

ANTC ENTREVISTA: Romano Scapin (TCE-RS)

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO DO TCE-RS



A Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC) lança, neste mês de dezembro, a Galeria dos Autores Auditores de Controle Externo, que irá destacar as produções acadêmicas dos integrantes da carreira tão essenciais para o aperfeiçoamento da auditoria de contas públicas e do sistema Tribunais de Contas

Para a abertura do projeto, o convidado é o auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) Romano Scapin, autor do livro "A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: Das 'medidas cautelares' à técnica antecipatória no controle externo brasileiro".

Durante a conversa, Scapin conta como foi o processo de elaboração da obra e esclarece dúvidas sobre a atuação preventiva das Cortes de Contas, a natureza das medidas cautelares e a importância da relação entre os provimentos provisórios e o direito à boa administração.

1) Como surgiu o interesse em estudar o tema dos provimentos provisórios no controle externo?

O estudo surgiu a partir da confluência de duas paixões: pelo controle externo, que fui adquirindo desde o início da minha carreira de auditor público de controle externo, em 2012, quando ingressei no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), e pela pesquisa acadêmica em direito, em especial no direito administrativo. Eu já estava com vontade de fazer um mestrado acadêmico e, ao mesmo tempo, queria fazer a pesquisa dentro do sistema de controle externo, em que eu recentemente havia ingressado. Muito me interessei pelos Tribunais de Contas, pelas suas funções, e muitas dúvidas me surgiram sobre a sua atuação, as maneiras como poderia atuar para ser mais efetivo, os limites de sua atuação. Em 2013, já comecei a flertar com esse interesse e, em 2014, ingressei no mestrado acadêmico. De 2014 a 2016, desenvolvi as disciplinas de direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no Programa de Pós-Graduação em Direito, e escolhi como tema os provimentos provisórios no controle externo.

2) No que consiste a atuação preventiva dos Tribunais de Contas?

A atuação preventiva dos Tribunais de Contas passa por uma mudança no critério de analisar a forma de controle. Muito se fala em controle prévio, controle concomitante ou controle a posteriori. Essa classificação decorre de uma sistematização a partir do momento em que é efetuado o controle. Mas isso não é o mais importante, até porque o momento pode alterar de acordo com o ato administrativo que está sendo analisado. O mais relevante é a função ou o objetivo do controle. Então nós temos dois grandes objetivos: prevenir as irregularidades ou reprimir os responsáveis por tais irregularidades. No livro, eu desenvolvo um raciocínio que valoriza muito mais a atuação preventiva dos Tribunais de Contas na comparação com o controle que busca o ressarcimento ao Erário, a responsabilização do gestor, reprimir aqueles responsáveis pelos atos irregulares ou ilegais. É sabido que a busca pelo ressarcimento ao Erário é muito menos efetiva que uma atuação preventiva. Os recursos financeiros que são restituídos ao Erário pela atuação de um controle externo que repreende são inferiores ao volume de recursos que deixam de ser gastos de forma irregular. Ou seja, a atuação preventiva do Tribunal de Contas possibilita que muitos recursos públicos sejam irregularmente despendidos.

3) Mesmo entre os juristas, há dúvidas sobre o termo "cautelar". Como você procura esclarecer esse ponto no livro?

De fato, o termo cautelar traz dúvidas não só para estudiosos do controle externo mas também do processo. O termo cautelar acabou sendo utilizado, com o passar do tempo, para toda e qualquer medida liminar que fosse deferida no curso do processo, sem se preocupar com a correta sistematização do assunto. Eu busco esclarecer esse ponto me valendo muito da doutrina processualista italiana, que consegue fazer a diferenciação entre tutela cautelar e a satisfativa. Os italianos se anteciparam, estudaram primeiro o processo e essas categorias de tutela de forma primeira na comparação com a doutrina brasileira, que veio depois, nas linhas da doutrina italiana, esclarecer a diferenciação entre tutela cautelar e a satisfativa.

4) Os provimentos provisórios já são instrumentos consolidados no sistema judicial. Como essas ferramentas jurídicas se aplicam ao controle externo no âmbito dos Tribunais de Contas?

Atualmente, os provimentos provisórios não são reconhecidos na legislação dos regimentos internos dos Tribunais de Contas. A expressão ou o instrumento normativo que é previsto para essa atuação preventiva dos Tribunais de Contas é a medida cautelar. A proposta da dissertação é que não apenas uma medida cautelar, mas todas as ferramentas que se relacionam aos provimentos provisórios sejam utilizadas no âmbito dos Tribunais de Contas. Então, a tutela cautelar, a tutela satisfativa, que formam o gênero tutela de urgência, assim como o outro gênero da tutela provisória, que é a tutela da evidência, deveriam ser utilizadas no âmbito do controle externo. Elas deveriam ser aplicadas, por analogia ao Código de Processo Civil e, de forma mais adequada, se possível for, também deveria haver uma modernização nos regimentos dos Tribunais de Contas para que seus processos possam utilizar tais instrumentos. Tanto as leis orgânicas quanto os regimentos internos dos Tribunais de Contas, por uma questão de clareza, segurança jurídica, previsibilidade aos atores que trabalham no processo de controle externo, todos esses diplomas normativos deveriam conter as expressões dos provimentos provisórios, suas definições e suas maneiras de aplicabilidade.

5) Qual a importância da relação entre os provimentos provisórios e o direito à boa administração? Quais os principais desdobramentos dessa relação?

O direito à boa administração pública é um direito fundamental e subjetivo pertencente à sociedade, ou seja, os gestores públicos têm o dever de respeitá-lo (o direito à boa administração) em homenagem aos cidadãos (à sociedade), que, com seus recursos, sustenta toda a administração pública e suas políticas públicas. Os provimentos provisórios são ferramentas da atuação preventiva dos Tribunais de Contas. Então, a relação é bem direta. Utilizando-se dos provimentos provisórios, os Tribunais de Contas estarão, de forma adequada, efetiva e tempestiva, garantindo a realização do direito à boa administração. Como o Tribunal de Contas tem a missão constitucional de garantir a boa utilização dos recursos públicos, tem uma missão constitucional muito próxima a garantir também a realização do direito à boa administração. É por meio do processo que o Tribunal de Contas desempenha a sua missão. Deve haver ferramentas adequadas, tempestivas e efetivas a essa finalidade. A atuação preventiva é muito mais efetiva do que aquela que busca reprimir, responsabilizar os gestores que deram causa a irregularidades ou desvios de recursos públicos.

6) Qual o posicionamento majoritário da jurisprudência das Cortes de Contas no tocante aos provimentos provisórios?

A tutela provisória ainda não foi prevista com essa dominação nos diplomas que regem o funcionamento dos Tribunais de Contas, ainda não encontrei, infelizmente, em nenhuma lei orgânica, em nenhum regimento interno, a expressão tutela provisória ou provimentos provisórios. Mas o posicionamento majoritário – unânime, podemos dizer – da jurisprudência das Cortes de Contas é que é possível sim a utilização das medidas cautelares, ou dos provimentos cautelares, nos processos de controle externo. Ou seja, pelo menos uma espécie da tutela provisória é unanimemente permitida, indicada pela jurisprudência das Cortes de Contas. Quando vamos analisar os requisitos desse provimento cautelar – não só na jurisprudência das Cortes de Contas, mas também dos tribunais do Poder Judiciário – nós percebemos que há requisitos das outras espécies de provimentos provisórios que são mencionados, utilizados para permitir a aplicação da chamada medida cautelar ou provimento cautelar. Isso nos leva a compreender que há, sim, a possibilidade de utilizar ferramentas da tutela provisória além da medida cautelar. Ou seja, a tutela satisfativa também é permitida pela jurisprudência das Cortes de Contas e do sistema judiciário brasileiro. A tutela da evidência é que ainda, infelizmente, não foi aplicada pela jurisprudência do controle externo, pelo menos nos meus estudos ainda não encontrei a aplicação em algum processo de controle externo.

7) Quais as implicações práticas da sua pesquisa para o trabalho do auditor de controle externo?

As implicações práticas são evidentes e eu posso responder por experiência própria. O primeiro ponto que destaco é o reconhecimento de que a atuação preventiva é muito mais efetiva e, por isso, deve ser muito mais utilizada e valorizada. A segunda implicação prática é conseguir perceber que não apenas uma tutela cautelar, mas também uma tutela satisfativa, pode ser aplicada nos processos de controle externo. Uma terceira é a questão das situações concretas que eu encontrei na minha pesquisa e levei para a minha dissertação e meu livro, que podem ser utilizadas como paradigma, como precedente em situações que eu encontrava nas auditorias que realizava e certamente podem ser utilizadas por auditores de controle externo do Brasil inteiro. Afinal, as irregularidades que encontramos na gestão pública do Rio Grande do Sul são muito parecidas com as cometidas por gestores do Sudeste, Centro-Oeste, Norte, Nordeste. É mais ou menos aquela ideia: muda a gestão pública, mas não mudam as irregularidades, mudam os estados nos quais fazemos as auditorias, mas as irregularidades e criatividades dos gestores são praticamente idênticas. A quarta é a utilização de precedentes que foram utilizados na pesquisa para a vida real dos processos de controle externo das auditorias que realizamos.