



POSSIBILIDADE DE DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

POSSIBILITY OF INSTITUTIONAL DIALOGUE BETWEEN THE EXTERNAL CONTROL OF THE MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION

Bruna Henrique Hübner¹

Luiz Egon Richter²

O presente resumo compõe o Projeto de Pesquisa “A (in)segurança jurídica no controle da Administração Pública municipal e seus possíveis impactos políticos, econômicos e orçamentários” e tem como tema a possibilidade de diálogos institucionais no controle externo da Administração Pública municipal. Busca-se responder ao seguinte problema de pesquisa: quais as possibilidades de diálogo institucional entre os órgãos de controle externo da Administração Pública municipal?

Para tanto, a pesquisa ocorrerá em três etapas, que constituem os seus objetivos específicos, a saber: 1) compreender o que caracteriza diálogo institucional e/ou interinstitucional, a partir de levantamento bibliográfico; 2) a partir da pesquisa de decisões, no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que versem sobre os mesmos atos controlados, observar a existência ou não de um diálogo entre Tribunal de Contas e Tribunal de Justiça, para então 3) identificar e/ou propor possibilidades de diálogo institucional entre os órgãos de controle externo

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2018) e mestrado em Direito pela mesma instituição (2022). Integrante do Grupo de Estudos vinculado ao Projeto de Pesquisa “A (in)segurança jurídica no controle da Administração Pública municipal e seus possíveis impactos políticos, econômicos e orçamentários”. E-mail: bruna.hubner@outlook.com.

² Possui graduação em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1987). Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1998) e doutorado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2019). Coordenador do Projeto de Pesquisa “A (in)segurança jurídica no controle da Administração Pública municipal e seus possíveis impactos políticos, econômicos e orçamentários”, vinculado à Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: luizr@unisc.br.



da Administração Pública municipal. Para atingir-se os objetivos propostos, utilizou-se o método dedutivo como método de pesquisa. A pesquisa está em fase de desenvolvimento da etapa 1 durante o primeiro semestre do corrente ano, para depois avançar para a realização da pesquisa jurisprudencial.

Justifica-se a presente pesquisa pela necessidade do aprimoramento da gestão pública, o que perpassa pela criação e /ou fomento de um relacionamento interinstitucional de redes de controle, caracterizado pelo agir integrado dos órgãos de controle. Ademais, a ausência de diálogo entre os órgãos de controle externo pode acarretar insegurança jurídica aos gestores públicos.

A Administração Pública e o Direito Administrativo atravessam um período de constante renovação, iniciado a partir da Constituição Federal de 1988, com maior preocupação com sua “função concretizadora” de princípios e regras constitucionais, ou seja, a partir da Constituição “o direito administrativo deve construir formas, organizações e procedimentos que viabilizem sua implementação e concretização” (PESSOA, 2012, p. 287 – 288).

Considerando o empreendimento do Direito Administrativo na Constituição de 1988, sendo atribuída à Administração Pública um grande número de funções e competências e considerando a soberania popular que atribui legitimidade as instituições, por meio de mecanismos de participação e cogestão dos interesses públicos, “aumenta ainda mais a necessidade dos poderes instituídos perseguirem, a cada momento, instâncias de legitimação política junto ao tecido social, através de mecanismos e instrumentos de comunicação e deliberação descentralizada” (LEAL, 2008, p. 340).

O aprimoramento da gestão pública e da própria democracia podem beneficiar-se dos diálogos institucionais. Ademais, entende-se que os órgãos de controle são parte da gestão, é equivocado separar controle X gestão.

Para Clève e Lorenzetto (2015), no caso brasileiro, o projeto de um diálogo institucional efetivo entre as instituições deve ser consolidado por meio de uma modificação da compreensão das funções dos Poderes como atribuições estanques, além de que o desenho institucional brasileiro possui mecanismos que podem contribuir para o aprimoramento dialógico das instituições.



As teorias dos diálogos institucionais se compõem de muitas e diferentes teorias e propostas de desenhos do diálogo institucional, mas à todas é comum o objetivo de relativizar a última palavra dada em matéria constitucional pelo Judiciário, seja fortalecendo o diálogo com as demais instituições, seja negando completa e abertamente a possibilidade da existência de uma “última palavra” (OLIVEIRA; SANTOS, 2020).

Em resumo, as teorias do diálogo enfatizam que o judiciário não deveria ter o monopólio sobre a interpretação constitucional. Pelo contrário, ao exercer o poder de revisão judicial, os juízes se envolvem em um processo interativo, interligado e dialético conversação acerca de significado constitucional. Em suma, as decisões constitucionais são ou idealmente deveriam ser produzidas por meio de um processo de elaboração entre o judiciário e outros atores constitucionais (BATEUP, 2006).

Segundo Silva *et. al.* (2010), embora a diversidade de concepções sobre as teorias dialógicas, é possível apontar como seus grandes vetores a busca por um reequilíbrio entre os poderes, o que contribui para a legitimidade democrática; estruturar um *weak judicial review* como contraponto ao ativismo judicial e garantir a concretização de direitos fundamentais, especificamente às minorias.

Ademais, as referidas teorias reforçam o entendimento de que não existe espaço para poderes absolutos, tampouco para decisões jurídico-políticas irrefutáveis em um Estado Democrático de Direito, ou seja, deve prevalecer o princípio democrático em detrimento à manifestação autocrática de poder, seja de uma pessoa ou instituição (BARBOSA; LIMA, 2018).

A produção do sentido da Constituição deve ser entendida como uma tarefa colaborativa entre outros agentes políticos para além do Poder Judiciário. Nesse sentido, aposta a teoria do diálogo na agregação de conhecimentos advindos de diferentes fontes, atenuando a dificuldade contramajoritária, eis que os outros Poderes e o próprio povo seriam partícipes na construção do significado constitucional (CLÈVE; LORENZETTO, 2015).



Da mesma forma que criticam a “palavra final” do Judiciário, as teorias dos diálogos não pretendem trazer uma “solução final”, pelo contrário, reconhecem a complexidade e os limites de sua empreitada, buscando construir desenhos institucionais de maior interlocução, nos quais a responsabilidade pela interpretação constitucional é tarefa de diversos atores, aos quais solidariamente compete concretizar o texto fundamental.

Em síntese, embora a referência à “diálogos institucionais” possa ser entendida como a existência de diversas instituições no âmbito estatal, a expressão privilegia especificamente a interação entre as Cortes Constitucionais e o Parlamento, principalmente em razão do debate acerca da legitimidade democrática da jurisdição constitucional restringir-se a essas duas vertentes do Poder.

No entanto, contemporaneamente observa-se que as teorias dialógicas ganham maior amplitude, pois esta forma de relação institucional entre poderes não é necessariamente exclusiva do Legislativo-Judiciário, podendo transitar entre os poderes, entre as casas legislativas, e também desses setores para a sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública. Controle. Diálogo institucional.

Keywords: public administration; control; institutional dialogue.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Antonio Ezequiel Inácio; LIMA, Martonio Mont'alverne Barreto. Influência das teorias dos diálogos institucionais e da última palavra provisória no pensamento constitucional brasileiro contemporâneo. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 5, n. 1, p. 109-128, jan./abr. 2018. DOI: 10.5380/rinc.v5i1.55825.

BATEUP, Christine, A Promessa Dialógica: Avaliando o Potencial Normativo das Teorias do Diálogo Constitucional. *Brooklyn Law Review*, vol. 71, 2006, NYU Law School, Public Law Research Paper No. 05-24, Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=852884>.



CLÈVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 2, n. 3, p. 183-206, set./dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v2i3.44534>.

LEAL, Rogério Gesta. O problema ético na administração pública contemporânea brasileira. In PIRES, Luis Manuel Fonseca; ZOCKUN, Mauricio; ADRI, Renata Porto (Coord.). *Corrupção, ética e moralidade administrativa*. Belo Horizonte Fórum, 2008. p. 335-349.

PESSOA, Robertônio Santos. *Constitucionalismo, Estado e Direito Administrativo no Brasil*. *Revista Direito em Ação*, v. 8, n. 1, 2012. DOI: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDA/article/view/4934>.

OLIVEIRA, Jadson Correia de; SANTOS, Natanael Lima. Os diálogos institucionais na ordem constitucional brasileira. *Revista Pensamento Jurídico – São Paulo – Vol. 14, Nº 3, ago./dez. 2020*.

SILVA, Cecília de Almeida, et al. *Diálogos institucionais e ativismo*. Curitiba: Juruá, 2010.