

GUILHERME BUENO DE CAMARGO

**GOVERNANÇA REPUBLICANA COMO VETOR PARA A
INTERPRETAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO
FINANCEIRO**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, sob orientação do Prof. Titular Régis Fernandes de Oliveira

FACULDADE DE DIREITO DA USP

SÃO PAULO

2010

*Para minha família, Fabiana, Juliana,
Henrique e Vinícius, a quem dedico todo o meu
amor.*

AGRADECIMENTOS

Minha sábia avó Yedda sempre nos dizia que, de tão abençoada por Deus, ela se sentia como uma de suas preferidas. Essa lição de gratidão me faz reconhecer que sou abençoado por estar rodeado de pessoas que me inspiram a procurar melhorar sempre, um pouco a cada dia.

Agradeço a meu eterno mestre e orientador, Régis Fernandes de Oliveira, pela confiança e pelas orientações precisas quanto à direção que eu deveria tomar com a redação da tese. Meu respeito, apreço e admiração foram solidamente construídos ao longo desses mais de dez anos de convivência acadêmica.

Minha gratidão também a Luiz Antônio Guimarães Marrey, Ronaldo Augusto Bretas Marzagão e Paulo Renato Souza, exemplos de homens públicos, com quem tive o privilégio de trabalhar e receber lições diárias de competência, simplicidade e respeito. O apoio e a compreensão durante a execução do trabalho foram essenciais para a sua conclusão.

Também agradeço aos professores da Universidade de São Paulo, José Maurício Conti, Edmir Netto de Araújo e Valmor Slomski, que passei a considerar como amigos durante o curso.

Muito obrigado a todos os meus amigos, que de alguma forma compartilharam comigo as angústias e realizações que envolvem a elaboração de uma tese de doutorado. Agradecimento especial a Antônio Carlos Cintra do Amaral Filho, Fernando Padula, Gabriel Loretto Lochagin, Gabriela Brandão, Gilmar Ribeiro de Mello, José Augusto Moreira de Carvalho, Rafael Meira, Rubens Rizek, Sérgio Assoni Filho e Victor Fujii, que colaboraram com ideias, reflexões, artigos, críticas e sugestões.

Meu reconhecimento também aos meus sócios no escritório, em especial ao meu tio, Eduardo, quase um pai para mim, e aos meus colegas de trabalho da Prefeitura de São Paulo, das Secretarias Estaduais de Justiça e Defesa da Cidadania, da Segurança Pública e da Educação.

Agradeço aos meus pais, que me ensinaram o valor do trabalho e da honestidade, e aos meus filhos, Juliana, Henrique e Vinícius. Confesso que a maior dificuldade para a realização deste trabalho foi privar-me por alguns preciosos momentos da companhia deles.

Por fim, minha eterna gratidão à minha esposa, Fabiana, amor da minha vida, cuja doçura, sabedoria e fortaleza são os alicerces da minha família. Sem o seu apoio e incentivo eu não teria conseguido.

RESUMO

O mundo corporativo desenvolveu mecanismos para atenuar os conflitos de agência, decorrentes das divergências entre os interesses dos acionistas e dos gestores profissionais. A adoção de práticas de governança corporativa nas sociedades empresariais, em que o capital está pulverizado entre milhares de acionistas que não participam da gestão do negócio, impõe aos gestores um comportamento ético, pautado pela boa-fé, pela transparência, pela prestação de contas, pela eficiência e pela responsabilidade pelos atos de gestão. De outro lado, permite que os acionistas acompanhem e participem do estabelecimento das diretrizes da administração do empreendimento, sempre sob o pressuposto de que o gestor age em nome dos interesses dos proprietários da empresa. No regime republicano estabelecido pela Constituição Federal de 1988 os cidadãos são os titulares da *res publica*, cabendo ao gestor público a administração da coisa pública em prol dos interesses da sociedade. A gestão dos recursos públicos, regulada pelo Direito Financeiro, deve seguir rigorosamente a lógica republicana, mas neste ponto é possível identificar potenciais conflitos de agência entre os gestores públicos e os cidadãos. Com o objetivo de garantir a melhor aplicação dos escassos recursos financeiros arrecadados junto à sociedade, a Constituição Federal institucionalizou um complexo sistema de preservação do interesse público na gestão financeira estatal, sistema esse descrito neste trabalho, aqui denominado de governança republicana. Esse complexo, constituído de normas e princípios constitucionais, normas infraconstitucionais, mecanismos de controle e planejamento, além de formas de participação social, formam um sistema institucional de proteção à boa aplicação dos recursos financeiros do Estado e devem servir aos aplicadores do direito como vetor para a interpretação das normas de Direito Financeiro.

Palavras-chave: Direito Financeiro, governança corporativa, governança no setor público, finanças públicas, transparência, *accountability*, princípios da administração, gestão de recursos públicos.

ABSTRACT

The corporate world developed mechanisms to lessen agency conflicts due to divergences between shareholders' and professional managers' interests. The adoption of corporate governing practices in corporate businesses (where the capital is spread out among thousands of shareholders, who do not participate in the administration of the business) requires an ethical behavior from the managers; this ethical behavior should be guided by good-faith, transparency, accountability, efficiency and responsibility for the administrative actions. On the other hand, it allows the shareholders to accompany and to participate in the establishment of guidelines for the administration of the enterprise, always under the presupposition that the manager acts on behalf of the interests of the company owner. Under the republican regime, established by the 1988 Federal Constitution, the citizens are the holders of the republic; thus, it is the responsibility of the public administrator to manage the public thing on behalf of the interests of society. The administration of the public resources, which is regulated by the Financial Law, must strictly follow the republican logic, but in this sense it is possible to identify potentials agency conflicts between public administrators and citizens. With the objective of ensuring the best application of the scarce financial resources collected from society, the Federal Constitution institutionalized a complex system of preservation of the public interest in the state financial administration, and this system is described in this work and is here denominated of Republican governance. This complex (which is constituted of norms and constitutional principles, infra-constitutional norms, planning and control mechanisms, besides forms of social participation) forms an institutional protection system for the good application of the State financial resources and it should also be useful to those who apply the law as a vector for the interpretation of Financial Law norms.

Key Words: Financial Law, corporate governance, public sector governance, public finances, transparency, accountability, principles of administration, public resources administration.

SINTESI

Il mondo corporativo ha sviluppato un meccanismo per attenuare i conflitti di agenzia, derivanti dalle divergenze tra gli interessi degli azionisti e dei gestori professionali. L'adozione di pratiche di governance corporativa nelle società imprenditoriali, nelle quali il capitale è polverizzato tra migliaia di azionisti che non partecipano alla gestione dell'impresa, impone ai gestori un comportamento etico, in base alla buona fede, alla trasparenza, alla presentazione dei conti, per l'efficienza e per la responsabilità degli atti di gestione. D'altro lato, permette che gli azionisti seguono e partecipano alla fissazione delle direttrici dell'amministrazione dell'impresa, sempre con il presupposto che il gestore agisca in nome degli stessi proprietari. Nel regime repubblicano stabilito dalla Costituzione Federale del 1988, i cittadini sono i titolari della repubblica, toccando al gestore pubblico l'amministrazione della cosa pubblica, in favore degli interessi della società. La gestione delle risorse pubbliche, regolata dal Diritto Finanziario, deve seguire rigorosamente la logica repubblicana, ma in questo punto è possibile individuare potenziali conflitti di agenzia tra i gestori pubblici e i cittadini. Con l'obiettivo di garantire la migliore applicazione delle scarse risorse finanziarie riscosse dalla società, la Costituzione Federale ha istituzionalizzato un complesso sistema di tutela dell'interesse pubblico nella gestione finanziaria statale, il sistema descritto in questo lavoro, qui denominato come governance repubblicana. Questo complesso, costituito da norme e principi costituzionali, norme infra-costituzionali, meccanismi di controllo e di progetto, oltre che a forme di partecipazione sociale, formano un sistema istituzionale di protezione alla buona applicazione delle risorse finanziarie dello Stato e devono servire agli esecutori del diritto come vettore per l'interpretazione del Diritto Finanziario.

Parole-Chiavi: Diritto Finanziario, governance corporativa, governance nel settore pubblico, finanze pubbliche, trasparenza, contabilità, principi amministrativi, gestione delle risorse pubbliche.

ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAO – Australian National Office

CIPFA – British Chartered Institute of Public Finance and Accountancy

CVM – Comissão de Valores Mobiliários

GAO – General Accounting Office

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFAC – International Federation of Accountants

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions

NGP – Nova Gestão Pública

NPM – New Public Management

NSWAO – New South Wales Audit Office

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development

QAO – Queensland Audit Office

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. GOVERNANÇA CORPORATIVA	15
2.1. Teoria da agência	15
2.2. Conceito de governança corporativa	22
2.3. Aplicação da governança corporativa nas empresas	29
2.4. A governança na Administração Pública	33
2.4.1. Reformas da administração pública	33
2.4.1.1. Administração patrimonialista	34
2.4.1.2. Administração burocrática	36
2.4.1.3. Administração gerencial	39
2.4.2. Experiências Estrangeiras	43
2.4.2.1. Austrália	43
2.4.2.2. Nova Zelândia	47
2.4.2.3. Reino Unido	49
2.4.2.4. Estados Unidos da América	51
2.4.3. A governança no setor público	53
2.4.4. A Governança republicana	63
3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E GOVERNANÇA REPUBLICANA	74
3.1. Interpretação e aplicação dos princípios	74
3.2. Princípio da legalidade e governança republicana	80
3.3. Princípio da moralidade e a governança republicana	90
3.4. Princípio da eficiência e a governança republicana	99
3.5. Princípio da economicidade e governança republicana	112
3.6. Princípio da publicidade e da transparência na governança republicana	119
4. GESTÃO FINANCEIRA ESTATAL E GOVERNANÇA REPUBLICANA	135
4.1. O Planejamento orçamentário	138
4.2. Eficiência do gasto público e avaliação de resultados	149
4.3. Responsabilidade fiscal e governança republicana	157

5. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO E GOVERNANÇA REPUBLICANA	166
5.1. O controle interno	172
5.2. O controle externo.....	177
5.2.1. O controle externo realizado pelos Tribunais de Contas.....	183
5.2.1.1. A efetividade das decisões dos Tribunais de Contas	201
5.2.1.2. A governança republicana e os Tribunais de Contas	212
CONCLUSÕES	217
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	219

Gracias por visitar este Libro Electrónico

Puedes leer la versión completa de este libro electrónico en diferentes formatos:

- HTML(Gratis / Disponible a todos los usuarios)
- PDF / TXT(Disponible a miembros V.I.P. Los miembros con una membresía básica pueden acceder hasta 5 libros electrónicos en formato PDF/TXT durante el mes.)
- Epub y Mobipocket (Exclusivos para miembros V.I.P.)

Para descargar este libro completo, tan solo seleccione el formato deseado, abajo:

