sua obra subtópicos das teorias normativas que indicam as teorias liberal, republicana, deliberativa, discursiva, corporatista. (CANOTILHO, 2003, p. 1415 – 17).

agente ativo, efetivo exercente desse poder e controlador constante dos trabalhos desenvolvidos. Cresce a consciência de que o Estado é a própria sociedade, por isso mesmo, ela deve monitorá-lo, devendo ele prestar-lhe as devidas satisfações.

O que se percebe ainda é que, além de garantir essa maior participação social, o Estado tem paulatinamente maiores obrigações para com a sociedade, em garantir seus direitos e interesses, mas que nessa atuação deve ser refreado pelo seu próprio sistema jurídico, a fim de não se exceder e abusar de suas funções. Ao mesmo tempo, reinicia-se o ciclo, em que a sociedade civil continua invocando maior prestatividade por parte dele, e também a sua participação nesses processos de poder.

É que sobre tal situação aparentemente paradoxal, permeiam diversas tendências doutrinárias que rediscutem a aplicabilidade dos institutos democráticos, dada a importância que vem ganhando os conceitos de democracia e constitucionalismo, e que consistem na síntese histórica que se denomina Estado democrático de direito (*Ibidem*, p. 88).

Tais valores são traduzidos como movimentos inerentes ao desenvolvimento do poder político, e cujo equilíbrio é indispensável, mesmo que não sejam antagônicos, pois ainda apresentam eventuais pontos de tensão, pois o *constitucionalismo* significa a limitação do poder e supremacia da lei, e a *democracia* é a soberania popular e o governo da maioria (*Ibidem*, p. 89).

Assim, tal fenômeno se traduz da seguinte forma, segundo o autor,

A subsistência da polêmica e a busca constante de legitimação nas relações entre o constituinte e o legislador revelam um imperativo dos tempos modernos: o de harmonizar a existência de uma Constituição – e dos limites que ela impõe aos poderes ordinários – com a liberdade necessária às deliberações majoritárias, próprias do regime democrático. (*Ibidem*).

Nesse sentido, a democracia, ainda para Barroso (*Ibidem*, p. 92) consiste na verdade em um dos “fins maiores do constitucionalismo democrático, inspirado pela dignidade da pessoa humana, pela oferta de iguais oportunidades às pessoas, pelo respeito à diversidade e ao pluralismo, e pelo projeto civilizatório de fazer cada um o melhor que possa ser”.

2.4 O papel das Finanças Públicas na Administração Pública Gerencial e na consolidação da democracia.

A partir do contexto histórico até então estudado, denota-se uma tendência do Estado, bem como da sociedade, em buscar uma “relação” equilibrada e próspera entre eles, afinal são sujeitos reciprocamente dependentes; através de maior participação desta e de maiores garantias e seguranças daquele.

Partindo dessa premissa, é possível encontrar na temática das Finanças Públicas o possível cerne desse vínculo crucial à vida em coletividade, existente entre o Estado e o cidadão.

Antes de tudo, cabe esclarecer que encarar a gestão pública sob a perspectiva financeira demanda conceituações profundas que cercam o tema, uma vez que o Estado, em seu aspecto financeiro, detem constante poder sobre uma infinidade de recursos econômicos e os maneja das mais diversas formas, seja fomentando o mercado, alimentando sua própria estrutura institucional, ou atendendo a necessidades da coletividade.

Conforme ilustra Aliomar Baleeiro (2008a, p. 3-4)

[...] tanto para tornar efetivo o poder baseado na força, quanto para organizar e manter essa imensa rede de serviços públicos, o Estado utiliza-se não só do trabalho de pessoas [...], mas também de variadíssimo número de coisas, como terrenos, edifícios, navios, armas, ou de energias [...]. É o maior consumidor de riquezas e serviços do mundo civilizado.

Portanto, interessa ao presente raciocínio avaliar as finanças públicas do ponto de vista básico no qual o Estado busca recursos a fim de atingir seu fim maior, que é o de garantir o bem comum, considerando-o em sua concepção originária, como uma criação humana destinada a garantir a convivência pacífica e atender às demandas da sociedade.

Diante disso, para a presente pesquisa, serão consideradas apenas conceituações superficiais e noções básicas relativas à gestão financeira do Estado, mas que sejam suficientes para compreendê-la como ponto nodal do exercício da democracia sobre as atividades do Poder público.

Desse modo, considera-se a noção de Baleeiro (2008a, p. 3-4) de que as necessidades públicas são humanas, mas que se distinguem das necessidades em geral por só

encontrarem satisfação eficaz através da ação coordenada do grupo, quer seja voluntária, quer seja coativa a participação dos indivíduos formadores desse agrupamento.

Cita-se igualmente o jusfinancista Régis Fernandes de Oliveira (2010, p. 70), que encara na necessidade pública o objetivo a ser satisfeito pelo Estado, de acordo com as definições constitucionais e legais, o que o leva a exercer sua atividade financeira buscando obter recursos para atender a tais necessidades.

Em definição sucinta, Ricardo Lobo Torres (2010, p. 3), por sua vez, define a atividade financeira como o conjunto de ações do Estado para a obtenção de receita e a realização de gastos para o atendimento das necessidades públicas.

Considerando ainda que ao Estado é vedado o exercício de atividade econômica (art. 173, CF/88)³, e que, como lembra Torres (2009, p. 5), a atividade financeira do Estado é puramente instrumental, não é fim em si mesmo, “o Estado não tem o objetivo de enriquecer ou de aumentar o seu patrimônio.”

Ocorre que, logicamente, tais recursos devem ser obtidos de algum lugar, de alguma forma. E sobre isso leciona Baleeiro (2008a, p. 149) que os governos, ao longo dos tempos, valiam-se de meios como extorsões sobre outros povos ou doações voluntárias destes; recolhiam as rendas produzidas por bens e empresas do próprio Estado; tomavam ou forçavam empréstimos; fabricavam dinheiro, metálico ou de papel ou ainda exigiam tributos.

Superando-se o processo evolutivo e histórico do tema, as finanças públicas atualmente ainda precisam garantir a denominada “receita pública”, definida por Torres (2009, p. 185) como a “soma de dinheiro percebida pelo Estado para fazer face à realização dos gastos públicos”.

A receita, como elemento constituinte da atividade financeira, recebe diversas classificações justamente em função da variedade de origem e dos meios pelos quais tenha sido obtida, além de outros critérios. Dentre elas, a categorização mais generalizadamente aceita, designada como alemã, é a que distingue as receitas em originárias e derivadas, das

³“Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”

quais se considera esta como a relevante à temática que se levante, pois é nesta espécie de receita que se encontra a emblemática fonte tributária de receitas. (BALEEIRO, 2008a, p.151).

Não apenas para o presente estudo, mas sendo igualmente de alta relevância para a vida em sociedade, nos seus diversos âmbitos e setores, o poder de tributar do Estado é um dos exemplos mais consistentes de sua soberania, denominada especialmente por Torres (2009, p. 64) de soberania financeira do Estado, a qual pertence ao povo e se transfere limitadamente ao Estado em razão do contrato constitucional, permitindo-lhe tributar e gastar.

É considerando esse desfalque patrimonial, legal e legítimo, sofrido por cada indivíduo da sociedade para fornecê-lo ao Estado para que ele cumpra com suas incumbências, que surge um vínculo de grande importância, cuja natureza como uma relação obrigacional fora profundamente estudada.⁴

Ao abdicar de sua riqueza para o Estado, o cidadão é invadido em uma esfera incontestavelmente privada e, até pessoal, que gera o intrínseco interesse em acompanhar o que o Estado fará com essa sua riqueza. Surge o ponto nodal do binômio cidadão-Estado.

Tamanha a notoriedade que se dá a essa relação, vale lembrar que diversos princípios permeiam o sistema jurídico procurando garantir a retidão e probidade do Estado, tanto no momento de arrecadar tais valores, quanto na sua função de administrar os ditos recursos públicos.

Sobre a delimitação do poder de arrecadar, cabe sucinta explicação, vez que tal tópico margeia o conteúdo estudado pelo Direito Tributário. Assim, traz-se a breve explicação de que “o poder de tributar, na Constituição, é regulado segundo rígidos princípios que deitam raízes nas próprias origens históricas e políticas do regime democrático por ela adotado” (BALEEIRO, 2008b, p. 90).

Dentre os princípios limitadores do poder de tributar, cita-se, brevemente, o da legalidade tributária, por ilustrar a inevitável necessidade de o povo legitimar, através de seus

⁴Na obra de Ricardo Lobo Torres, citam-se objetivamente as teorias que procuram explicar a natureza dessa relação jurídica: 1) relação de poder; 2) relação obrigacional *ex lege*; 3) relação procedimental; 4) Relação Obrigacional e Constituição, adotada pela doutrina mais moderna (K. Tipke, Birk e F. Escribano) e que estuda a relação tributária a partir do enfoque constitucional. (TORRES, 2009, p. 233-235).

representantes, a criação, majoração e demais práticas relativas a tributos. Nesse sentido, explica Baleeiro (2008b, p. 90) que

O mais universal desses princípios, o da legalidade dos tributos, prende-se à própria razão de ser dos Parlamentos, desde a penosa e longa luta das Câmaras inglesas para a efetividade da aspiração contida na fórmula “no taxation without representation”, enfim, o direito de os contribuintes consentirem – e só eles – pelo voto de seus representantes eleitos, na decretação ou majoração de tributo.

Trazendo tais considerações, de cunho teórico, para o plano prático e atual, em que se observou o desenvolvimento do Estado e de sua estrutura administrativa, com especial influência da participação social pelas vias da democracia e que resultou, assim, numa ampliação das funções da máquina estatal, torna-se mais evidente a importância das finanças.

Com o aumento das incumbências do Estado, cresce também a necessidade de recursos a supri-las, que, em sequência, repercute na obrigação do cidadão de contribuir; afinal, não há contrapartida, sem que haja o devido investimento.

Com efeito, afirma Denise Lucena Cavalcante (2006, p. 69) que “novos paradigmas devem ser traçados neste novo milênio por uma sociedade que tem o dever de conhecer a estrutura estatal. Hoje os dados estão todos disponíveis via *on line*”.

Fica claro, que a preocupação e a vigília, já intrínsecas, exercidas sobre o uso dos recursos públicos tendem a aumentar, não apenas porque se está pagando mais, e, assim, mais ainda poderá ser exigido; cresce também o dever de controle social como forma de maior integração da sociedade, a contribuir com desenvolvimento do Estado; ou seja, o papel social efetivo é exigido de todos os cidadãos, não cabendo mais o discurso vazio da mera agressão ao Estado (CAVALCANTE, 2006, p. 70).

E nesses passos, diversas são as iniciativas a promover uma transformação na postura dos indivíduos ante o Estado, que serão elucidadas adiante, mas dentre elas traz-se desde já o movimento do “Orçamento Participativo”, em atitude que traz uma grande evolução na participação da sociedade, pois o brasileiro, diz-se, é comodista (OLIVEIRA, 2010, p. 391).

Ainda trazendo considerações pertinentes sobre a abertura democrática diferenciada que se deve promover em tal âmbito, afirma-se que “o brasileiro acha, e isso é

encarado como um ônus, que democracia é votar, apenas. Democracia é participação, é discussão dos problemas e busca de soluções.” (*Ibidem*, p. 391-392).

Portanto diante dessa crescente importância que se vem dando às finanças públicas, juntamente como a consolidação da república democrática e no ensejo da reforma estatal, iniciam-se importantes debates rumo à consolidação de uma gestão financeira mais eficiente, e consistentemente mais democrática. Conclui-se que

A era da tecnologia desvenda a maioria das informações necessárias para serem refletidas, criticadas e alteradas quando necessário. O Estado hoje tem que ser visto em seus novos parâmetros e esta transparência, consequência da revolução tecnológica, que se aprimora neste século XXI altera profundamente a relação entre o Estado e o cidadão-contribuinte. (CAVALCANTE, 2006, P. 69-70).

2.5 As reformas fiscais no Brasil pós-constituição: consolidando um perfil gerencial e democrático da Gestão Financeira.

Considerando ainda a efetiva consolidação do Estado Social Democrático no Brasil através da Constituição Federal como um dos notáveis marcos de transformação e do Estado, cumpre apontar que as mudanças promissoras na reformulação do Estado e do governo não se restringem só a esse momento.

Inclusive, mesmo com a instauração de uma nova ordem jurídica a legitimar o Estado Social Democrático, cumpre notar que o país não se aparelhara de forma adequada para atender a essas novas demandas, de modo que Luiz Carlos Bresser-Pereira (2008, p. 3) explica que essas mudanças [de transição do Estado Liberal para o Estado Social] ocorriam na forma política do Estado, mas exigiam que houvesse a devida correspondência no plano da administração Pública.

Relembre-se que na organização administrativa do governo brasileiro, até então, utilizava-se o sistema burocrático, o qual se encontrava ultrapassado e, ao contrário do que se esperaria inicialmente, promovia maior ineficiência da administração.

Portanto, instalara-se um novo estado político com a nova Constituição, mas o aparelho permanecia o mesmo, obsoleto, de modo que novas mudanças ainda se faziam necessárias.

E diante dessa disparidade entre o sistema político e o administrativo, começam a surgir problemas como o aumento das demandas públicas com a instauração de um estado social, e que inevitavelmente exigiam mais recursos e também mais celeridade na prestação do Estado.

Além disso, com o advento da Constituição Federal iniciou-se também um fenômeno denominado descentralização fiscal, decorrente da descentralização política que concedia maior autonomia aos governos subnacionais, e que consistia no “processo de aumento relativo dos recursos financeiros postos à disposição dos Estados e Municípios [...]”. (LEITE, 2005, p. 33).

O que aconteceu afinal foi que, ao mesmo tempo em que a Carta política propiciou mais recursos e liberdades aos entes federados, ela “promoveu também novas distorções na medida em que a redistribuição financeira não foi acompanhada de uma redefinição das atribuições alocadas a cada nível de governo”. (*Ibidem*, p.35).

Tal conjuntura, desde a CFRB, apenas se agrava, pois conforme indicam Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento (2011, p. 33) verificou-se “um aumento brutal da carga tributária (24 para 33% do PIB), deterioração da qualidade dos serviços públicos, flexibilidade por parte das pessoas políticas e entidades públicas no contrair empréstimos e gerar desperdícios [...]” como alguns dos problemas que se enfrentavam no âmbito da gestão fiscal.

Diante desse quadro de forte instabilidade administrativa e financeira, somando-se às tendências inovadoras a favor de uma gestão pública mais dinâmica e eficaz, além da crescente força democrática, surge o cenário ideal para consolidar novas posturas para a gestão pública financeira.

Alguma das medidas tomadas, segundo Abrúcio e Loureiro (2004, p. 60), visavam ao fortalecimento da União perante os governos subnacionais, tendo como *leitmotiv* o fim dos mecanismos predatórios de endividamento dos estados e municípios.

Seguindo o raciocínio, os autores relatam que se instalara, ainda, uma cultura política de responsabilidade fiscal tanto na opinião pública como nos atores políticos, e que, por mais que tal clima de opinião dependessem de instituições a solidificar esse novo padrão,

seria difícil, nos próximos anos, a adoção de uma prática populista e irresponsável perante as contas públicas (*Ibidem*).

Dentre as iniciativas tomadas frente a tais circunstâncias, inicia-se a discussão sobre a positivação de medidas jurídica e legalmente concretas, citando-se a Reforma Administrativa, representada pela Emenda Constitucional n.º 19 de 1998 e o Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) também de 1998 como os principais predecessores de uma Lei voltada para o equilíbrio das finanças públicas.

Acerca da Reforma, embora o teor da emenda insinue *a priori* existir divergência entre a reforma eminentemente administrativa e uma efetiva busca pela estabilidade fiscal, verifica-se que a EC n.º 19/98 foi importante, vez que seu art. 30 previa que

O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.” (LEITE, 2005, p. 76).

Já o PEF tinha objetivos mais específicos para a gestão fiscal, de modo que visava, como explicou a Fundação Getúlio Vargas (2010, p.5), “construir a médio e longo prazos um novo padrão de gestão fiscal que permitisse abandonar as práticas e políticas fiscais marcadas por visão e atuação mais urgente que acompanhavam o programa, mas que, naturalmente, se era obrigado a adotar na ocasião diante da gravidade da crise econômica”, bem como obter a drástica redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia.

Além disso, como indicou Oliveira (2010, p. 395) teria havido externamente uma exigência por parte do Fundo Monetário Internacional de que fossem tomadas providências a favor da estabilização fiscal, em razão de experiências bem sucedidas, além de fazer aplicar o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, de modo que

É nesse contexto de grandes constrangimentos externos que a LRF é apresentada ao Congresso e aprovada, em maio de 2000, com rápida tramitação e sem grandes modificações no projeto original encaminhado pelo Executivo. Cabe realçar que ela obteve elevado índice de votos favoráveis: 385 votos a favor, 86 contra e 4 abstenções. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004, p.60).

É a partir de então, com o advento de tal legislação, que se vê iniciar nova era junto às finanças públicas e à estrutura administrativa do Estado, pois, embora tenha defeitos no plano das medidas macroeconômicas, apresenta elogiável esforço no controle da gestão do dinheiro extraído do bolso do povo (TORRES, 2009, p. 126).

Finaliza-se com a conclusão de que “a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) completa o ciclo das principais mudanças institucionais nas finanças públicas durante a Era FHC.” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004 , p.59).

3 O ADVENTO DA RESPONSABILIDADE FISCAL E O MONITORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA FINANCEIRA.

3.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/00) e as mudanças implementadas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, oficialmente tida por Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, consistiu em um produto final de estudos e pesquisas, que somados à influência de fatores político-econômicos internos e externos, finalmente se consolidou no ordenamento pátrio como uma norma geral de finanças públicas voltada para a gestão fiscal responsável; tornando-se, a partir de então, um marco para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da gestão financeira.

Ressalve-se que até sua promulgação a referência legislativa a tal dispositivo consistia apenas na previsão constitucional para se regulamentar os arts. 163 e 169 da Carta; a fim de que fossem estabelecidas normas de finanças públicas e os limites de despesa com o pessoal inativo da União, respectivamente⁵.

Ao proceder com a regulamentação dos artigos mencionados, a sua implementação preencheu antiga omissão no ordenamento jurídico que consistia em verdadeira brecha no sistema da gestão financeira para os gestores públicos.

Ocorre que até então, enquanto permaneceu lacunoso o dispositivo citado, os agentes públicos encarregados da gestão, imbuídos de boa-fé ou não, vinham estagnando o funcionamento da máquina administrativa, provocando grave desequilíbrio da gestão fiscal; conforme verificaram Ives Gandra Martins e Carlos Valder do Nascimento (2011. P. 30), ao constatar que

⁵Conforme consta da Exposição de Motivos Interministerial n.º 106/99/MPOG/MF/MPAS, “...dispõe sobre os princípios fundamentais e normas gerais das finanças públicas, conforme o art. 163 da Constituição; regula o art. 169 da Constituição e altera a Lei Complementar n. 64 de 18 de maio de 1990.” in MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org); NASCIMENTO, Carlos Valder do(Org.) **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal** – 5ª. ed. – São Paulo: Saraiva. 2011. P. 35.

[...] após a promulgação da lei suprema de 1988, percebeu-se que a maior parte dos dispositivos era interpretada de forma conveniente e contornada com expedientes justificados pela falta de regulação infraconstitucional dos comandos maiores. E o resultado não poderia ser pior. Um brutal aumento da carga tributária (24 para 33% do PIB), deterioração da qualidade dos serviços públicos, flexibilidade por parte das pessoas políticas e entidades públicas no contrair empréstimos e gerar desperdícios, para não se falar no espoucar de escândalos vinculados, quase sempre, à corrupção, que parece ter aumentado a partir de 1988.

Desse modo, fosse pela inexistência de orientação ou, ainda, permitindo a impunidade diante de práticas improbas, a inexistência de lei regulamentadora das Finanças era situação que exigia urgentemente medidas reparativas, vez que não havia parâmetros de como gerir racionalmente os recursos, bem como a tipificação de certas condutas gerenciais temerárias, muito menos a devida contrapartida punitiva destas.

Diante da urgência por medidas a remediar tamanho descaso na Administração Pública, essa nova legislação veio, portanto, sanar espaço punitivo contra o mau administrador público, pois estabelece requisitos imprescindíveis no âmbito financeiro público, para cumprimento pelos administradores (OLIVEIRA, 2010, p. 433).

Portanto é possível apontar, primeiramente, e como uma das mais notáveis e ousadas inovações da LRF, a consolidação da noção de responsabilidade no âmbito da gestão fiscal, termo que inclusive é sugerido pela própria nomenclatura do diploma legal.

Segundo prevê, ainda, o jusfinancista (*Ibidem*, p. 433), pelo vocábulo da responsabilidade, infere-se que responsável é a pessoa que deve suportar a consequência de sua ação antijurídica, típica e punível. O objetivo primeiro da lei é fixar a responsabilidade fiscal como um dos princípios da gestão pública.

Ainda em sede de discussão das possíveis formas de garantir a contrapartida pessoal do administrador perante as finanças, prevê Guilherme Bueno de Camargo (2011, p. 156) que

No Brasil, cabe ainda ressaltar que, após a edição da LRF foi promulgada a Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000, tipificando como ilícitos penais uma série de condutas relacionadas à gestão fiscal e sujeitando o administrador público à aplicação de medidas administrativas e penais no caso de descumprimento dos preceitos da lei.

Diante dessas noções em que se atrela juridicamente o gestor público pelo ato praticado no âmbito da gestão financeira, cumpre indicar que para Ricardo Lobo Torres (2009, p. 128), no entanto, a responsabilidade fiscal corresponde ao conceito de

accountability, de difícil tradução para o português. Aproxima-se do sentido de uma responsabilidade pela eficiente gerência dos recursos públicos.

Em mesma lógica, tomando a noção da *accountability* como referência, Fernando Luis Abrucio e Maria Rita Loureiro (2004, p.66-7).explica que

A maior responsabilização entre os entes federativos foi uma conquista em prol do melhor desempenho econômico, pois evita o endividamento perverso que ocorria antes. Representou igualmente um avanço da democracia, uma vez que tornou mais transparente e responsiva a decisão dos governos em relação aos demais, ao estabelecer, por exemplo, a obrigatoriedade de apresentação de relatórios periódicos e impor sanções a quem não cumprir as regras. Permitiu, assim, equacionar melhor a chamada “tragédia dos comuns” que caracteriza as relações intergovernamentais em uma federação.

Partindo deste conceito, resta compreendido que a responsabilidade fiscal deva ser, na realidade, compreendida como um ideal a ser perseguido, acima de tudo. O que se almeja é a responsabilidade na gestão fiscal, como um sinônimo de sensatez e equilíbrio, através do dever de prestar contas que se impõe aos gestores.

Desse modo, superada a questão conceitual da responsabilidade fiscal, seja aplicada ao ordenador de despesas ou como vetor a direcionar o equilíbrio das finanças, e cuja importância é inegável, cumpre citar que o novo diploma ainda inovou na seara das finanças ao fixar limitações diretas a cada um dos elementos que integram o exercício da Atividade Financeira do Estado.

Seguindo adiante, verifica-se ao longo do texto normativo outras inovações trazidas ao manejo dos recursos públicos, indicados pela própria lei como instrumentos que busquem garantir o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições (Art. 1º, §1º, Lei Complementar n.º 101/00).

No que se refere às receitas públicas, por exemplo impôs como um requisito essencial à responsabilidade fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação (art. 11); e quanto às despesas atribuiu-se que deveria haver a partir de então a previsão de estimativa de impacto do gasto público a ser efetuado e a declaração de adequação orçamentária do gasto, devidamente emitida pelo ordenador de despesas (art. 16).

Sobre o endividamento dos entes públicos, foram previstos, inicialmente, aspectos conceituais (art. 29, *caput*) conforme observa Ives Gandra Silva Martins (2011, p. 233), a

definir expressões como a dívida pública consolidada e a dívida pública mobiliária, a fim de atribuir os limites exatos a cada uma dessas modalidades estabelecidas.

Aprofundando-se na análise do texto legal e em sua repercussão no quadro político-administrativo nacional, observa-se que a LRF não se destina apenas à fixação de agente responsável. É muito mais que isto. É redefinir a cultura da atividade pública no País. É não apenas dar contorno jurídico ao comportamento político. É uma verdadeira evolução conceitual, de forma que o agente público saiba que exerce, não apenas um mandato ou uma função, mas que é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais (OLIVEIRA, 2010, P. 437).

Nesse rumo, cumpre notar que foram igualmente instituídos, ou ainda reforçados, princípios jurídicos que traduziam essa empreitada em verdadeira uma busca pela excelência das finanças públicas, mas que deveriam estar pautadas pela legitimidade; de forma que impuseram pressupostos à gestão fiscal como a transparência e a ação planejada, de modo a exercer forte influência sobre a atividade financeira do Estado e repercutir em cada um dos instrumentos otimizadores dessa nova forma de gerenciar.

De tal maneira, em obediência a tais postulados, a LRF passa a impor ainda novas e rígidas exigências ao gestor público, bem como ao agente de controle, no sentido reequilibrar as finanças públicas; transformando a perspectiva sobre estas em um objeto de trabalho a ser desenvolvido em função da sociedade.

Com isso, a Lei reforçou a postura idealizada por uma gestão pública democrática, onde o cidadão deixa de ser mero coadjuvante, elemento passivo das ações do estado, mas um sujeito verdadeiramente ativo e atuante na ingerência dos recursos públicos.

3.2 Sobre o acompanhamento da Gestão Fiscal Responsável: perspectivas coercitivas e preventivas.

Uma vez em seu plano de atuação, a LRF mostra-se bastante abrangente quanto aos instrumentos e as técnicas utilizados para garantir o melhor aproveitamento dos recursos públicos, a notar que, com essa diversidade, se pretende variar ao máximo os tipos de abordagens no acompanhamento da gestão fiscal; ou seja, garantir que esse monitoramento seja feito em todos os momentos da execução financeira, sejam eles na arrecadação, gerenciamento ou aplicação dos recursos.

Nesse sentido, cabe apontar também que a lei ora comentada, no combate ao desequilíbrio e desvios, não tem um caráter integralmente coercitivo e repressivo, ainda que seja reconhecidamente inovadora a possibilidade de o ordenador de despesas responder juridicamente pelo uso inadequado dos gastos públicos.

Ocorre que, se verificada de modo cuidadoso, pode-se perceber que a própria lei se propôs a garantir a responsabilidade na gestão não apenas através de trabalhos coercitivos. Segue o seguinte trecho da Lei de Responsabilidade Fiscal

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se **previnem riscos e corrigem desvios capazes** de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. **(Destaque nosso)**.

Admite-se que, com a sua edição, surgiram instrumentos promissores a garantir a fiscalização e punição na ingerência de recursos públicos, e que, realmente, se mostram como meios eficazes de garantir a gestão equilibrada orçamentaria e financeira.

Com efeito, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2002, p. 90) afirma que “a ação de controle deve ensejar uma mudança na programação das ações do gestor público responsável, pois é, precisamente, a permanente reavaliação que ensejará uma alteração qualitativa”.

Assim, ressalta-se que a nova legislação financeira trouxe também posturas de estímulo positivo e de orientação à manutenção da gestão fiscal saudável, de modo que ela não se mantenha apenas pelo “temor a sanções”. Pode-se afirmar que ela se estabeleceu-se como um norte a ser seguido para que se aproxime do idealizado equilíbrio e hígidez da gestão fiscal.

Com efeito, invoca-se a renomada função promocional do direito, encabeçada por Norberto Bobbio (2007, p. 2), que a tem como um dos aspectos mais relevantes das novas técnicas de controle social

[...] as quais caracterizam a ação do Estado social dos nossos tempos e a diferenciam profundamente da ação do Estado liberal clássico: o emprego cada vez mais difundido das técnicas de encorajamento em acréscimo, ou em substituição, às técnicas tradicionais de desencorajamento.

Desse modo, invoca-se o uso preponderante dos pressupostos e parâmetros a balizar positivamente o administrador, e inclusive administrados, sobre como tomar certas escolhas a fim de garantir a higidez das contas públicas.

Logo, citam-se os princípios fundamentais da Gestão Responsável os elencados no art. 1º, §1º da LRF, que são os pressupostos de uma ação planejada e transparente, a fim de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

Portanto, o que se desenvolve a seguir é uma diferenciação por metodologia comparativa dos instrumentos puramente repressivos da LRF, daqueles cuja finalidade é prevenir o desequilíbrio fiscal, a fim de se concluir qual dos viéses possa ser o mais adequado diante do perfil inovador e democrático atribuído à Gestão Pública Financeira.

3.3 Perspectiva coercitiva: Fiscalização e Controle da Gestão Financeira.

A necessidade de fiscalizar o Estado e seus atos surge da obediência que ele deva manter com o princípio da legalidade e com o dever de boa administração, de forma que surge a denominada função de fiscalização, que por sua vez consiste em um conjunto de meios preordenados que permite verificar e impor ao Poder Público a obediência a tais preceitos supracitados (SILVA, 2008, p. 749).

Nesse sentido, sobre as noções de controle e fiscalização à gestão financeira, emergiu ainda a Lei de Responsabilidade Fiscal para reforçar e orientar tais instrumentos; embora seja prudente lembrar que, mesmo com suas vantagens e inovações, não é de hoje o monitoramento estrito sobre as finanças públicas, o que exige análise dos institutos anteriores à promulgação da LRF.

Com efeito, a temática sobre a fiscalização e o controle da administração, de um modo geral, é vasta e sofre classificações diversas, com base em critérios que são igualmente numerosos, tanto que afirma Medauar que “várias são as tipologias de controle, expostas pela doutrina especializada, e tornaram-se clássicas as tipologias indicadas por Seabra Fagundes, Caio Tácito e Hely Lopes Meirelles.” (MEDAUAR, 2011, p. 399).

Entretanto, diante da versatilidade desse tema, é imperativo justificar a utilização de uma metodologia classificatória diferenciada na presente pesquisa, porém

didática, que separaria o controle financeiro no controle de tipo institucionalizado e no controle de tipo social.

Nesses termos, no institucionalizado será esmiuçado o controle financeiro deflagrado e mantido no âmbito das instituições do Estado, tais como Corregedorias e Tribunais de Contas; e na modalidade social de controle, aprecia-se o controle deflagrado pelos cidadãos, utilizando-se dos instrumentos institucionais viabilizadores da democracia, como entidades representativas atuando na gestão governamental, a apresentação de denúncias, interposição de ações judiciais.

Para tanto considerou-se a premissa de que “as estruturas burocráticas são insuficientes para efetuar um adequado e correto controle do gasto público”, pois “sem erro pode-se afirmar que a democracia moderna não se sustenta na teoria montesquiana de fiscalização recíproca entre os Poderes.” (OLIVEIRA, 2010, p. 334).

Agregando-se a tais ideias, considerou-se também a classificação de Odete Medauar (2011, p. 397-8), tendo inclusive originado a nomenclatura adotada para o trabalho, pois tomou um critério amplo, mas suficientemente objetivo para delimitar as formas de exercer controle sobre a administração. Para ela existem ainda as modalidades de controles institucionalizados e os não institucionalizados, ou sociais.

Aqueles enquadrando-se “no conceito jurídico ou técnico de controle, segundo o qual dessa atuação decorre uma providência ou medida do agente controlador.”; estes, “embora não culminem em medidas por si próprias, podem contribuir pela repercussão, para o aprimoramento da Administração. Tais manifestações deveriam, sobretudo, exigir atuações mais efetivas dos entes institucionais.” (*Ibidem*).

Desse modo, passa-se à análise mais acurada de tais modalidades de fiscalização e controle financeiros, como o aspecto coercitivo do acompanhamento da gestão financeira.

3.3.1 Sobre Controle Financeiro Institucionalizado.

Inicialmente, traz-se que a prática de a administração fiscalizar e controlar seus próprios atos decorre das prerrogativas de o próprio Estado exercer poder de fiscalização e tutela sobre seus próprios atos de forma geral, quanto à juridicidade e à adequação ao *interesse público* o postulado da autotutela que, como expressão do Poder Estatal, permite à

administração pública anular seus próprios atos no exercício do *controle interno* de legalidade, legitimidade e moralidade, bem como revogá-los avaliando os pressupostos da conveniência e oportunidade (MOREIRA NETO, 2006a, p. 107).

Nesse sentido, conceitua o administrativista Hely Lopes Meireles (2009, P. 264) que controle, no âmbito das ciências jurídicas da administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.

Portanto, o controle da atividade pública desempenhado pela própria Administração, consiste em instituto antigo e indispensável ao bom funcionamento do Estado, garantidor da legitimidade e eficiência de seu funcionamento; e que no tocante à fiscalização das contas públicas submete-se a tratamento especial.

Com base em disposição constitucional⁶, a fiscalização das finanças públicas será exercida através das modalidades de controle externo e interno, os quais devem ser praticados de forma harmônica e conjunta, restando consolidado pelo texto constitucional um sistema de controle financeiro misto e que conforme indica Moreira Neto (2006a. P. 575), se funda nos princípios constitucionais de legalidade, legitimidade e economicidade da gestão financeira orçamentária.

E a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal induziu a uma maior evidência do controle, que fora arrojado com novas e relevantes atribuições para os Tribunais de Contas e o estabelecimento de limites prudenciais (FERNANDES, 2002, p. 89).

Ainda com a LRF, o ato fiscal, se questionado pode gerar efeitos práticos, como é o caso de uma falta de repasses ao ente federado descumpridor da exigência, *e.g.* a vedação de transferência voluntária ao Ente Federado que não tenha instituído todos os tributos (art.11, parágrafo único) ou a vedação de inclusão a novos projetos, caso os antigos ainda estejam em andamento (Art. 45).

⁶Dispõe a CFRB/88 da seguinte maneira: “Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

Sem deixar de mencionar a a Lei Complementar n.º 10.028/2000, que, no esclarecimento de Damásio de Jesus (2011, p. 682), deu aos ilícitos administrativos praticados no exercício da função pública, relativo ao controle aplicação e disponibilidade do erário o *status* de crime, pois não se toleraria mais o desrespeito às exigências legais por parte dos agentes responsáveis pelos atos de gestão financeira do Estado.

Finalmente, diante tais condutas, resta evidenciada a abordagem coercitiva que se manifesta em tais institutos, o que vem inclusive reforçando um fenômeno ilustrado por Fernandes que é o fato de às vezes terem nos órgãos de controle como adversários administrativos, ao passo que “os Tribunais de Contas contam com a incompreensão dos controlados, com a ausência de conhecimento de juízes de primeiro grau, com a ausência de empenho daqueles que são responsáveis por dar coercibilidade as suas ações.” (FERNANDES, 2002, p. 88).

3.3.2 Sobre o Controle Social das Finanças Públicas.

Através da afirmação de Régis Oliveira (2011, p. 334), verifica-se que é crescente a noção de que o “controle do gasto público efetuado pelos três Poderes e demais entes e empresas sujeitas à disciplina orçamentária não dispensa a participação social.”

Assim, há muito não se cabe discutir apenas as formas de controle financeiro desempenhadas eminentemente pelo Poder Público. A fiscalização exercida pela sociedade cresce paulatinamente, seja institucionalmente ou não. Sobre esse fenômeno, explica Leice Maria Garcia (2004, p. 155) que

Esse posicionamento da sociedade pode ser visto no crescimento do número de denúncias de irregularidades na gestão pública, a partir do espaço que a mídia encontra para atuar como um agente de fiscalização de ação do governo e da iniciativa privada que tem interface com interesses sociais, bem como pela pressão social sobre o governo, sempre que vem a tona problemas dessa natureza, para que sejam apuradas as responsabilidades. Esse novo comportamento social pode facilitar a maior efetividade do controle do tipo *fire alarm*.

Diante desse cenário, ainda que a Responsabilidade Fiscal tenha desempenhado papel crucial no alavancamento e aperfeiçoamento do controle social das contas públicas, conforme se verá mais adiante, é fundamental que se reconheça preliminarmente a presença de certos instrumentos de controle democráticos há muito garantidos pelo ordenamento pátrio.

Nesse sentido, invocam-se alguns dos dispositivos constitucionais originários que convocam a participação da sociedade a acompanhar e fiscalizar as questões de Estado, tais como na assistência social, em que é obrigatória a participação da população por meio de organizações representativas (art. 204, II); fala-se na gestão democrática do ensino público (art. 206, VI) ou ainda no fato de que a participação da comunidade é diretriz do Sistema Único de Saúde (art. 198, III).

Diante disso, o âmbito das finanças não foi desconsiderado, pelo contrário, vez que existe, por exemplo, a garantia de disponibilidade das contas municipais, por sessenta dias, anualmente para exame e apreciação dos contribuintes (§3º do art. 31, CF), bem como a consideração do cidadão como parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (§2.º do art. 74 da CF).

Além do mais, foram conferidos meios para efetivar a impugnação judicial de atos administrativos que tenham extrapolado os limites de legalidade e legitimidade em geral, mas também que envolvam irregularidades no trato das verbas públicas, como se tem com a ação popular, que consiste no “instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer um de seus membros, no gozo de seus direitos cívicos e políticos. Por ela não se amparam direitos próprios mas, sim, interesses da comunidade.” (MEIRELLES, 2009, p. 726).

Assim, não bastasse a diversidade de canais de acesso mantidos entre o Poder Público e os cidadãos especialmente providos pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, importou ainda mais medidas para garantir a participação popular na ingerência das contas públicas.

Com fins de facilitar o controle social, cita-se o fato de a LRF ter-se assentado na transparência como um de seus pressupostos (art. 1º, §1º), e que por sua vez teve como instrumentos, além da ampla divulgação das leis orçamentárias existentes – Plano plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – por meios eletrônicos, inclusive, estipulou o Relatório de Gestões Fiscais e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, ambos com versões simplificadas (Art. 48, *caput*).

Imprescindível citar, ainda, a recente superveniência da Lei Complementar n.º 131/2009, que previu ainda a realização de audiências públicas (Art. 48, I), a liberação ao

pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira (Art. 48, II) e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle (Art. 48, III).

Tais ferramentas de ação e a transparência são foram consideradas por Jorge Jacoby Fernandes (2002, p. 158), inclusive, como “um dos maiores avanços alcançados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.”

Encerra-se tal tópico reconhecendo o efetivo avanço que da participação popular sobre o exercício do dever de fiscalizar, e que se mostra de grande importância, como afirma Medauar (2011, p. 399), pois

A descrença generalizada a respeito dos mecanismos de controle sobre a Administração, que levaria ao imobilismo ou niilismo, deve ser substituída justamente por mais estudos e debates sobre o tema, na busca de maior efetividade dos controles, inclusive com a criação de novos mecanismos ou a melhoria dos atuais.

Todavia, não se pode finalizar o presente tópico sem reconhecer, em breves linhas, que o controle social não deva ser instituto único e absoluto do controle financeiro, vez que nem sempre pode ser completamente eficaz, conforme aponta Régis Oliveira (2011, p. 335), pois “certos locais que são dominados por líderes carismáticos ou que manipulam o povo, prestando-lhes serviços comunitários, bancados por políticos, distorcem a vontade popular.”

Diante disso, tem-se que não só o controle institucional demonstra-se como ilegítimo, falho, ou até corrompido, mas que o controle social é igualmente vulnerável e passível de falhas, o que não permite que se utilize dele ampla e exclusivamente.

Portanto, é indispensável que haja uma mesclagem entre os instrumentos, sempre pautados por normas legítimas e adequadas, na persecução por um acompanhamento eficaz e eficiente das contas públicas.

3.4 Perspectiva preventiva: Planejamento e Transparência Fiscal.

Em seu §1º, art. 1º, a LRF estabeleceu que a gestão fiscal teria como pressupostos a ação planejada e transparente, evidenciando em tais termos as suas diretrizes básicas, e que se perpetuam ao longo de seu texto como no Capítulo II (Arts. 4º ao 10), que dispõe sobre o planejamento e o Capítulo IX (arts. 48 ao 59) reserva alguns artigos pra tratar da transparência.

O que se convém observar, na verdade, é que tais institutos se fazem presentes como mecanismos orientadores, ao invés de repressivos de possíveis condutas indesejadas, de forma que se pretende demonstrar a preocupação do legislador em estabelecer valores e estímulos positivos em atingir a execução sustentável. É essa vertente, de uma postura mais acauteladora do que sancionadora, que se avalia a partir de então.

No que se refere ao planejamento da gestão fiscal responsável, entende-se que deva ser intrínseco a ela o uso do orçamento como instrumento indispensável para que se obtenha o equilíbrio fiscal, pois ele consiste em um elemento das finanças que atua como “plano de ação posto à consideração pública. Ele reflete a estratégia política do governo, as suas metas, prioridades, política social e econômica.” (OLIVEIRA, 2010, p. 360).

No entendimento de Torres (2009, p. 172) é a ferramenta que procura fixar a receita tributária e a patrimonial, redistribuir rendas, entregar prestações de educação, saúde, seguridade e transportes, promover o desenvolvimento econômico e equilibrar a economia, baseando-se no planejamento.

Portanto, ao invocar o planejamento como diretriz da gestão fiscal, o que se pretende é que a mesma se consolide nos moldes do Estado orçamentário que previu a Constituição de 88, atuando como peça de fundamental importância, consistindo em uma previsão ínsita da de cálculo prospectivo de receitas e despesas, denotando o que se há de realizar no futuro (SILVA *apud* OLIVEIRA, p. 345).

Além disso, essa ação planejada, por si só, deva pressupor a “identificação de objetivos, com o traçado dos rumos a seguir. Impõe-se que seja apontado o objetivo e que se fixem rumos e caminhos a seguir. Deve estar presente um procedimento para o atingimento dos fins” (OLIVEIRA, 2010, p. 436).

E superando o conceito restrito de que planejamento consista em utilização de orçamentos, Bresser-Pereira (2007, p. 12) arremata que

A gestão pública envolve planejamento estratégico. Enquanto na administração burocrática o planejamento está limitado às leis e regulamentos, sem casos individuais ou sem levar em conta possíveis respostas de adversários, o planejamento gerencial envolve uma definição pormenorizada dos processos e das estratégias a serem adotadas, dependendo das respostas.

No que concerne à transparência, percebe-se inicialmente que se trata, nada menos, do que um desdobramento do basilar princípio constitucional da publicidade (Art. 37,

caput, CFRB) do direito administrativo, de modo que não se pode falar daquela, sem antes falar desta.

Para Hely Lopes Meireles (2009, p.95), a publicidade na administração, em conceituação inicial sucinta, consiste na “divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos”, em que tal princípio funciona como requisito de eficácia dos atos da administração.

Prossegue o autor indicando que a “publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou regulamento exige.” (*Ibidem*, p. 96).

Delineia-se, no enfoque dado pelo autor, que a publicidade teria um caráter garantidor a eficácia dos atos da administração, visto que finalizaria o processo de formação do ato e o sedimentaria no mundo jurídico, através de sua divulgação.

Ocorre que Moreira Neto (2006a, p. 83) explica ainda que o fato de a publicidade consistir em pressuposto de eficácia dos atos porque “só por ela se poderá ter ciência, se tais atos obedeceram ao que em abstrato para ele se prescreveu e, assim submetê-los a controle”.

A partir daí, as doutrinas administrativas iniciam um processo de ampliação do sentido da publicidade, saindo apenas das questões sobre a formação dos atos administrativos, e passam a tomá-la por condição essencial ao controle dos atos do Poder Público.

Nesses termos, para Odete Medauar (2011, p. 135) a publicidade administrativa, que a denomina também de transparência ou visibilidade, encontra-se associado à reivindicação geral de democracia administrativa.

Percebe-se então que esse desenvolvimento das noções de publicidade na Administração Pública cede espaço para diversos desdobramentos, e, conseqüentemente, diversas formas de se aplicá-la, considerando, especialmente, o primado democrático.

Portanto, retoma-se a discussão sobre a transparência como forma decorrente do princípio da publicidade, com especial foco no âmbito das questões financeiras, de modo a ser denominada Transparência Fiscal.

Compilados em uma pesquisa de Fabrício Motta (2006, p.10), citam-se quatro princípios trazidos pelo Relatório de Boas Práticas para a Gestão Fiscal como sustentáculos da transparência fiscal: a) Princípio da definição clara de funções e responsabilidades; b) Princípio do acesso público geral à informação; c) Princípio da abertura na preparação, execução e prestação de contas do orçamento; d) Princípio da garantia de integridade das informações fiscais.

Portanto, é importante que se destaque, ainda, um viés mais pragmático das questões relativas a tal preceito, assim como nas práticas do ordenamento jurídico pátrio,

Com efeito, cite-se Wallace Paiva Martins Júnior, para quem a transparência, de um modo geral, “consiste não só na informação ao povo do que a Administração Pública executa, planeja ou realiza, mas também na explicação do porquê assim atua e na avaliação do grau de influência do próprio povo no processo de tomada de decisão.” (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 19).

Desse modo, resta evidente a importância dos preceitos do planejamento e da transparência para que se assuma essa postura idealizada de corrigir os riscos da gestão fiscal, de modo que não se lance mão constantemente de medidas repressivas.

Para Mattos (2011, p. 474) houve uma transformação do sentido de controle, “que evoluiu, transcendendo o exame formal da legalidade e da regularidade orçamental e contabilista da despesa, para um controle global da gestão financeira, no intuito de gastar o mínimo possível, obtendo o máximo no resultado da prestação do serviço público.”

Atendendo às novas mudanças na gestão pública financeira, portanto, a postura preventiva com planejamento e transparência mostra-se como uma alternativa possivelmente mais vantajosa e legítima.

3.5 Menos controle, mais planejamento e eficiência: uma abordagem gerencial da Gestão Financeira e da LRF através dos Conselhos Fiscais.

Uma vez verificada, e assentada, essa dualidade dos perfis que a Responsabilidade Fiscal na Gestão Pública Financeira pode assumir, evidenciados como os aspectos repressivos e preventivos, pretende-se enaltecer um desses prismas, cuja urgência de aperfeiçoamento e qualificação é patente.

Verificou-se haver no aspecto repressivo uma infinidade de métodos aplicáveis a fim de regular rigidamente a gestão fiscal, sem mencionar a constante preocupação em torná-la ainda, e cada vez, mais eficaz e rígida.

Portanto, propõe-se a mudança de perspectiva quanto à essa agressividade ante o Poder Público, conforme ilustrou Denise Lucena Cavalcante (2006, p. 70) “não cabe mais a figura do Estado Arbitrário e opressor nem da sociedade inerte e conformista”. E fundamentando essa necessidade de se renovar os paradigmas, ainda se estabelece que

Não basta o controle financeiro público limitar-se apenas à verificação da mera legalidade e regularidade formais da atividade financeira desenvolvida pelas chamadas pessoas coletivas de direito público, pois, a partir do momento em que a gestão financeira pública passa a ser eficiente, somente a orientação e avaliação dos políticos, ações, programas e organizações e metas de trabalho podem combater o excesso de gasto público. (MATTOS, 2011, p. 473).

A Gestão Responsável, portanto, deverá ser acompanhada e assessorada para efetivar os preceitos traçados na lei da maneira correta, pois conforme afirmou o Conselho Federal de Administração (2001, p. 19), “a simples definição de prazos a serem cumpridos e a proibição de certos procedimentos não garantem o atendimento ao espírito da LRF, que tem como fim a melhoria da gestão pública.”

O caráter sancionatório diante das posturas inapropriadas da gestão fiscal não é mais suficiente. Surge o interesse em fomentar um trabalho direcionado e técnico, promovendo maior planejamento e transparência das ações, a fim de melhor conhecer as condições de gestão para prevenir riscos, corrigir desvios, de modo que as sanções e represálias sejam cada vez menos invocadas, quiçá, necessárias. O novo foco é no planejamento e na eficiência, através de uma abordagem gerencial.

Tem-se falado bastante, inclusive, na incorporação de valores afeitos ao direito privado, especialmente ao direito societário empresarial, às práticas da administração pública e do governo de um modo geral; pois, segundo Camargo, do mesmo modo que os sócios e investidores grandes empreendimentos tem interesse na ingerência dos assuntos destes, devem ter os cidadãos sobre o controle da *res publica* (CAMARGO, 2010, p. 15).

Segundo Bresser-Pereira e Regina Pacheco (2005, p. 6), “quanto aos novos instrumentos de gestão, a ideia central é tornar o gestor público mais autônomo e mais responsabilizado; é dar a ele maior liberdade para tomar decisões visando atingir os objetivos estabelecidos, e depois cobrar dele os resultados.”

E no especial contexto de otimização e implementação de práticas fiscais, utilizando-se essa abordagem gerencial, invoca-se uma das previsões elencadas na LRF que ilustra as tendências gerenciais que se tem incorporado atualmente na temática, qual seja a previsão de um Conselho de Gestão Fiscal (art. 67) para a estrutura político-administrativa do Brasil pela LRF.

Ao prever tal órgão, a intenção do legislador consistiu tão-somente na reprodução e concretização desses novos parâmetros que já vinham sendo adotados mundialmente, através de um movimento contínuo a promover a instituição de entes fiscais independentes, para o acompanhamento e assessoramento das políticas fiscais; tendo origem em situação de crise econômica e financeira que se instalara em níveis nacional e internacional.

Antes de adentrar no tema, contudo, vem-se explicar que a concepção dessa tipologia de entes é decorrência intrínseca do movimento de criação difundida das leis fiscais, contexto que gerou vasta literatura, especialmente no campo de pesquisa da ciência da Economia, acerca de como esse fenômeno deficitário poderia ser solucionado, e que culminou na elaboração dessas normas, destinadas a atingir uma estabilidade fiscal. Desse modo, cite-se o seguinte trecho do artigo científico, de Lars Calmfors e Simon Wren-Lewis (2011, p. 5) sobre o tema

Vislumbrando ocorrências passadas, o mais notável desenvolvimento foi o crescimento secular da proporção do débito do governo com relação ao PIB – Produto Interno Bruto – entre meados de 1970 e 1990. Durante este período, a razão bruta do débito praticamente dobrou nos países da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – crescendo de cerca de 40 por cento do PIB para aproximadamente 75 por cento. [...] Como se percebeu na introdução, o acúmulo do débito deu início à consolidação de normas fiscais para refrear esse desenvolvimento (do débito).⁷ (Tradução nossa).

Seguindo essa lógica, os autores afirmam ainda, em sua pesquisa, que a maioria das análises voltadas para combater o déficit focavam-se em leis fiscais, sendo a bibliografia referente a tais leis é vasta e que não se poderia investigá-las a fundo, e, em vez disso, se analisaria por que se tornara tão difícil sustentá-las e aplicá-las⁸ (*Ibidem*, p. 7).

⁷“Looking further back, the most noteworthy development is the secular rise in the ratio of government debt to GDP between the mid 1970s and the mid 1990s. During this period, the gross debt ratio nearly doubled in the OECD, rising from around 40 per cent of GDP to about 75 per cent. [...] As noted in the introduction, the debt accumulation triggered the establishment of fiscal rules to rein in developments.”

⁸“Until recently, most of the analysis of how to avoid deficit bias focused on fiscal rules. The academic literature on fiscal rules is much too large to survey here. Instead our focus is on why such rules have proved so difficult to sustain and enforce.”

E esse posicionamento dos autores sobre o excesso de arcabouços legais, e pouca discussão sobre sua aplicabilidade, refletia a tendência das pesquisas científicas de um modo geral, vez que se percebia a diversidade de leis fiscais aumentando paulatinamente conforme trouxe, por sua vez, Robert Hagemann (2010, p. 8)

In 1990, only seven countries worldwide had a fiscal rule; by early 2009, either national or supranational rules were in place in 21 advanced economies, 33 emerging markets, and 26 low-income countries⁹.

E mesmo diante de tantas leis e normas, os problemas fiscais persistiram, e a eficácia de tais legislações mostrou-se questionável, vez que para o autor tais leis fiscais poderiam melhorar o desempenho fiscal de um governo, desde que acompanhadas de comprometimento político suficiente e um processo fiscal inteiramente transparente [...] ao mesmo tempo, inúmeras leis fiscais sofriram diversas fragilidades¹⁰ (HAGERMANN, 2010, p. 8-9).

Portanto a execução dessas normas fiscais passa a depender de outros fatores, e que passam a ser investigados de forma mais incisiva, pois conforme trouxeram Wren-Lewis e Calmfors, as leis fiscais não eram suficientemente vinculantes, de modo que havia resultados comprovando o desrespeito de diversos países aos pactos de estabilidade fiscal previamente estabelecidos (WREN-LEWIS; CALMFORS, 2011, p. 6-7).

Concluem ainda os autores da seguinte maneira

“Notou-se que uma boa lei fiscal tende a ser complexa, uma vez que os rumos dos débitos estarão sujeitos a choques. Isso imediatamente sugere um papel em potencial para que um conselho fiscal trabalhe em conjunto com uma normal fiscal.¹¹” (WREN-LEWIS; CALMFORS, p. 12). (Tradução nossa).

Surge então a figura dos Conselhos Fiscais, que segundo Wren-Lewis¹² “é o termo geralmente utilizado para descrever uma instituição fundada pelo, mas independente, governo e que fornece assessoramento público em questões fiscais.”¹³ (WREN-LEWIS, 2012).

⁹Dados reproduzidos pelo autor, obtidos como Fundo Monetário Internacional - FMI

¹⁰“Such fiscal rules can improve fiscal performance when backed by sufficient political commitment and a fully transparent fiscal process. (...) At the same time, numerical fiscal rules suffer from several weaknesses.”

¹¹We noted above that a good fiscal rule is likely to be complex, because debt paths will be contingent on shocks. This immediately suggests a potential role for a fiscal council working in conjunction with a fiscal rule.

¹²WREN-LEWIS, S. Fiscal Councils Webpage. Domínio virtual mantido pelo autor. Disponível em: <http://www.economics.ox.ac.uk/members/simon.wren-lewis/fc/Fiscal_Councils.htm>. Acesso em 14 de maio de 2012.

¹³“The term Fiscal Council is generally used to describe an institution, funded by but independent of government, which provides public advice on fiscal issues.”

Cabe indicar que há uma considerável diversidade de estudos sobre esse tema, no âmbito internacional, especialmente voltado para um viés econômico do tema, em que se analisa as diversas possibilidades de atuação, composição e até desempenho de entes que em diversos países já existem, tais como os da Suécia (*Sweeden Fiscal Council*, 2007), Reino Unido (*Office of Budget Responsibility*, 2008) e, o mais antigo, da Holanda (*Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, 1945)¹⁴.

Verifica-se que o tema se encontra consideravelmente avançado no exterior, seja teórica ou empiricamente. Contudo não se mostra pertinente ao presente estudo aprofundar sobre tal temática, por comportar complexidade que transborda seus objetivos.¹⁵

Desse modo, conclui-se pela importância de tais órgãos a promover o planejamento e a eficiência, pois se insinuam como mais uma ferramenta a garantir o acompanhamento eficaz do manejo dos recursos públicos, e que vai, possivelmente além do que já se vem utilizando em termos de controle financeiro.

A criação de um órgão específico para acompanhar as operações financeiras importa valores e ideais que consolidam de uma vez por todas a máxima eficiência do monitoramento das contas públicas para o Brasil.

Diante dessas considerações, serão trazidas à discussão as implicações da previsão de tal órgão, as questões relativas, e que encabeçam todo o discurso desenvolvido até então, pois além de reforçar observância a tudo aquilo que a própria LRF previu, tal órgão reflete as ideologias do contexto político-econômico que prevaleceram em sua edição, buscando a otimização do manejo dos recursos públicos.

¹⁴Fonte: WREN- LEWIS, S. Fiscal Council Webpage. Disponível em: <http://www.economics.ox.ac.uk/members/simon.wren-lewis/fc/Fiscal_Councils.htm>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

¹⁵Sobre o tema, cf. CALMFORS, Lars. **The Swedish Fiscal Policy Council . Experiences and Lessons**. Paper for Conference on Independent Fiscal Policy Institutions, Budapest, 18-19 March 2010. Debrun, Xavier and Takahashi, Keiko (2011), **Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Wine in New Bottles?** Disponível em: <http://www.cesifogroup.de/portal/page/portal/ifoHome/_DocBase_root/DocBase_intro/_Publication_Abstract?p_item_id=16752097&p_back=liste>. Acesso em 12 de maio de 2012.

4 A PREMÊNÇA DO CONSELHO DE GESTÃO FISCAL ANTE OS NOVOS RUMOS DA GESTÃO PÚBLICA FINANCEIRA.

4.1 O Conselho de Gestão Fiscal nacional (art. 67 da LRF) e sua natureza jurídica: outro órgão de controle?

A gestão fiscal voltada para responsabilidade, implementada com a Lei de Responsabilidade Fiscal, atua como paradigma na renovação e reestruturação das finanças públicas, vez que trouxe diversos institutos inovadores a promover uma melhoria nesse âmbito.

E a partir do texto inserido no artigo 67 da Lei °. 101/00, é possível vislumbrar uma dessas iniciativas, com a estipulação de um Conselho incumbido de acompanhar a Gestão Fiscal Responsável, em estrutura e competências que serão analisadas a partir de então; pretende-se atingir conceitos precisos, especialmente, no que tange à sua natureza jurídica como órgão, assim como a natureza de suas atribuições. Desse modo, segue o texto da lei

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: [...]

Embora a redação legal seja objetiva e compreensível, existe, entre os dominadores dos temas relativos ao direito financeiro e à própria responsabilidade fiscal, uma certa dificuldade em enfrentá-lo de forma mais aprofundada, e até mesmo de simplesmente considerar os termos literais da lei.

Inicialmente, toma-se em consideração a postura de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, para quem o Conselho de Gestão Fiscal se trata de mais um órgão de controle com o objetivo de acompanhar e avaliar a gestão fiscal, nos termos por ela definidos (FERNANDES, 2002, p. 162).

Prosseguindo em seu raciocínio do tema, o autor ainda apresenta aspectos positivos e negativos trazidos com a previsão e criação de tal instituto, dentre os quais traz-se o foco para a visão receosa do autor quanto a instituição de tal Conselho, donde se observa que o mesmo considera que

Na medida em que estabelece mais um sistema para o qual deve voltar-se a ação administrativa, tantas vezes sobrecarregada com relatórios e prestação de informações. O que não é apanágio do sistema brasileiro, porque a mesma falha ocorre em vários sistemas no mundo: basta instituir um órgão de controle para que seus membros passem a exigir a prestação de informações regulares, relatórios, cópias, etc. Controle é controle; é atividade meio e deve, por isso mesmo, ser exercida com respeito aos que se dedicam à atividade fim; órgão de controle não pode, e não deve criar tarefas para os que têm por competência o exercício de outras funções [...]. (FERNANDES, 2002, p. 162).

Diante de tal posicionamento, vem-se indagar sobre a procedência dessa lógica, já que a partir da redação dada pela lei, não fica claro esse mister eminentemente fiscalizatório e incisivo do Conselho na gestão fiscal; é possível que se trata inclusive do contrário, pois se verifica em suas funções a ideia de promover um monitoramento da gestão em um nível mais preventivo que repressivo.

Nesse sentido, para Guilherme Bueno Camargo, tal Conselho seria responsável pela guarda da LRF em sua dimensão prática, a verificar e propor soluções para os problemas que surgissem em sua aplicação, além de contribuir com a efetivação da transparência e atenuar a assimetria de informações entre Estado e sociedade (CAMARGO, 2010, p. 163).

No entendimento de Carlos Pinto Coelho Motta, embora não esteja visível no *caput*, parece-lhe “explícito no inciso III o caráter e órgão central normativo de um presumível sistema único de gestão fiscal” (MOTTA, *apud* MATTOS, 2011, p. 470).

Com efeito, adota-se para o presente estudo a noção segundo a qual

esse artigo facultou ao Conselho, no desempenho de seu mister, apenas competência para “acompanhamento e avaliação”, o que caracteriza como verdadeiro órgão consultivo, ou seja, não possui poderes para punir ou impor sanções a quem desrespeitar as suas orientações, apesar de o inciso III colocá-lo na posição de um órgão normativo. (MATTOS, 2011, p. 470).

Desse modo, entende-se imprópria a apreciação do Conselho de Gestão Fiscal como um órgão de controle da gestão financeira, visto que a própria legislação utilizou-se de termos como o “acompanhamento” e “avaliação” da gestão fiscal, o que efetivamente afasta a impressão de que se trataria apenas de mais outro instrumento de vigilância opressiva sobre as finanças.

Nesse sentido, Mattos orienta ainda que Conselhos são, na realidade, órgãos de assessoramento, vindos à tona em nosso direito administrativo em decorrência da Reforma

Administrativa (*Ibidem*, p. 468), e cujas palavras deixou ao administrativista Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES *apud* MATTOS, *Ibidem.*) para que explicasse que

A reforma Administrativa, muito acertadamente, enfatiza a necessidade de assessoria técnica e jurídica aos órgãos de cúpla da Administração Federal, dando especial relevo aos de assessoramento, que são *órgãos consultivos* do Presidente da República e dos Ministros de Estado. Suas funções são essencialmente opinativas, expressas em pareceres ou deliberações que, quando aceitos pela autoridade competente, passam a vincular a Administração ao seu enunciado [...]

Além do mais, é possível verificar na própria nomenclatura do instituto que se está diante de um órgão colegiado que, ao ser denominado conselho, sugere uma composição múltipla de indivíduos coma função de emitir juízos sobre assuntos de sua alçada. Assim, o vocábulo latino *consillium* significa não só assembleia ou colégio, como também deliberação e conselho (no sentido de parecer ou júízo) (MATTOS, 2011, p. 467).

Não foi à toa, portanto, a opção do legislator por uma instituição na modalidade de um Conselho, que é órgão colegiado, visto que é inerente à sua formação uma pluralidade de sujeitos ainda que com ideologias e objetivos diversos, mas unidos em condições nas quais todos estão afetos a um único e determinado tema, a fim de emitir opiniões precisas sobre aquilo que lhes seja consultado.

Sobre essa composição, cite-se ainda o princípio do colegiado esmiuçado por Moreira Neto (2006a, p. 105), para quem a atuação de órgãos colegiados, nos quais a decisão final, abstrata ou concreta, é produto de composição de vontade de vários agentes, que obedecem a regras procedimentais, mas que, em geral, prestigiam o consenso ou a maioria.

Constata-se afinal que esse reconhecimento de tal órgão como uma instituição de assessoramento, evidencia a tendência crescente de promover a melhor eficiência da gestão pública, decorrente intrínseca da reforma gerencial da administração pública, assim como da evolução da democracia.

Ainda mais, o foco da gestão fiscal responsável começa a se voltar para o trabalho de precaução, da correção dos desvios em tempo hábil, através da orientação, do estudo de casos, etc. Nesse sentido, “a responsabilidade do líder não termina ao finalizar a reunião. A ele cabe acompanhar, diretamente ou através de delegação da atribuição, as decisões tomadas” (CFA, 2001, p. 85).

Fica reforçado o objetivo de garantir maior efetividade da Responsabilidade Fiscal, que, por sua vez, decorre do princípio da eficiência; valendo lembrar que todo esse movimento veio a consolidar a cultura de uma gestão gerencial, cujo objetivo “é tornar a administração mais flexível e os administradores mais motivados” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 9).

Tal órgão insinua-se, portanto, como uma proposta de paz celebrável entre a sociedade e o gestor público, em que o trato da coisa pública deixa de ser uma questão de sobreposição de vontades e a subordinação do administrador a severa vigilância, evoluindo-se em um pacto de interesses onde o acompanhamento das contas efetiva, de uma vez por todas, ideais democráticos que tanto são reclamados.

4.2 Sobre a atuação dos Tribunais de Contas e suas diferenças do Conselho de Gestão Fiscal.

Considerando a temática de monitoramento da gestão fiscal do Estado, de um modo geral, é inevitável que não se remeta ao Tribunal de Contas como a maior referência no assunto, vez que consistem em elementos da estrutura administrativa do Estado cuja importância, comprovada pela antiguidade e vastidão de atribuições, demandaria extensas considerações a fim de compreender sua estrutura e funcionamento; especialmente diante do contexto de gestão fiscal responsável, ora estudado.

Todavia, pretende-se com o presente tópico apenas indicar objetivamente as suas principais funções previstas pela CFRB/88 no que tange ao acompanhamento da gestão financeira do Estado, bem como a sua composição, a fim de que se perceba desde logo as suas diferenças do Conselho de Gestão Fiscal, a ser eventualmente implementado.

Desse modo, espera-se constatar que tal Conselho ora estudado não se trata de órgão cuja existência possa conflitar com as funções dos Tribunais de Contas, nem se mostre prescindível como se possa supor, diante da existência destes.

Sobre a existência do Tribunal de Contas, como bem relembra Medauar (2011, p. 413), fora criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, remontando à longa data de instauração da república e tendo perdurado desde então.

Inicialmente, com a noção de que os Tribunais de Contas tratam-se de órgãos que integram a estrutura do Poder Legislativo, verificam-se seus dispositivos constitucionais regulamentadores, inseridos no Título IV, Capítulo I, sobre o Poder Legislativo, o que se justifica pela necessidade auxiliar o Poder legislativo no exercício do controle externo, procedendo à fiscalização financeira da Administração Pública, como um todo.¹⁶

Embora na condição de órgão integrante de tal poder, cumpre esclarecer brevemente certo aspecto polêmico, e de suma importância, que é relativo à condição de tais órgãos como independentes do Poder Legislativo, não estando submetidos à hierarquia institucional ordinária dos órgãos administrativos, de modo que para Oliveira (2010, p. 557)

Nada obsta, pois, a que se veja o Tribunal de Contas com autonomia constitucional, órgão dotado de competências próprias e não subordinado a qualquer dos tradicionais poderes do Estado. Não é pelo fato de exercer função de controle, parte da atividade parlamentar, como já foi afirmado por Francisco Campos, Guimarães Menegale e Castro Nunes, que é dela ancilar.

Sobre o tema, discorre ainda Moreira Neto (2006b, p. 30) que “não importa o nível federativo em que se apresentem, é órgão constitucional cooperador plural e onímodo de toda a administração financeiro-orçamentária, não se subsumindo a qualquer um dos poderes do Estado no desempenho de sua atuação.”

A partir dessas considerações, verifica-se que a composição dos Tribunais indica claramente essa autonomia vez que seus membros, que recebem a designação de Ministros, são nomeados dentre brasileiros de idoneidade moral e reputação ilibada, de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, e financeiros ou de administração pública, e o autor lembra ainda que tais cargos são vitalícios, inamovíveis e seus vencimentos serão irredutíveis. (SILVA, 2007, p. 754).

E o processo de escolha, por sua vez se dá com um terço dos membros sendo indicados pelo Presidente da República, necessária a aquiescência do Senado Federal (art. 73, §2º, I) e os outros dois terços pelo Congresso Nacional (art. 73, §2º, II).

Imiscuindo-se, agora, na temática de suas atribuições propriamente ditas, sabe-se que às Cortes de Contas foi essencialmente concedida a função de proceder à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, através do controle externo da administração pública (art.

¹⁶BRASIL, CFRB/88, “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]”

71 e ss.), de forma que, conforme elucida Odete Medauar (2011, p. 413), os “vocábulos *tribunal* e *judgar as contas*, usados ao se tratar desse agente controlador, não implicam a natureza jurisdicional de sua função.”

Relembre-se, portanto, que o controle externo como sendo a função por ele exercida trata-se da modalidade de fiscalização em que o ente fiscalizador é independente e alheio ao ato do ente controlado, ou é quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou (MEIRELES, 2009, p. 895).

Assim sendo, no exercício dessa fiscalização, imputa-se aos Tribunais de Contas uma vasta gama de atribuições que acabam denunciando uma certa variedade e diversidade nas atribuições entre si, fator que se soma ao entendimento de Moreira Neto (2006a, p. 231) de que o controle parlamentar, em que se insere a tipologia do controle financeiro, vem assumindo importância constitucional cada vez maior a fim de que se exerçam modalidades específicas de controle de legalidade e legitimidade, bem como aprimorar sua função mais importante, que é a formulação da política legislativa do País.

Desse modo, concedeu-se à temática do controle parlamentar, conforme a didática do autor, uma classificação em controle parlamentar de correção e controle parlamentar de fiscalização política, a partir da qual o autor delimitou o controle de correção e o controle de fiscalização para os Tribunais de Contas, ambos autônomos e de origem constitucional (*Ibidem*).

Em caráter corretivo, indicam-se a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos administrativos de admissão de pessoal (art. 71, III) e a sustação, em caso de não atendimento, da execução de atos impugnados (art. 71,X). Em tal modalidade de fiscalização repressiva, existe ainda a previsão de julgamento das contas, função sobre a qual paira certa discussão pela terminologia utilizada, por sugerir função jurisdicional de tal órgão, mas que não será pertinente ao estudo desenvolvido.

Conclui-se, assim, que o exercício de tais funções gera a esses Tribunais uma cópia de atribuições corretivas que ultrapassam as funções típicas de auditoria da contabilidade pública, constituindo-se num exemplo de corte administrativa com autonomia constitucional (*Ibidem*).

Passando à análise das incumbências de fiscalização, que seriam modalidade do controle político parlamentar, cumpre saber que

é uma modalidade ainda mais específica em função de duas características: primeiro, por tratar-se de uma auditoria contábil *sui generis*, e, segundo, por ser exercida com um órgão constitucionalmente autônomo e não-parlamentar [...] implica um amplo controle técnico da gestão financeira, que se integra com o controle político privativo dos órgãos parlamentares, democraticamente representativos. (*Ibidem*, p. 232).

Desse modo, citam-se como algumas das incumbências de fiscalização a realização de inspeções e auditorias (art. 71, IV), a fiscalização das empresas supra nacionais de cujo capital social a União participe (art. 71, V) e fiscalização da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio às demais entidades políticas (art. VI).

Diante de tais verificações, torna-se possível concluir pela natureza de tais Cortes como sendo eminentemente de controle, que tomada no sentido amplo, possa ser exercida tanto de modo corretivo, como fiscalizatório; e cujo objetivo maior é de garantir a legalidade, legitimidade, e demais fatores pertinentes às contas públicas, a fim de assegurar a máxima eficácia e sustentabilidade das finanças.

Nesse sentido, afirma Jorge Jacoby Fernandes (2009, p. 11) que

a função de fiscalização, exercida com esteio na legalidade dos atos, com capacidade de julgar definitivamente questões no âmbito de sua competência privativa. Após apreciar as atas com base na lei, essa especialíssima Corte ainda o submete a um exame de economicidade e legitimidade.

Ocorre que, a partir dessa mesma assertiva, verifica-se a limitação do poder de controle dos Tribunais, e que se evidencia ainda mais nas questões práticas da vivência de seus trabalhos.

As funções dessas Cortes, por mais relevantes que sejam, ainda estão adstritas à apreciação de elementos meramente formais das contas públicas, e mesmo que utilizando-se de critérios como a economicidade e a legitimidade, o fato é que não emitem, nem talvez possam emitir, juízo de valor acerca da efetiva qualidade do gasto público.

Desse modo, é possível iniciar a indicação das diferenças essenciais entre os Tribunais de Contas e o Conselho de Gestão Fiscal, considerando inicialmente a natureza jurídica deste, que, relembre-se, não se trata de uma unidade fiscalizadora, mas de

acompanhamento e avaliação da gestão fiscal como sugere o próprio texto legal (Art. 67, *caput*) e determinados autores já indicados¹⁷.

Não há que se falar em controle ou fiscalização por esse órgão, especialmente nos moldes até então vistos, nos quais as práticas exercidas pelos Tribunais de Contas voltam-se eminentemente para questões de legalidade e formalidade sobre gastos já efetivados.

Em precisa síntese de Carlos Pinto Coelho Motta (2003, p. 700), observa-se que “o verdadeiro valor desse órgão – Conselho de Gestão Fiscal – seria orientador e divulgador de boas práticas.”

Assim, por mais que se fale em um monitoramento por parte do CGF, sugerindo um controle da gestão, tem-se que esse seu papel volta-se mais à substância do próprio gasto, auferindo-lhe, ou não, qualidade; além de projetar suas ações para o futuro, ao invés de apenas verificar as ações pretéritas, que é muitas vezes o caso do trabalho desenvolvido no âmbito dos Tribunais.

Além disso, sabe-se que, quanto à composição do Conselho Fiscal, tem-se que é um órgão igualmente colegiado, mas cuja formação em si indica talvez ser uma das mais fortes diferenças entre este e os Tribunais de Contas.

Como traz o próprio *caput* do artigo 67, o Conselho de Gestão Fiscal será constituído ainda por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, de modo a consolidar uma pluralidade tanto em níveis de escalonamento federal, como na diversidade de funções exercidas por cada um de seus futuros componentes.

Dessa forma, o Conselho “deverá atuar de forma independente, tendo em vista que a relação dos membros que irão compor o órgão colegiado não é de subordinação ou de superioridade de seus pares, e sim uma participação equiparativa de todos, respeitando-se sempre a vontade da maioria.” (MATTOS, p. 471).

Além do mais, é imprescindível que se indique, além da pluralidade de entes da administração que comporão tal órgão, a participação de entidades representativas da

¹⁷Cf. MOTTA, Carlos Pinto Coelho; MATTOS, Mauro Gomes de.

sociedade, como reflexo inexorável das tendências e gerenciais que vem se adotando para administração pública e que, mais uma vez, indicam forte diferencial dos Tribunais de Contas.

No sentido dessas mudanças, arrematam Abrúcio e Loureiro (2004, p. 18) que

O que está em jogo aqui é a relação sempre necessária de equilíbrio entre o governo e Estado, de tal modo que é preciso, sim, ter regras estáveis no essencial, mas também deve haver um espaço para negociações e mudanças que expressem a dinâmica democrática do voto.

Nesses termos, resta evidente e palpável a diferença, seja funcional ou estrutural, que separa os Tribunais de Contas, figura de reconhecida antiguidade e importância, do vindouro Conselho de Gestão Fiscal, cuja primazia é igualmente reconhecida, justamente por oferecer diferenciais capazes de incrementar as próprias atribuições das próprias Cortes de Contas.

Portanto, não há que se justificar a inexistência de um Conselho de Gestão Fiscal, por supor que os Tribunais de Contas supram-na, nem é possível alegar que aquele usurparia as funções destes. A urgência da consolidação desse Conselho é patente.

4.3 Considerações sobre a composição, funcionamento e atribuições do CGF.

Estuda-se no presente tópico quais as melhores formas de consolidar tais elementos – composição, funcionamento e atribuições – com base nas noções trazidas pelo próprio artigo 67 da LRF, juntamente com noções doutrinárias afeitas ao tema.

O motivo de tal abordagem repousa no fato de que, como se sabe, ainda não ter sido instituído o referido Conselho, ressalvando-se a existência de três projetos de lei que, desde o ano 2000 tramitam na Câmara dos Deputados e que serão considerados para a presente pesquisa em tópico próximo.

Desse modo, passa-se à análise dos referidos aspectos do Conselho de Gestão Fiscal.

4.3.1 Composição e funcionamento.

As disposições pertinentes à formação orgânica e apresentam-se como pontos de discussão inerentes à concepção de tal instituto como uma ferramenta de atuação em prol do exercício da gestão financeira voltada para a democracia e, assim, indicam perspectivas

inovadoras na forma de gerenciar as finanças públicas, como também a própria máquina administrativa.

Decorrem da própria lei os indícios iniciais da composição de sujeitos que formarão o Conselho de Gestão Fiscal, a saber que indica que será constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade (Art. 67, *Caput*, LRF).

No que tange à composição verifica-se um maior destaque para representatividade dos setores sociais, vez que consiste na perfeita demonstração do desenvolvimento democrático que se vem discutindo. Sobre as demais questões, remete-se ao tópico que discute as composições dadas pelos projetos de lei em trâmite.¹⁸

Neste aspecto, para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, é importante que se considere quem terá o poder para indicar cada um dos representantes da sociedade, assim como se questione a forma de escolha, de forma que sejam escolhidos da forma mais direta possível, e em igual número ao dos representantes dos Poderes, com dispensável formação técnica, jurídica, administrativa, contábil e econômica (FERNANDES, p. 165 e 166).

Sobre o possível funcionamento do órgão, tem-se que a abstratividade que cerca o tema, decorrente da ausência de normatização, inviabiliza considerações mais apropriadas e próximas da conjuntura estudada.

Portanto, invoca-se a abordagem do Direito Comparado, em que se verificam os tópicos relevantes nas práticas alienígenas. Dentre eles, um aspecto que denota relevância é o funcionamento independente do órgão. Desse modo

Existe um consenso nas discussões acadêmicas sobre a necessidade de os conselhos fiscais serem independentes do sistema político. Isso decorre diretamente do ponto de origem do déficit público, que cresce a partir das distorções no sistema político, as quais um conselho deveria se propor a contrapor.¹⁹ (WREN-LEWIS; CALMFORS, 2011, p. 26). (Tradução nossa).

¹⁸Vide tópico “3.4.1 Projetos de Lei em Trâmite.”

¹⁹“There is a consensus in the academic discussion of fiscal councils on the need for independence from the political system. This follows directly from the starting point that deficit bias arises from distortions in the political system that a council should be designed to counteract.”

Em igual sentido confirma Mattos ao declarar que a coordenação de tal Conselho “deverá ser ampla e independente, sem nenhum tipo de pressão política contrária, haja vista que a exceção a regra não pode ser admitida.” (MATTOS, 2011, p. 471).

Ainda no aspecto do funcionamento, ter-se-ia a verificação da periodicidade, forma de convocação e quóruns relativos às reuniões desse órgão, mas que se mostram temas mais complexos e vultosos para se abordar no presente tópico, de modo que se remete igualmente ao tópico de análise dos processos legislativos.

Contudo, é possível desde já perceber o aspecto diferencial e inovador de que se reveste tal órgão, de modo a refletir fielmente os primados de uma Gestão Financeira pautada na democracia e eficiência.

4.3.2 Sobre as futuras atribuições do Conselho.

Inicialmente cabe observar que o próprio *caput* do artigo 67, LRF já elucida uma das atribuições a ser desempenhada por esse órgão, além de indicar em seguida os demais objetivos a que visará.

Assim, o trecho inicial do artigo delimita que o acompanhamento e avaliação da gestão fiscal da política e operacionalidade da Gestão Fiscal, o que demanda compreensão mais aprofundada de cada termo, bem como a sua possível aplicabilidade.

Segundo Abrúcio e Loureiro (2004, p. 67), esse seria seu principal objetivo, que se concretizaria

num fórum que reuniria os diversos atores federativos, da sociedade civil e representantes dos poderes, os quais avaliariam e discutiriam a implementação da lei, podendo até propor a modificação da legislação, caso julgassem necessário. Em resumo, seria uma arena na qual os principais agentes negociariam ajustes no processo e compartilhariam decisões.

Portanto, afasta-se a noção de um policiamento, uma vigilância repressiva, indicando a provável intenção do legislador em trazer uma maior leveza quanto a um monitoramento das finanças.

Considerando ainda as noções de que o Conselho Fiscal desempenha papel de assessoramento e orientação em prol da higeidez dos recursos financeiros, verificam-se no

presente dispositivo legal outros objetivos que pretende atingir, através de seus incisos e parágrafo que serão comentados a seguir.

Dentre eles, está prevista a harmonização e coordenação entre os entes da federação (Inciso I), uma pretensão em atingir a estabilidade idealizada de forma equânime, e em nível nacional. É que um dos fatores que contribuiu fortemente para o agravamento do desequilíbrio fiscal à época da elaboração da LRF, e que conseqüentemente fê-la brotar, foi a heterogeneidade que se fez presente na estrutura político-administrativa do Brasil e que desencadeara a própria necessidade de reforma.

Explicou Leite que “a crise do endividamento estadual, que se exarcebou no final de 1995, contribuiu para o realinhamento dos interesses na reforma, e também produziu uma nova estrutura de incentivos para os atores da burocracia executiva.” (LEITE, 2005, p. 78).

Tinha-se a partir da Constituição Federal de 1988 a estrutura de Estado federativo, que em sua essência promovia maiores autonomias aos seus entes que, *a priori*, demandavam uma melhor delimitação; fenômeno inclusive esmiuçado acerca da lacuna deixada entre 1988 e 2000 pela inexistência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a delimitar condições indispensáveis a arrecadação de receitas, repasse de verbas, contração de dívidas e outros fenômenos financeiros os quais não poderiam prosperar por muito tempo se não ocorressem de forma harmoniosa entre os entes da federação.

A instabilidade do sistema financeiro no país primava por modificações severas, dentre elas a uniformização e integração dos sistemas, o que fora devidamente estipulado e instaurado ao longo da própria regulamentação da LRF, e o que se pretendia manter, portanto, com o Conselho de Gestão Fiscal.

Através da função de coordenar e harmonizar os entes da federação, o CGF desenvolveria trabalhos otimizados e eficientes na gestão pública, refletindo novamente os primados trazidos pelo modelo gerencial que ora se revela cada vez mais assentado.

Sobre a disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal (Inciso II), verifica-se clara referência ao próprio princípio administrativo da eficiência, que “é uma das verdadeiras finalidades da Lei de Respon-

bilidade Fiscal, haja vista que a deficiência na condução do gasto irá contra a essência do enxugamento do déficit público, em rota de total colisão com a Magna Carta.” (MATTOS, 2011, p. 471).

Consistindo, possivelmente, em um dos atributos mais importantes que se dispensou ao *Consilium*, a edição de normas com o escopo de consolidar as contas públicas (Inciso III), por sua vez é fardo necessário a garantir a constante manutenção, além do desenvolvimento, dos paradigmas instituídos à nova Gestão Fiscal.

Todas essas atribuições, inclusive, refletem precisamente a intenção que remonta à elaboração do texto constitucional, em que se previu a instituição de um Código de Finanças Públicas, conforme verificou-se a seguir:

As inovações em torno das finanças públicas, tributação e orçamento surgiram na segunda etapa de trabalhos, dedicada às comissões temáticas. Isto significa que não foram propostas na primeira fase, intitulada subcomissão especial sobre orçamento público (esta fase direcionou boa parte dos debates a questões relativas à regionalização dos gastos públicos federais). A matéria aqui analisada apareceu, pela primeira vez, no parecer apresentado em junho de 1987 pelo Constituinte José Serra, Relator da comissão dedicada aos Tributos, Orçamentos e Finanças, então presidida pelo Constituinte Francisco Dornelles. (FGV, 2010, p. 2).

Tendo sido inclusive indicada pelos autores o texto original, da proposta, que seguia com a seguinte redação

Seção II – Das Normas Gerais sobre Finanças Públicas:

Art. 63 – Lei complementar aprovará Código de Finanças Públicas, dispondo especialmente sobre: [...].

De forma que “a mera leitura do caput do artigo já chama a atenção para uma curiosidade – o dispositivo nasceu sob a denominação Código de Finanças Públicas”, e que pela tradição legislativa, a referência ao termo código é feita “quando se pretende reunir em um só ato as normas mais importantes referentes a uma matéria, buscando construir um fio condutor comum e critérios minimamente coordenados.” (*Ibidem*, p.2).

Ressalte-se que, sobre a questão da consolidação das contas mediante normas, concede-se a tal órgão poder normativo de importância fundamental, e que, não obstante, essa função fora delegada, com base no art. 50, §2º, ao órgão central de Contabilidade da União.

Contudo, tal ponto será especialmente analisado mais adiante, em tópico reservado²⁰.

Prosseguindo, percebe-se, ainda, um reforço à intenção de concretizar o princípio da transparência através da divulgação de estudos, análises, e diagnósticos (Inciso IV) proporcionando clareza às contas públicas tanto em seu sentido de publicidade como de compreensibilidade. Verificando-se inclusive que tal princípio é efetivamente um dos mais relevantes ao constante aperfeiçoamento que se pretende realizar.

Tal atribuição se justifica pelo fato de que “não se podem atacar atos ilegais se estes estão camuflados, sem a ciência do interessado ou da coletividade, que com plena ciência dos atos públicos tem a possibilidade de exercer o controle e a fiscalização necessária para carrilhar qualquer desvio interno.” (MATTOS, 2011, p. 474).

Finalmente, está prevista como função do CGF o reconhecimento público e a premiação dos titulares do poder público que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal responsável (art. 67, § 1º).

Sobre a referida hipótese premial, verifica-se *a priori* louváveis intenções do legislador, pois esse incentivo e reconhecimento “terão como objetivo maior dar credibilidade política e social ao homem público, no intuito sempre de disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público [...]” (*Ibidem*, p. 475).

Ocorre que, a indeterminação de conceitos sobre o possam ser resultados efetivamente meritórios, se mostra logo como possível empecilho para a efetivação de tal medida; some-se ainda a uma peculiaridade que pode passar despercebida, que é o fato de o sujeito de premiação ser um agente político.

Ora, ocorre que o indivíduo investido em tal cargo de poder, pela via eletiva, não é o agente que efetivamente maneja as contas públicas, embora tenha reconhecidamente o poder decisório sobre o destino de tais recursos, ainda não é o agente público que atua imediatamente com a ingerência das verbas públicas, quem, por sua vez, trata-se do que a doutrina denomina de “ordenador de despesas”, e que na conceituação de Jacoby Fernandes (2002, p. 2) é “o

²⁰ Vide tópico “4.4.2 Competências delegadas na ausência do Órgão: art. 50, § 2º, LRF.”

servidor público investido de autoridade e competência para emitir empenho e autorizar pagamentos.”

Ademais, “o ordenador de despesas deve ser sempre um servidor público, ocupante de cargo público – titular de cargo de confiança com ou sem vínculo efetivo – ou empregado público.” (*Ibidem.*).

Seguindo-se tal lógica, observa-se que a legislação penal correspondente toma por referência o mesmo agente, o ordenador de despesas, para efeitos de indicação do sujeito ativo do crime. Tanto que se explica que

Só pode cometer o crime quem possui atribuição, conferida por lei, para emitir o ato administrativo, seja ordem, autorização para operação de crédito ou competência para sua realização. Se o ato administrativo de ordem, p. ex., for emanado de agente incompetente, estará eivado de vício e será passível de anulação pelo Poder Público, tornando atípico o ato. (JESUS, 2011, p. 683).

Portanto, é possível vislumbrar certa contrariedade da lei, mesmo que sobre ela não se possa delongar, mas que aparentemente opta por punir o agente administrativo, e premia o agente político. Mencione-se ainda o fato de possível afronta ao princípio da impessoalidade da Administração Pública (Art. 37, *caput*, CFRB), ao se promover o reconhecimento público de uma autoridade política.

Desse modo, trazendo esses breves destaques às funções a serem desempenhadas pelo futuro Conselho de Gestão Fiscal, é inegável que ainda há bastante a ser desenvolvido, o que não afasta, contudo, a importância de sua implementação.

4.4 Ausência de regulamentação do CGF (art. 67, §2º): malferimento à Democracia e demais valores da nova Gestão Financeira.

Ao se analisar o inteiro teor do art. 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal, depara-se com o disposto em seu §2º, cuja transcrição segue:

Art. 67. [...]

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Registre-se ainda que tal dispositivo é peculiar diante da grande maioria das normas constantes na LRF, que era de caráter auto aplicável e muito poucas dependiam de regulamentação. De modo que se citam apenas dois casos principais: a fixação dos limites

para o endividamento públicos (delegado pela Constituição ao Legislativo) e o funcionamento do Conselho de Gestão Fiscal (FGV, 2010, p. 11).

Na doutrina de José Afonso da Silva (*apud* CAMARGO, 2010, p. 163), através de compreensão analógica com a eficácia das normas constitucionais, depara-se com uma norma de princípios institutivos, através da qual o legislador traça esquemas gerais de estruturação e atribuição de órgãos, entidades e institutos, para que seja posteriormente estruturado.

Portanto, observou-se uma intenção do legislador em postergar o momento de criação de tal conselho, vez que nem ao menos estipulou prazo para a edição da lei regulamentadora, conforme observou Gomes de Mattos²¹, de modo que diante da ausência da respectiva lei criadora e, conseqüentemente, do próprio órgão, sobrevêm dúvidas acerca sua essencialidade.

Embora tais funções sugiram ser de aplicabilidade ainda indefinida, de modo que talvez não se visualize urgência na implementação do Conselho, cumpre notar que há atribuições de fundamental importância ao atendimento dos novos padrões que a LRF estabelecera.

Pois, conforme afirma Fernando Luis Abrúcio e Maria Rita Loureiro (2004, p. 67), “a *accountability* democrática ganharia mais força se a LRF colocasse em funcionamento o mecanismo do Conselho de Gestão Fiscal previsto em seu arcabouço jurídico, mais precisamente no artigo 67.”

Assim, intenta-se apontar as medidas que foram, e estão sendo, tomadas a fim de suprir a inexistência do Conselho, bem como as consequências geradas em razão da ausência deste e das providências tomadas.

4.4.1 Projetos de Lei em trâmite.

Considerando o momento da elaboração do presente trabalho, decorreram-se 12 anos da promulgação da Lei de Responsabilidade, e até então não se consolidaram medidas concretas no sentido de dar o devido cumprimento ao art. 67 da respectiva lei e assim, criar um Conselho de Gestão Fiscal.

²¹“Como o § 2º não fixou prazo para a edição da lei regulamentadora, o art. 67 e seus incisos e parágrafos não são autoaplicáveis” (MATTOS, 2011, p. 476).

Todavia, deva-se reconhecer que atualmente se encontra em trâmite o Projeto de Lei nº. 3.744/00, na Câmara dos Deputados Federais, e cuja finalidade consiste em instituir o Conselho ora estudado, indicando sua composição e funcionamento conforme previu o art. 67 da LRF²².

Tal projeto fora deflagrado pelo Poder Executivo ainda no ano 2000, precisamente no dia 10 de novembro, pouco depois da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, mostrando ser o Programa de Estabilidade Fiscal, até então, empreitada contínua e promissora.

Cumprе ressaltar que existem ainda dois outros projetos apensos ao PL nº. 3.744/00, que são os PL nº. 4.097/08²³ e PL nº. 3.262/08²⁴; cujas autoridades proponentes são, respectivamente, o Conselho de Altos Estudos e Avaliação Tecnológica e Deputado Federal Vital do Rêgo Filho.

Através de análise sintética do procedimento desenvolvido até então no bojo do trâmite de tal Projeto, tem-se que o mesmo iniciou-se na Câmara dos Deputados por obediência aos art. 64 da Constituição Federal e art. 109 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tendo sido encaminhado para a Comissão de Trabalho, Administração e Serviços Públicos (CTASP).

Desde sua apresentação e encaminhamento à comissão, o referido projeto deslocou-se entre 6 relatores diferentes, dentre os quais o último fora o Deputado Federal Eudes Xavier (PT/CE), o qual emitiu parecer conclusivo ao Substitutivo de n.º2 do PL 3.744/00 na CTASP, que fora proferido em 29/06/2011, e aprovado por unanimidade em reunião ordinária, considerando o fato de estar em regime de prioridade, no dia 14/3/2012 na pauta de 10 horas da manhã.

Até a conclusão desta pesquisa, a situação do PL nº. 3.744/00 é a de aguardar novo parecer conclusivo, pois desta vez que se encontra na Comissão de Tributação e

²² Acompanhamento do trâmite do referido projeto disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20145>>. Acesso em: 18 de maio.

²³ Apensado em 17/10/2008 por despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

²⁴ Apensado em 12/03/2009 uma vez deferido o requerimento nº. 4.302/09, nos seguintes termos: “Recebo como Requerimento nº 4302/09. Defiro a revisão do despacho inicial aposto ao PL nº 3262/2008, para apensá-lo ao PL nº 3744/2000, tendo em vista que o aprofundamento da questão constitucional se dará oportunamente na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. NOVO DESPACHO: Apense-se ao PL 3744/2000. Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões - Art. 24,II. Regime de tramitação: prioridade. Em consequência, considero prejudicado o REC nº 169/08. Oficie-se e, após, publique-se.”

Finanças (CTF), sob os cuidados do relator Deputado Federal Manoel Junior (PMDB/PB). Ressalte-se ainda que, na nova comissão, foi apresentada uma emenda.

Prossegue-se, a partir de então, com a verificação de algumas disposições inseridas nos textos dos PL n.º 3.744/00, PL n.º 3.262/08 e PL n.º 4.097/08, nos quais se verificam fortes diferenças, especialmente quanto ao direcionamento da composição, entre cada um deles.

Assim, passa-se à breve análise de cada uma das propostas, tomando inicialmente o PL n.º 3.744/00, onde se vê que a formação do órgão se daria da seguinte forma:

A indicação dos representantes das três esferas do mesmo Poder seria feita por uma autoridade federal. Assim, o Presidente da República indicaria os representantes dos Poderes Executivo federal (três), estadual (um) e municipal (um); o Presidente do Senado Federal, os três representantes dos Poderes Legislativos federal, estadual e municipal; e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, os dois representantes dos Poderes Judiciários federal e estadual. De forma análoga, o Procurador-Geral da República indicaria os dois representantes dos Ministérios Públicos da União e dos Estados. Haveria, ainda, representantes dos Conselhos Federais de Administração, de Contabilidade e de Economia. Todos esses membros do Conselho de Gestão Fiscal seriam designados pelo Presidente da República para exercer mandato de dois anos, permitida uma recondução.

Já no que dizia respeito às proposições trazidas pelo PL n.º 3.262/08, o relatório trouxe que

A indicação por parte do Presidente da República ficaria restrita ao único representante do Poder Executivo federal. À composição do Conselho seriam acrescidos representantes: do Tribunal de Contas da União; das Cortes de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; da Ordem dos Advogados do Brasil. A indicação dos representantes dos Poderes Executivos estadual e municipal seriam feitas, respectivamente, pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ e pela Associação Brasileira de Municípios – ABM. A Associação dos Magistrados Brasileiros, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil indicariam, respectivamente, os representantes do Poder Judiciário estadual, do Ministério Público dos Estados e das Cortes de Contas estaduais e municipais.

Por fim, o conteúdo do PL n.º 4.097 estabelecia que

A composição do Conselho de Gestão Fiscal se resumiria a quatro representantes do Poder Executivo federal, um do TCU, um do Senado, um da Câmara, um do Conselho Nacional de Justiça, um do Ministério Público da União, dois dos Secretários Estaduais de Fazenda; outros dois dos Secretários Municipais, um do Conselho Federal de Contabilidade, outro do de Economia e dois representantes da “comunidade acadêmica e profissional.

Em compilação dos termos considerados em cada um dos projetos citados, o relator do projeto principal, Deputado Federal Eudes Xavier, concedeu a seguinte redação ao projeto final:

Art. 3º O Conselho de Gestão Fiscal será constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, a saber:

I - três do Poder Executivo da União, indicados pelo Presidente da República;

II - três do Poder Legislativo da União, cabendo à Mesa Diretora de cada uma de suas Casas a indicação de um representante, sendo o terceiro indicado pelo Presidente do Tribunal de Contas da União;

III - um do Poder Judiciário da União, indicado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal;

IV - um do Poder Executivo dos Estados e do Distrito Federal, indicado pelo Conselho Nacional de Política Fazendária;

V - um do Poder Legislativo dos Estados e do Distrito Federal, indicado pela União Nacional dos Legislativos Estaduais;

VI - um do Poder Judiciário dos Estados e do Distrito Federal, indicado pelo Conselho Nacional de Justiça;

VII - três do Poder Executivo dos Municípios, cabendo a indicação de um representante a cada uma das seguintes entidades:

- a) Associação Brasileira de Municípios;
- b) Confederação Nacional de Municípios; e
- c) Frente Nacional de Municípios;

VIII - um do Poder Legislativo dos Municípios, indicado pela Associação Brasileira de Câmaras Municipais – ABRACAM;

IX - um do Ministério Público, indicado pelo Conselho Nacional do Ministério Público;

X - um de cada uma das seguintes entidades, indicado pelo respectivo Presidente:

- a) Conselho Federal de Administração;
- b) Conselho Federal de Contabilidade;
- c) Conselho Federal de Economia.

Verifica-se a participação da sociedade através dos Conselhos Federais de Administração, Contabilidade e de Economia como uma forma patente de consolidar a democracia e eficiência na Gestão Fiscal.

Desse modo, até o presente momento, esta seria a composição do Conselho de Gestão Fiscal, sobre a qual não caberão demais aprofundamentos, por se desvirtuar dos objetivos da presente pesquisa.

Quanto ao seu funcionamento, tem-se na pauta legislativas os seguintes posicionamentos: I) “o CGF se reuniria ordinariamente a cada quadrimestre e, excepcionalmente, quando convocado por seu presidente ou por um terço de seus membros” (PL n.º 3.744/00); II) “as reuniões ordinárias do CGF seriam trimestrais, e as extraordinárias dependeriam da convocação de dois terços de seus membros” (PL n.º 3.262/08); III) “as atividades do Conselho seriam custeadas por dotação orçamentária própria, que poderia correr à conta do órgão representado por seu presidente. As condições de funcionamento do CGF seriam definidas em regulamento próprio, a ser aprovado na primeira reunião ordinária” (PL n.º 4.097).

A partir de tais trechos, surge um questionamento sobre um possível desrespeito ao que pressupunha a LRF, quando determinara no caput do artigo 67 que tal órgão teria funções permanentes. Senão vejamos:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, **de forma permanente**, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a: [...]. **(Grifo nosso)**.

Ocorre que, imiscuir-se em tais questões terminológicas e interpretativas ensejam pesquisas mais aprofundadas e que podem se evadir do foco do presente desenvolvimento, de modo que apenas restará o questionamento sobre o choque da efetiva intenção do legislador originário da LRF ao utilizar o termo “permanente” e o (des)respeito dessa intenção por parte das comissões regulamentadoras do CGF ao prever encontros trimestrais ou quadrimestrais do CGF.

Portanto o que se conclui e se destaca efetivamente, é que tal projeto se encontra na fase inicial de sua tramitação, procedimentalmente considerando, vez que sequer foi encaminhado ao Senado Federal; que no caso funcionará como a casa revisora do processo legislativo (art. 65, CF/88), e constituindo etapa a anteceder a apreciação seguida ou do veto ou da sanção presidencial (art. 66, CF/88), conforme regulamenta a Constituição Federal nos dispositivos relativos ao processo legislativo.

Sem olvidar a possibilidade de uma emenda ou veto por parte do Senado, como a Casa revisora, que enseja o retorno do projeto legislativo à Câmara novamente (art. 65, parágrafo único, CF/88).

Portanto, tal situação de onerosa lentidão do processo legislativo forma na realidade um dos pilares de sustentação desta pesquisa, ao incitar o questionamento de tamanha inércia e despertar outros problemas e dúvidas, mas que não poderão ser investigados a fundo; de maneira que o foco limitar-se-á exclusivamente às constatações trazidas até então.

4.4.2 Competências delegadas na ausência do Órgão: art. 50, §º 2º, LRF.

Dentre as incumbências diversas conferidas ao Conselho Fiscal destaca-se a possibilidade que de se exercer poder regulamentar no âmbito das finanças públicas, cujo mandamento da lei foi redigido da seguinte forma:

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, [...], visando a:

[...]

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social; [...].

Diante desse dispositivo, fica evidenciada a importância dessa atribuição concedida ao Conselho, a fim de que o mesmo possa alcançar os ideais da Gestão Fiscal com maior eficácia.

Nesse sentido, a ação administrativa não se resume só ao acompanhamento e à avaliação da gestão fiscal, visto que, para obter os resultados esperados, adotará normas e condutas que deverão ser observadas, atuando pedagogicamente junto aos entes de direito público inspecionados (MATTOS, 2011, p. 473).

Ocorre que, conforme já se observou, a implementação do Conselho de Gestão Fiscal ficou condicionada a regulamentação posterior (art. 67, §2º da Lei Complementar n.º 101/00), de modo que a respectiva incumbência regulamentar restaria inviabilizada.

Mas em razão dessa importância que se deu à padronização das contas públicas mediante regulamentação, verifica-se que a própria lei se antecipara na situação de inexistência do Conselho Fiscal, ao dispor da seguinte forma:

Art. 50. [...]

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67[...].

A partir dessa previsão da LRF, surge uma necessidade de se fazer uma análise conjunta dos institutos trazidos pela legislação, a fim de definir as noções utilizadas e verificar a complementariedade entre elas.

A saber qual seria esse órgão central de contabilidade a que se refere o art. 50, §2º, indica-se que se trata da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, com base no art. 4º, I do Decreto nº. 3.589/00 do Governo Federal²⁵.

No entanto, ao remeter outro ente para exercer as funções do Conselho Fiscal, enquanto o mesmo não tivesse sido implementado, tem-se, segundo alguns doutrinadores, uma questionável delegação de competências do poder regulamentar.

Tal transferência de funções apresenta controvérsias que, no entendimento de Carlos Pinto Coelho Motta (MOTTA *apud* MATTOS, 2011, p.476-7) trata-se de

Um dos aspectos mais vulneráveis exsurge da leitura conjunta do art. 67 e do §2º do art. 50 desta Lei, que atribui a ‘edição de normas gerais para a consolidação das contas públicas’ ao ‘órgão central de contabilidade da União’, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal. Significa que, no caso de demora ou falha na edição da Lei que deverá implantar o Conselho, prevalece uma delegação igualmente discutível.

Ainda sobre a natureza questionável de tal delegação, Gomes de Mattos posiciona-se em igual sentido ao afirmar que se opera uma invasão de competência dos entes políticos e diante disso, traz à discussão o art. 68, §1º, III da Constituição Federal como norma que veda a delegação de competências relativas a direito orçamentário (MATTOS, 2011, p. 477).

²⁵Decreto Federal nº 3.589 de 6 de setembro de 2000. Brasília – DF. “Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências.” [...] Art. 4º Integram o Sistema de Contabilidade Federal: I - como órgão central, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; e [...]. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Decreto3589_2000.PDF>

Superando-se a dúvida sobre a (in)constitucionalidade formal da delegação de tais funções, que por si já ensejaria considerações mais profundas e distantes da temática pesquisada, direciona-se o debate para a questão de a transferência do poder regulamentar do CGF à STN estar gerando efeitos polêmicos como óbice à melhor eficiência do Estado e, especialmente desrespeito à representação democrática, e à própria democracia *latu sensu*.

Quanto à eficiência, observa-se que, embora a Secretaria sugira maior capacidade e habilidade técnica com o tema, é possível que esteja alienada em tecnocracia e burocracia, além de não conhecer a realidade da gestão com uma familiaridade ideal.

Sabe-se que a Secretaria do Tesouro Nacional consiste em estrutura integrante da formação do Ministério da Fazenda, que como explica Maria Rita Loureiro *et al*, engloba no total sete secretarias, dentre as quais cita-se ainda a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria de Finanças e Controle, sendo no tesouro que se encontra o poder de liberar ou contingenciar as verbas orçamentárias (ABRUCIO; LOUREIRO; ROSA, 1998, p. 57 e 58).

O autor a traz ainda como um dos órgãos mais poderosos do Executivo, redefinindo constantemente as decisões efetuadas no Congresso, de modo que a lógica da burocracia se sobressai à lógica das negociações políticas (*Ibidem*).

Portanto, diante desse perfil burocrático adotado em tal estrutura, verifica-se a incongruência de conceder-lhe a função de proceder a uma normatização nacional, cuja natureza é invariavelmente política, mesmo que tenha traços técnicos.

Em especial, sobre a afronta do postulado da democracia, tem-se que, não apenas a ausência de entidades representativas da sociedade no âmbito da Secretaria, mas também a natureza de tal órgão eminentemente federal, provoca polêmicas sobre a legitimidade de tais normas por ela exaradas.

Afinal, neste caso a concentração dessa função em um ente federal, impede a apreciação e expressão das vontades dos governos subnacionais, em planos estaduais e municipais, e obstaculiza assim, um debate de posições que poderiam melhor garantir uma normatização adequada no âmbito nacional. O mesmo se aplicando à ausência de entidades representativas, vez que a STN é órgão administrativo de natureza burocrática, desprovido de caráter representativo.

E segundo Abrúcio e Loureiro (2004, p. 18), tais posicionamentos se explicariam pelo “predomínio de uma visão em que a variável democrática da negociação e do controle é percebida como algo que pode afetar negativamente os resultados da política fiscal.”

Assim, é possível concluir pela questionabilidade de tal delegação de atribuições normativas que caberiam ao CGF à STN, quiçá por sua ilegitimidade, vez que este órgão não se mostra ideal para atender os padrões gerenciais e democráticos da nova gestão financeira.

Assim como constata-se a imprescindibilidade da criação do CGF, não apenas pela irregularidade da transferência de competências, mas especialmente pela urgência de que se reveste a sua implementação.

5 CONCLUSÃO

Considerando as informações e deduções trazidas e desenvolvidas ao longo do presente trabalho, tornou-se possível construir as conclusões que serão indicadas a seguir.

Primeiramente, mostrou-se viável afirmar que a Administração Pública, ou a Gestão Pública, sofre constantes mudanças, inerentes ao seu dinamismo, e busca por eficiência, o que decorre do perfil e das exigências apresentados pela sociedade civil, que por sua vez se vale da democracia que, ao mesmo tempo, é meio para garantir as mudanças na postura do Estado, mas também é um fim a ser garantido por este, já que a sociedade espera continuar participando e contribuindo com as questões, pois fora justamente introduzida nelas com a democracia.

Considerado ainda esse elo mantido entre os cidadãos e a instituição percebeu-se um especial destaque das finanças públicas, que podem ser encaradas a partir de então como um ponto nodal dessa relação, pois os cidadãos concedem parte de sua riqueza ao Estado, esperando resultados, e desse modo fazem crescer a preocupação com a performance estatal gerenciando essa riqueza.

Contudo, além da influência democrática, ficou evidenciado que a preocupação com as condições financeiras de um Estado são, além de sociais, institucionais, do próprio Poder Público, o que é percebido claramente em situações de crises financeiras, as quais, permitiram concluir que consistem no fator de maior influência nas reformas, do que as próprias demandas sociais, o que inclusive permite observar que a influência institucional se traduz no perfil gerencial e a influência social no perfil democrático que forma essa nova administração pública.

Constatou-se também que modelo de gestão que se incorpora gradualmente, o que implica numa busca por uma abordagem mais planejada e preventiva frente à gestão fiscal, permitindo afirmar que se está adotando mais o estímulo positivo a certas condutas ideais e reduzindo gradualmente o sistema repressivo de controle, como não sendo a única forma de aperfeiçoar o bom gerenciamento dos recursos, e talvez sendo a menos eficiente.

Inclusive, observou-se que essa abordagem mais planejadora e fomentadora se encontra em estágio avançado em países estrangeiros, conforme se verificou nas pesquisas, as quais inclusive já demonstraram a necessidade de se promover esse acompanhamento mais

direcionado e planejado da gestão fiscal, justamente através dos Conselhos Fiscais, já que as normas regulamentadoras, sozinhas, não se mostraram eficientes o bastante.

Quanto o Conselho de Gestão Fiscal da LRF em si, conclui-se que se trata de um órgão de assessoramento, orientação e fomento às boas práticas fiscais e, assim, além de afirmar o perfil gerencial traçado pela nova administração pública e garantir a plena democracia na gestão fiscal, diferencia-se completamente dos Tribunais de Contas, pois estes vem desenvolvendo, desde longas datas, um controle de legalidade mais repressivo, posterior e adstrito a formalidades externas das contas públicas, além de outras diversas peculiaridades.

Sobre as medidas adotadas diante de sua ausência, especialmente a delegação da função normativa à Secretaria do Tesouro Nacional, entende-se que está a gerar um retardo e desmerecimento da importância de criação do Conselho, além de serem ilegítimas por contar com estrutura, composição, funcionamento diferenciados dos que existiriam no CGF.

Assim sendo, seria possível reunir as conclusões acima enumeradas, na verdade, pela premência de uma maior discussão do tema nas esferas políticas, administrativas e acadêmicas, a fim de que se induza a uma maior celeridade e objetividade no trâmite legislativo da criação de tal órgão, sem olvidar, contudo, o cuidado e preparo que devam permear esse projeto, a fim de que se obtenha mais do que um resultado rápido, mas na verdade, especialmente eficaz.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Políticas e Reformas Fiscais no Brasil Recente**. In Revista de Economia Política, v. 24, nº 1 (93), janeiro-março/2004. P. 50-72.

_____; _____; ROSA, Carlos Alberto. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda in **Revista do Serviço Público**. V. 49. Nº. 4. Outubro-dezembro, 1998.

BALEEIRO, Aliomar. **Introdução à Ciência das Finanças**. 16ª ed. Atualizada por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2008a.

_____. **Direito Tributário Brasileiro**. 11ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2008b.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

BOBBIO, Noberto. **Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito**. Tradução de Daniela Beccacia Versiani. São Paulo: Manole, 2007.

BONAVIDES, Paulo, **A Constituição aberta**. 3ª edição. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____, **Ciência Política**. 10ª edição. 9ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

_____, Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/lei_responsabilidade/lc101_2000.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

_____, Decreto Federal n.º 3.589 de 6 de setembro de 2000. Brasília – DF. “Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências.”. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Decreto3589_2000.PDF>

_____, Substitutivo ao Projeto de Lei n.º 3.744/00. “Institui o Conselho de Gestão Fiscal e dispõe sobre sua composição e forma de funcionamento, nos termos do art. 67 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000”. Câmara dos Deputados. Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público. Relator Deputado Federal Eudes Xavier (PT/CE). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=20145>>. Acesso em 14 de maio de 2012.

_____, Secretaria do Tesouro Nacional. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/downloads/entendendolrf.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Gonçalves. **Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial** in Revista de Administração de Empresas. São Paulo. V. 50, n.1, jan.mar. 2010. P. 112-116.

_____, **O modelo Estrutural de Gerência Pública** in Revista de Administração Pública, v. 42, n. 2, p. 391-410, Mar./Abr. Rio de Janeiro, 2008.

_____; PACHECO, Regina, Instituições, Bom Estado e Reforma da Gestão Pública. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 3, setembro/outubro/novembro, 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>> . Acesso em 14 de maio de 2012.

_____, in Luiz Carlos Bresser-Pereira (Org), Jorge Wilhelm (Org) e Lourdes Sola (Org). Sociedade Civil: sua transformação para a democracia do Estao in **Sociedade e Estado em Transformação**. P. 67-116. Brasília: UNESP/ENAP, 1999. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=496>>. Acesso em: 25 de maio de 2012.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. **Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

CAMARGO, Guilherme Bueno. **A governança corporativa como vetor para interpretação de normas de direito financeiro**. Tese (Doutorado em Direito) Univerdidade de São Paulo. São Paulo. 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-19112010-080857/pt-br.php>>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

CANOTILHO. José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6ª ed. Coimbra – PT: Almedina. 2003.

CAVALCANTE, Denise Lucena. **Dos tributos para as Finanças: Ampliação do foco** in NOMOS - Revista do Curso de Mestrado de Direito da UFC. Vol. 25. Jan/Dez. 2006. P. 67-77.

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: uma abordagem gerencial**. A prática da gestão e o dirigente. Volume I. Brasília: Conselho Federal de Administração, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Da Função Jurisdicional pelos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 20, dezembro, janeiro, fevereiro 2009, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/revista/RERE-20-DEZEMBRO-2009-JORGE-ULISSES-JACOBY.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

_____. **Responsabilidade Fiscal**. 2ª edição. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

FGV Projetos. **Responsabilidade Fiscal no Brasil: Uma memória à Lei**. Rio de Janeiro: FGV. Maio de 2010.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 22ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2009.

HAGEMANN, Robert. **Improving Fiscal Performance through Fiscal Councils**. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 829, OECD Publishing. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/5km33sqsq9v-en>>. Acesso em: 13 de maio de 2012.

JESUS, Damásio de *in* MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.); NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal** – 5ª. ed. – São Paulo: Saraiva. 2011. P. 677-703.

LEITE, Cristiane K. S. **Federalismo, Processo Decisório e Ordenamento Fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**. Tese (Doutoraem Ciência Política) Universidade de São Paulo. São Paulo. 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-143625/pt-br.php>>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.); NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 5ª. ed. São Paulo: Saraiva. 2011.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva, **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva. 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 15ª Edição. São Paulo: RT, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2006a.

_____, O parlamento e a sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, nº. 4, dezembro, 2005, janeiro, fevereiro, 2006b. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 14 de maio de 2012.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de *in* MARTINS, Ives Gandra da Silva (Org.); NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal** – 5ª. ed. – São Paulo: Saraiva. 2011. P. 414-550.

MOTTA, Fabrício. **Notas sobre publicidade e transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal**. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 14, abril/maio/junho, 2008. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>>. Acesso em: 11 de maio de 2012.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Três Anos da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Boletim de Direito Administrativo. Ano 2003. V. 19. N. 9. Mês Setembro. P 697-700.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 3ª ed. rev e atual. São Paulo: RT. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 16ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

WREN-LEWIS, S. **Fiscal Councils Webpage**. Domínio virtual mantido pelo autor. Disponível em: <http://www.economics.ox.ac.uk/members/simon.wren-lewis/fc/Fiscal_Councils.htm>. Acesso em 14 de maio de 2012.

WREN-LEWIS, Simon; CALMFORS, Lars. **What should Fiscal Councils do?** Discussion Paper. Department of Economics (University of Oxford). 2011. Disponível em: <<http://www.economics.ox.ac.uk/research/WP/pdf/paper537.pdf>>. Acesso em: 13 de maio de 2012.