

# artigos livres

## A CONTRIBUIÇÃO DAS AUDITORIAS OPERACIONAIS PARA O CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

### THE CONTRIBUTION OF OPERATIONAL AUDITS TO THE EXTERNAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES.

<sup>1</sup>Rafael Antônio Baldo

**RESUMO:** O artigo examina o controle da atividade performativa do Estado, como mecanismo democrático para a promoção equilibrada dos direitos fundamentais e sociais, ressaltando a contribuição das auditorias operacionais para o controle externo das políticas públicas. Baseado no método dedutivo e na pesquisa bibliográfica, o artigo defende que a efetividade dos direitos fundamentais exige a reaproximação entre *sollen* e *sein*, harmonizando as condicionantes axiológicas impostas pelo procedimentalismo e pelo substancialismo, principalmente em tempos de abertura do Estado para as pressões do Mercado e da Sociedade. Dada a complexidade e a dinamicidade do mundo contemporâneo, a atividade performativa do Estado voltou-se para as políticas públicas e para as novas técnicas de gestão pública, destacando a importância do controle material de resultados. Diante das discussões em torno do controle judicial das políticas públicas, em virtude do déficit democrático do Poder Judiciário, dos limites decorrentes da Separação dos Poderes e das dificuldades na promoção da "macrojustiça", a análise institucional comparada revela as potencialidades dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas e na promoção dos direitos fundamentais e sociais, tendo em vista a evolução do controle externo a partir das auditorias operacionais.

**Palavras-chaves:** políticas públicas, contro externo, auditorias operacionais.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da USP; rbaldo@tce.sp.gov.br.

**ABSTRACT:** The article examines the control of the state's performative activity as a democratic mechanism to the balanced promotion of fundamental and social rights, highlighting the contribution of operational audits to the external control of public policies. Based on the deductive method and bibliographical research, the article argues that the effectiveness of fundamental rights requires a rapprochement between *sollen* and *sein*, harmonizing the axiological constraints imposed by proceduralism and substantialism, especially in times of openness of the State to the pressures of the Market and the Society. Given the complexity and dynamicity of the contemporary world, performative activity of the State turned to the public policies and to the new techniques of public management, highlighting the importance of material control of results. Considering the discussions about judicial control of public policies, due to the democratic deficit of the Judiciary, the limits arising from the separation of powers and the difficulties in the promotion of "macrojustice", the comparative institutional analysis reveals the potentialities of the Auditing Courts in the control of public policies and the promotion of fundamental and social rights, considering the evolution of external control based on operational audits.

**Keywords:** public policies, external control, operational audits.

## 1. INTRODUÇÃO: A DEMOCRACIA COMO FERRAMENTA DE PROMOÇÃO EQUILIBRADA E FACTÍVEL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

Prestes a completar seu trigésimo aniversário, a Constituição Federal de 1988 passou por várias fases até atingir o atual estágio. A situação política e econômica do país demonstra que envelhecer não significa, necessariamente, amadurecer segundo o otimismo preconizado pelas promessas de outrora. Por isso, é tempo de avaliar a trajetória constitucional do país para avaliar a possibilidade de promoção equilibrada e factível dos direitos fundamentais, sem pretensão de esgotar o tema. De forma embrionária, sua força motriz surgiu com o movimento pelas "Diretas Já", mas sua gestação somente teve início em 1986, com as eleições para o Congresso Constituinte.

Ao condensar os interesses dos mais diversos setores da sociedade brasileira, a Constituição Democrática nasceu forte e robusta, pois seu corpo normativo foi preenchido pelo vasto rol de direitos fundamentais e pelo regramento analítico dos Poderes.

Em sua infância, a doutrina desde logo percebeu que a efetividade de muitos direitos fundamentais e sociais dependia de prestações materiais positivas que poderiam ser exigidas do Poder Público. Ocorre que, naquela época, o país passava por uma grave crise econômica, com a sucessão de vários planos econômicos, que mostram, em última análise, a fragilidade de um país recém-democratizado que começava a se reabrir para o mercado internacional. Neste contexto, coube à doutrina jurídica confinar a aplicabilidade imediata de muitos direitos fundamentais e sociais em classificações que acabaram por condicionar a exigibilidade judicial à edição de lei intermediadora. Apesar disso, a doce quimera permaneceu intacta, pois os direitos fundamentais e sociais continuaram a ser motivo de orgulho para a toda nação, inspirando a promessa constitucional de que o Brasil seria o país do futuro.

Durante a juventude da Constituição Cidadã, a estabilidade da moeda e o crescimento econômico camuflaram alguns problemas congênitos de nossa arena pública. Por um lado, o socorro recorrente às emendas constitucionais revelou o lado negativo de uma constituição analítica, enfraqueceu o poder simbólico da legalidade e estimulou um clima de incerteza e de instabilidade política, delegando ao poder reformador a disciplina de matérias que poderiam ser objeto de lei ordinária, como as políticas públicas nas áreas da ciência e da cultura. Ao mesmo tempo, essas mudanças no texto constitucional não abordaram questões estruturais, com o adiamento das reformas trabalhistas e tributárias, deixando de sintonizar a economia brasileira à flexibilidade e à agilidade exigidas pela globalização.

Para conseguir o consenso necessário para as reformas constitucionais, em virtude do quórum qualificado de aprovação, foi preciso criar algumas manobras políticas que se mostraram indispensáveis ao presidencialismo de coalizão, como a nomeação de ministérios e a composição das comissões parlamentares, sem falar nos anões do

orçamento e no escândalo do mensalão.<sup>1</sup> Diante da sequência reiterada de escândalos políticos, o povo brasileiro tem perdido a confiança na classe política, autonomizada em seus interesses corporativos, pois a realidade mostrou o quanto a corrupção ainda exerce um papel estrutural no país. Tal a recorrência dos escândalos que a inércia e o pessimismo parecem dominar a maioria dos brasileiros, reforçando o distanciamento entre o povo soberano e os representantes eleitores.

Mais importante do que alterar as estruturas de nosso ordenamento jurídico, é preciso otimizar o uso dos espaços normativos já existentes, com arranjos institucionais que possam romper o exercício autopoietico do poder estatal, de modo que as funções legislativas, executivas e judiciais se exponham à força normativa que decorre do princípio democrático, submetendo-se às condicionantes impostas pelo procedimentalismo, em favor da democracia participativa, e, ao mesmo tempo, pelo substancialismo, em prol dos direitos fundamentais e sociais. Essas duas correntes surgiram após a Segunda Guerra Mundial, considerando que a legalidade lógico-formal do Estado de Direito havia legitimado, juridicamente, as atrocidades praticadas pelos regimes totalitários, o que distanciou ainda mais os planos do *sollen* e do *sein*, além de ter promovido uma "asepsia moral" do direito dentro do plano deontológico.

Na vertente substancial, a "virada kantiana" rompeu o legalismo hermético do positivismo jurídico então dominante, reaproximando a ética e o direito, de maneira que a dignidade da pessoa humana (imperativo categórico ético) pudesse fundamentar os direitos fundamentais (imperativo categórico jurídico), com a difusão de novos institutos jurídicos, mais ajustáveis aos valores morais, a exemplo dos princípios e dos conceitos jurídicos indeterminados. Essa reaproximação deontológica entre a ética e o direito fez

---

<sup>1</sup> O Plano Real deu início ao processo de estabilização da moeda ao afastar a inflação galopante, viabilizando uma atividade praticamente inusitada ao cidadão comum, qual seja, o planejamento da economia doméstica, com o conseqüente fortalecimento do mercado acionário, dos investimentos e financiamentos de longo prazo e da previdência privada, tudo sob a proteção de novas formas de securitização. Graças à abertura do mercado ao capital externo, os efeitos da globalização ecoaram mais fortemente no cenário nacional, na medida em que ela passou a exigir relações laborais mais flexíveis, transações financeiras mais dinâmicas e precificação mais transparente dos bens e serviços, levando em conta todas as externalidades envolvidas na produção, inclusive os custos relacionados ao desenvolvimento sustentável.

com que aos princípios fossem atribuídos normatividade e imperatividade, favorecendo os direitos fundamentais. Além da dimensão subjetiva, tradicionalmente invocada por aquele que teve seus direitos violados, a eficácia vertical dos direitos fundamentais passou a ser revestida de uma dimensão objetiva, orientando o exercício do poder.

Na via procedimental, a reaproximação entre o direito e os fatos rompeu o caráter autopoietico do subsistema jurídico para experimentar novas fontes de juridicidade. Nessa linha, Jürgen Habermas desenvolveu o procedimentalismo ético, ao fixar a relação entre a positividade do direito (faticidade) e a legitimidade por ele almejada (validade), buscando essa legitimação nos processos discursivos de criação e de aplicação do direito, com a participação do cidadão por meio dos diferentes canais de comunicação (DIAS, 2013, pp. 102). Essa reaproximação ontológica acabou ampliando a zona de intersecção entre as esferas da política e do direito, com a conseqüente "politização do direito".

Como o déficit de legitimidade dos poderes representativos tem produzido sérios abalos nos pilares da democracia indireta, esporadicamente exercida pelo povo nas urnas, tornou-se necessário alterar o modo de se fazer política, no sentido mais pleno e genuíno da palavra, de maneira que todo cidadão possa participar do exercício do poder, ressignificando o conceito de democracia. Nessa conjuntura, Nina RANIERI (2013, p. 312) revela a primazia atualmente dada ao tema da *qualidade da democracia*, pautando-se nas teorias de Roberto Dahl e de Leonardo Molino para assentar a relevância dos conceitos de *responsiveness* e de *accountability*, que podem ser compreendidos, respectivamente, como a capacidade governamental de responder e de se responsabilizar pelas demandas de seus cidadãos.

Longe de se ater aos domínios da "grande política", essa proposta de democracia participativa também se expande para o plano operacional do Estado. Dadas as dificuldades que permeiam a aplicação dos instrumentos da democracia semidireta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, Rubens BEÇAK (2013, p. 07) ressalta o papel renovador das propostas deliberativas que se infiltram pelas estruturas governamentais. E essa expansão ocorre tanto num sentido horizontal, de maneira a favorecer a participação da sociedade no processo decisório, quanto num sentido vertical, de modo a

permeiar os diversos níveis hierárquicos, através de mecanismos que estimulam o controle do poder por meios endógenos e exógenos, como os portais da transparência.

Nesse contexto, o controle externo das políticas públicas, realizado por intermédio das auditorias operacionais dos Tribunais de Contas, coloca-se, concomitantemente, a serviço do procedimentalismo e do substancialismo, na medida em que fortalece o compromisso democrático dos agentes políticos com a concretização legítima, econômica e eficiente daquelas políticas públicas que, em última instância, dão vida aos direitos fundamentais e sociais, viabilizando, individualmente, o fortalecimento da dignidade da pessoa humana e, coletivamente, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Como a longevidade da nossa Constituição vai muito além da mera previsão normativa das promessas constitucionais, ela requer a adoção de medidas concretas e, acima de tudo, factíveis, que estejam em sintonia com a realidade fática, conciliando a imperatividade deontológica do direito com as condições ontológicas do mercado e da sociedade. Trata-se de reaproximar os planos do *sollen* e do *sein* por uma nova compreensão da democracia participativa, atrelada à formulação, à implementação e ao monitoramento das políticas públicas, de modo que os cidadãos possam participar da decisão de alocação dos recursos escassos, conciliando, procedimentalmente, os imperativos do mínimo existencial e da reserva do possível, sem incorrer em soluções maniqueístas que anulam os direitos fundamentais ou que comprometem a globalidade das finanças públicas.

A ênfase dada ao controle das políticas públicas aprimora a qualidade da democracia, em termos de *accountability* e de *responsiveness*, porque direciona o exercício do poder estatal para a concretização dos direitos fundamentais e sociais, numa síntese dialética entre a previsão abstrata das decisões políticas e a concretização empírica dessas decisões nas ações político-administrativas.

<sup>2</sup> Alcançada a "juridicização da política" ou "politização do direito", a concretização das políticas públicas com lastro constitucional deixa de ser assunto exclusivo dos poderes representativos, restrito aos domínios da "grande política", favorecendo o ativismo judicial na implementação dos direitos fundamentais. Em contrapartida, o Poder Judiciário deve conciliar a legalidade do Estado com a economicidade exigida pelo Mercado e a legitimidade clamada pela Sociedade.<sup>3</sup>

Graças aos princípios, aos conceitos jurídicos indeterminados e às normas narrativas, o direito deixa de ser visto como um sistema autopoietico, nos moldes luhmannianos, para interagir com o entorno. Abrir-se à análise consequencialista do direito não significa render-se, cegamente, ao neoliberalismo avesso aos direitos fundamentais, mas tomar a consciência de que quaisquer decisões políticas, sejam executivas, legislativas ou judiciais, têm um impacto certo nos gastos públicos. A tônica conferida aos gastos públicos reforça a ideia de que todos os direitos fundamentais e sociais exigem prestações positivas. Tal inteligência se aplica mesmo em relação às tradicionais liberdades negativas, pois a inviolabilidade da vida privada pressupõe, por exemplo, a manutenção da ordem e da segurança pública, impondo gastos públicos com o policiamento.

Ora, se grande maioria dos direitos requer a atuação direta ou indireta do Poder Público, então é indispensável otimizar o exercício da atividade financeira do Estado, seja na arrecadação das receitas, seja na realização das despesas públicas. Como as necessidades são infinitas e os recursos são escassos, a formulação das políticas públicas deve contar com a participação democrática dos cidadãos na definição das prioridades públicas, levando em conta os valores constitucionais que informam os

---

<sup>2</sup> Além disso, esse foco dado ao controle das políticas públicas exerce um papel epistemológico importante no modo como os brasileiros atualmente compreendem o fenômeno jurídico, porque harmoniza a tradicional filiação à cultura jurídica europeia e a atual tendência de seguir o empirismo jurídico norte-americano, conciliando o método racionalista dos europeus ao método empírico dos anglo-saxônicos.

<sup>3</sup> Quando um juiz analisa o pedido de prestação positiva formulada contra o governo, visando à implementação de um direito social, ele deve considerar eventual política pública, na forma de lei intermediadora, bem como a repercussão social na proteção do mínimo existencial, além da repercussão econômica na globalidade das finanças públicas, em atenção aos limites fáticos da reserva do possível.

direitos fundamentais e sociais. Além de legítimas, substancial e procedimentalmente, as políticas públicas devem ser eficientes, o que impõe um novo padrão de performance governamental e, de conseguinte, um novo padrão de controle do Estado, realçando a centralidade do direito financeiro, do controle externo e das auditorias operacionais ao fiscalizar a qualidade do gasto público.

## **2. O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE PERFORMATIVA DO ESTADO – DIREITO, DEMOCRACIA, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO PÚBLICA.**

Sob o prisma do poder político, o substancialismo e o procedimentalismo podem encontrar seu ponto comum, de superação dialética, nos novos contornos doutrinários da democracia. Com fundamento no contrato social e na vontade popular, tal como definidos por Thomas Hobbes e por Jean Jacques Rousseau, respectivamente, o conceito de democracia renasceu na modernidade ocidental sob os pilares axiológicos da liberdade e da igualdade. Mas, diferente da democracia direta ateniense, as dimensões territoriais e populacionais do Estado moderno levaram à consolidação do modelo de representação indireta, afastando a ideia do mandato imperativo, sob o argumento de que o político eleito representa os interesses da nação como um todo. Ao longo do século XIX, os conflitos sociais provocaram a expansão quantitativa da democracia formal (pelo sufrágio universal) e o avanço qualitativo da democracia material (em termos de *responsiveness* e de *accountability*).

Como visto no tópico anterior, a desconfiança do povo brasileiro com relação aos poderes representativos, em virtude dos diversos escândalos políticos, fez com que o processo de democratização transpusesse os limites da “grande política” para se infiltrar dentro do plano operacional da Administração Pública, reforçando a politização do direito ou a juridicização da política. De conseguinte, a classe dos burocratas assistiu à abertura do Estado às pressões exógenas da Sociedade Civil, por mais legitimidade democrática, e às pressões exógenas do Mercado, por mais eficiência e economicidade. Esse processo de abertura do Estado foi descrito por Claus OFFE (1984, pp. 216-233), ao abordar a

chamada "racionalidade tridimensional", ressaltando que as ações político-administrativas devem atender, concomitantemente, à legalidade do Estado, à legitimidade clamada pela sociedade e à economicidade do Mercado.

Ao transpor os limites da legalidade formal, o Estado passou a buscar novas formas de atuação, pois vários fatores externos passaram a interferir no sucesso da ação governamental, impossibilitando a previsão certa sobre o desenrolar das decisões políticas. Como o apego da burocracia administrativa à previsibilidade e à calculabilidade tornou-se anacrônico nesse novo *dasein* histórico, a ciência organizacional abriu-se para os problemas empíricos da Administração Pública. Nessa conjuntura, o Estado começou a otimizar sua *atividade performativa*, de maneira a responder, rápida e eficientemente, às imprevisibilidades que surgem no desenrolar da ação governamental, sem abandonar, contudo, as regras formais do legalismo estatal. Para conseguir tal desenvoltura, o exercício democrático do poder socorreu a duas poderosas ferramentas, as políticas públicas e a gestão pública.

Em linhas genéricas, os dois termos podem ser definidos como o conjunto de medidas eficientes e legítimas que se destinam à consecução de certa finalidade *a priori* definida, mas a gestão pública costuma remeter aos meios, ao passo que as políticas públicas geralmente remetem aos fins definidos no plano político a partir das diretrizes constitucionais. No presente trabalho, referiu-se, genericamente, à *atividade performativa* do Estado para designar o novo modo de atuação de todo aparato estatal, colocando em evidência a legitimidade e a eficiência almejadas pelas políticas públicas e pelas técnicas de gestão pública. Com isso, torna-se possível conciliar essas duas ferramentas organizacionais que perseguem a mesma finalidade por vias diferentes, qual seja, a boa governança.

As políticas públicas são formuladas de tal forma que vinculam, procedimentalmente, determinado arranjo institucional à concretização de uma finalidade específica, tendo como substrato lógico os fundamentos, objetivos e princípios constitucionais. Dado que as políticas públicas podem buscar vários fins, extraídos do corpo constitucional, Maria Paula Dallari BUCCI (2013, p. 38) desenvolveu um conceito

amplo de política pública, nos moldes de um tipo-ideal weberiano, definindo-a como um programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados e que se destina à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinantes mediante a coordenação dos meios à disposição do Estado e da iniciativa privada.

Ao abordar o tema sob outro prisma, Carlos Ari SUNDFELD e André ROSILHO (2013, p. 38) asseveram que as políticas públicas permitem uma nova compreensão do *fenômeno jurídico*, no ponto em que elas realçam a interação entre as múltiplas forças institucionais. Dois motivos são indicados pelos autores para explicar o motivo por que o direito pode, às vezes, representar um perigo para a concretização das políticas públicas. Primeiro, o mundo jurídico disputa poder com o mundo político, refletindo o fogo cruzado entre as instâncias burocráticas e políticas. Segundo, a estrutura jurídica das organizações pode comprometer a realização das políticas públicas, principalmente quando a composição dos órgãos decisórios conta com a participação de diferentes setores da sociedade.

Sem qualquer pretensão de esgotar o universo teórico das políticas públicas, esse breve recorte doutrinária teve o objetivo de mostrar que o sucesso das decisões políticas também depende de fatores extrajurídicos, pois vai muito além da simples fixação jurídica das competências, abarcando, igualmente, a gestão eficiente dos procedimentos e das forças institucionais, com a exigência de regras, arranjos e processos que possam envolver, na prática, os agentes públicos do Estado, os parceiros privados do Mercado e os cidadãos da Sociedade Civil. Vale dizer, o sucesso de uma política pública requer novas técnicas de gestão pública, mais dinâmicas e permeáveis aos atores sociais, sob pena de fracassar diante daquelas barreiras burocráticas que impediam o diálogo travado dentro e fora do aparato estatal.

Para resolver os problemas oriundos dessa burocracia hermética, a teoria da “gerência pública” foi desenvolvida com base nos governos de Ronald Reagan e de Margaret Thatcher, propondo diferentes soluções para a crise de governabilidade que se instalara após a década de 1970 por causa da prestação ineficiente de serviços públicos. Essa teoria enfocava a relação de eficiência entre os insumos e os rendimentos (relação

*inputs-outputs*), com foco voltado para a otimização do tempo, da matéria-prima, da mão-de-obra, dos equipamentos, mediante a aplicação de ferramentas da administração privada. Na mesma época, a teoria das “escolhas públicas” buscou solucionar a crise de governança que advinha do déficit de legitimidade dos governos, enfocando a relação de eficácia entre os insumos e os resultados (relação *inputs-outcomes*), com o propósito de verificar o impacto dos produtos, dos serviços e das políticas públicas sobre os clientes, os usuários e os cidadãos.<sup>4</sup>

Não tardou para que essas correntes doutrinárias passassem influenciar as reformas gerenciais que foram realizadas em países como a Austrália, a Nova Zelândia e a França, ressaltando a necessidade de se flexibilizar o *modus operandi* do Estado, conforme o grau de *puissance publique* e de permeabilidade das atividades estatais às pressões do entorno. No Brasil, essas teorias gerenciais repercutiram, ainda que modestamente, no Programa Nacional de Desburocratização, lançado pelo Presidente Figueiredo em 1979, e no Programa Nacional de Desestatização, editado pelo Presidente Collor em 1990. Mas, talvez pelo reflexo doutrinário e pela força simbólica das propostas, o maior impacto ocorreu durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando foi lançado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, levando à aprovação das Emendas Constitucionais n.º 19 e 20 de 1998.

Desde então, foram criados novos institutos jurídicos com a finalidade de reestruturar a Administração Pública sob o viés institucional e procedimental, favorecendo a abertura estatal para o Mercado, para a Sociedade e para outras esferas de governo. Nessa esteira, o Mercado passou a desempenhar várias atividades econômicas que antes estavam concentradas no setor público por conta de seu caráter estratégico (*e.g.* Telebrás), mas, em contrapartida, o Estado intensificou a intervenção indireta por meio da regulação e da indução, levando à criação de diversas agências reguladoras (*e.g.* Anatel). Na sociedade civil, o Terceiro Setor cresceu num ritmo acelerado, em virtude do fomento estatal à prestação dos serviços públicos não-exclusivos pelas entidades juridicamente

---

<sup>4</sup> BOZEMAN, Barry. Dos conceptos de gestión pública. In: \_\_\_\_, *La gestión pública: su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 37 – 42.

qualificadas como organização social ou como organização da sociedade civil de interesse público. Na esfera pública, os entes federados uniram-se na implementação de seus objetivos comuns, explicando a criação dos consórcios públicos, em benefício do federalismo de cooperação.

Essas reformas institucionais tornaram os subsistemas sociais mais permeáveis uns aos outros, exigindo o desenvolvimento de novos procedimentos de atuação interna e de interação dialógica. Nesse sentido, a Lei de Processo Administrativo representou um grande avanço por ter uniformizado o trâmite dos procedimentos federais, conferindo um grau mínimo de previsibilidade à atuação interna. Para se adequar à eficiência, à economicidade e à agilidade do Mercado, o Estado precisou complementar as normas gerais de licitação e de contratação pública com outros regimes mais dinâmicos, levando, por exemplo, à inversão das fases no pregão, às parcerias público-privadas e ao regime diferenciado de contratações públicas. Noutra vertente, para se ajustar à legitimidade, à moralidade e à transparência, exigidas pela Sociedade, foram editadas a Lei da Transparência e a Lei de Acesso às Informações, com a consequente difusão de poderosas ferramentas de controle social do Poder Público, como os portais da transparência e os serviços de informação ao cidadão.

Todas essas transformações institucionais e procedimentais resultaram na criação de novas técnicas de gestão pública, que vem sendo utilizadas na formulação, na implementação e no monitoramento de várias políticas públicas, em áreas essenciais como saúde, mobilidade urbana, saneamento básico, resíduos sólidos, etc. Na saúde, os contratos de gestão e os termos de parceria abriram novas possibilidades para o desenvolvimento das respectivas políticas públicas, conduzindo ao gerenciamento de hospitais e unidades de saúde por OS e OSCIP, mediante a aprovação de planos de trabalho que permitem a avaliação do desempenho em termos quantitativos e qualitativos. No transporte público, as parcerias público-privadas têm viabilizado a injeção de capital privado em obras faraônicas, como demonstra a expansão do sistema metroviário na cidade de São Paulo. Por fim, os consórcios públicos têm permitido a reunião de pequenos Municípios, que, isoladamente, não poderiam atender as diretrizes da política nacional de

saneamento básico e de resíduos sólidos.

Definidos os meios e os fins, com a criação dessas novas ferramentas gerenciais e com a regulamentação de várias políticas públicas, a *atividade performativa* do Estado desenvolve a capacidade institucional e procedimental de melhor responder às pressões deontológicas da moral e às pressões ontológicas do entorno social. Nesse processo de abertura sistêmica do Estado e do direito, a lógica da democracia participativa pode conciliar, procedimentalmente, as exigências do *sollen* e do *sein*, pois a formulação das políticas públicas passa a resultar de uma cooperação dialógica entre os diferentes subsistemas sociais, com a observância da legalidade imposta pelo Estado, da economicidade exigida pelo Mercado e da legitimidade clamada pela Sociedade Civil, socorrendo-se àquelas técnicas de gestão públicas que são mais adequadas para as finalidades eleitas.

No plano operacional, a *atividade performativa* do Estado funciona de tal modo que as políticas públicas e as técnicas de gestão pública encontram seu ponto de convergência no controle material de resultados, na medida em que ele demonstra, procedimentalmente, o grau de coesão entre os meios e os fins, refletindo, substancialmente, a qualidade da democracia em termos de *accountability* e de *responsiveness*. Afinal, o controle material de resultados revela o comprometimento dos agentes políticos na promoção factível dos direitos fundamentais, complementando, assim, o controle formal dos meios disponíveis.

### **3. A EVOLUÇÃO DAS FORMAS DE CONTROLE – CONTROLE DE RESULTADOS E ATIVIDADE PERFORMATIVA DO ESTADO.**

As novas configurações do Estado Democrático de Direito exigiram novos instrumentos para o exercício do poder, mais legítimos e eficientes, a ressaltar a sua atividade performativa por intermédio das políticas públicas e das técnicas de gestão pública, com reflexo imediato nas formas de controle. Isto porque toda forma de controle é imbuída de valor subjacente que orienta seu exercício. De acordo com Odete MEDAUAR

(2014, p. 32), a palavra controle surgiu na França para designar um *juízo de conformidade* (*contre-rôle*), contrapondo o objeto controlado a certo parâmetro de conferência. Nessa esteira, a autora conceitua o controle da Administração Pública como "a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formulado".

Com o tempo, a noção de controle adquiriu uma enorme elasticidade, de maneira a abrigar diferentes significados, podendo assumir o sentido de dominação, direção, limitação, vigilância, verificação, monitoramento e registro. Essa multiplicidade semântica demonstra que o cânone de controle varia conforme o respectivo *dasein histórico*. Logo, para cada tipo de sociedade, de direito e de Estado, existe um modelo de controle mais ajustável, o que não excluiu outras formas de controle igualmente válidas. No auge da modernidade ocidental, por exemplo, o Estado de Direito buscava legitimar-se numa concepção hermética de legalidade, cujas balizas doutrinárias poderiam ser encontradas na escola da exegese e no positivismo jurídico. Consolidou-se, naquele período, um conceito hermético de controle que avançou pelos domínios do direito administrativo.

No direito administrativo francês, o estudo cada vez mais analítico dos elementos do ato administrativo comprova o quanto esse tipo de controle formal ainda é importante para a doutrina. Apesar da catalogação das ilegalidades externa e interna, esse controle formal não foi suficiente para monitorar o espaço de discricionariedade de que dispõe o administrador público. Para resolver essa lacuna, René CHAPUS (2001, 1055-1085) observa que a doutrina e a jurisprudência desenvolveram, paulatinamente, o controle dos atos discricionários, até chegar ao ponto de repudiar as medidas desproporcionais no exercício do poder de polícia e do poder disciplinar (*Arrêt Vinolay 1978*). De acordo com o jurista francês, graças à proporcionalidade, o poder discricionário deixou de ser uma "questão de oportunidade", como era visto no século XIX, para se tornar uma "questão de legalidade".

Dessa forma, o direito administrativo francês teve valiosa contribuição na catalogação dos vícios do ato administrativo, operando através de silogismos jurídicos que reforçavam o *império da lei* e o controle formal. Ocorre que esse *modus operandi*

conduziu a um tipo de legalismo hermético que se desprende da realidade, legitimando qualquer conduta estatal, desde que ela pudesse ser subsumida a um preceito normativo. Como a lógica interna do positivismo e a coerência externa do processo legislativo não foram suficientes para impedir as barbáries fascistas, difundiu-se a ideia de crise da legalidade após a Segunda Guerra Mundial, com a promoção da virada kantiana (BAPTISTA, 2003, p. 125). Para agravar, essa crise da legalidade foi acompanhada pelas demandas de boa governança e de governabilidade, estimulando a abertura do Estado às pressões do Mercado e da Sociedade.

Para se ajustar à complexidade e à dinamicidade dos novos tempos, a Administração Pública precisou diversificar suas ações, englobando as atividades de planejar, organizar, dirigir e controlar. De conseguinte, novos cânones de controle foram desenvolvidos, com o objetivo de medir o desempenho da atividade performativa do Estado e de corrigir os desvios apurados. Nesse contexto, as definições clássicas de controle que atrelavam o controle ao juízo de conformidade meramente formal passaram a ser criticadas, em razão da existência de normas imperfeitas que não trazem uma sanção ou medida correspondente. Em contrapartida, colocou-se em evidência o procedimento de controle, por ser mais ajustável aos novos contornos da democracia participativa e do controle material de resultados.

Segundo Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO (2006, p. 67), o controle de resultados complementa o controle de juridicidade e o controle de legitimidade, contribuindo para resolver o problema da irresponsabilidade político-administrativa na formulação e na execução das políticas públicas. Para o autor, essa “luta contra as imunidades do poder” desdobra-se em duas frentes. No controle dos meios (legalidade formal), elementos do ato administrativo servem para controlar a manifestação da vontade pública, apesar de ainda existirem três grandes barreiras – o ato político, o ato discricionário e o ato normativo. No controle dos resultados (legalidade substantiva), a eficiência estimula o dever de resposta adequada do gestor às demandas do cidadão (*reponsiveness*), com a ampliação do controle finalístico das políticas públicas, garantindo a participação da comunidade aberta, em benefício da democracia deliberativa.

Numa crítica ao controle meramente formal, Floriano de Azevedo MARQUES NETO (2009, pp. 195-226) aponta o excesso de regras e de procedimentos no modelo brasileiro, pois o controle tende a ser visto como um fim em si mesmo, implicando a expansão dos mecanismos de auditoria, com a atuação concomitante de várias instâncias fiscalizatórias, a exemplo do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União. Essa autonomização do controle causaria vários problemas, dentre eles, a primazia do controle formal sobre o controle de resultados, a multiplicidade de instâncias com orientações contraditórias, a captura das políticas públicas pelo controlador, a apropriação corporativa da pauta de controle e o deslocamento da discricionariedade, pois o controle prévio substituiria a decisão do administrador público pela opção discricionária do controlador, muitas vezes apresentada sob a roupagem da expertise técnica, apesar do déficit democrático.

A partir desse resgate doutrinário é possível notar que o controle formal de legalidade costuma ser confrontado com o controle material de resultados, tendo como pano de fundo a dicotomia teórica entre o modelo burocrático e as propostas gerenciais. No mundo real, as formas de controle são múltiplas e variáveis, porque elas se ajustam às peculiaridades de cada situação. No direito norte-americano, Jerry L. MARSHAW (2006, p. 119) abordou o desenho institucional dos sistemas de *accountability*, considerando seis pontos específicos: o controlador, o controlado, o objeto, o processo, os parâmetros e os efeitos do controle. Depois de conjugar esses seis pontos, o autor identificou três modelos de controle, que estão vinculados ao Estado, ao Mercado e à Sociedade Civil. Em sua visão, todos os regimes de controle têm suas forças e suas fraquezas institucionais, mas seria possível ajustá-los da maneira mais favorável à promoção da *accountability*.

Diante desse leque de possibilidades fáticas, a doutrina tem elaborado várias tipologias e classificações de controle, referindo-se ao objeto (controle de legalidade ou de mérito), ao fundamento (controle hierárquico ou finalístico), ao órgão (controle interno ou externo), ao momento (controle preventivo, concomitante ou posterior) e à iniciativa (controle de ofício, a pedido ou obrigatório). Sob o viés objetivo, o controle prévio, concomitante ou posterior pode tomar como referência os critérios de legalidade

(formalidade) ou de finalidade (rendimentos economicamente eficientes ou resultados legitimamente eficazes), decorrendo de uma relação hierárquica (controle interno), de uma relação institucional (controle externo) ou de uma relação contratual (fiscalização no contrato administrativo).

Sob o prisma subjetivo, o Poder Executivo tem usado as novas técnicas de gestão pública para substituir a estrutura piramidal da burocracia pela Administração Policêntrica, minimizando o controle hierárquico, realizado por meio das auditorias e das correições, em benefício do controle tutelar, realizado mediante a supervisão das agências e estatais. Dentre as funções mais relevantes, o Poder Legislativo realiza o controle externo com o apoio dos Tribunais de Contas e julga as contas anuais do Chefe do Poder Executivo, além de sustar os atos exorbitantes. Por fim, o controle realizado pelo Poder Judiciário não exige o esgotamento da via administrativa, mas não pode ser promovido de ofício, valendo ressaltar o atual avanço da sindicabilidade judicial dos atos discricionários a partir da teoria dos motivos determinantes e da teoria do desvio de poder.

Com fundamento no sistema de freios e contrapesos, cada um dos três Poderes tem uma gama de institutos à sua disposição para realizar o controle das ações político-administrativas. Tradicionalmente, os Poderes usavam, com mais frequência, o controle formal de legalidade, cabendo o controle prévio ao Poder Legislativo, o controle concomitante ao Poder Executivo e o controle posterior ao Poder Judiciário, numa classificação doutrinária que sucumbe à aplicação prática. Nada obstante a abertura sistêmica do Estado ao Mercado e à Sociedade tem reforçado o interesse dos três Poderes pelo controle material de resultados. E isso não se restringe ao controle da Administração Pública pelo próprio Poder Executivo, o que acaba por interferir na própria lógica de funcionamento da tripartição dos Poderes.

No âmbito do Poder Legislativo, o controle material de resultados tem levado à instauração de comissões parlamentares de inquérito, com o objetivo de apurar o desempenho de certas políticas públicas. Esse foi o caso da "CPI dos Presídios", lançada pela Câmara dos Deputados em 2007 para investigar a realidade do sistema carcerário

brasileiro.<sup>5</sup> Mas é no âmbito do Poder Judiciário que o controle material de resultados tem causado mais discussões e repercussões doutrinárias, quiçá em virtude de sua incursão jurisdicional nos domínios da "grande política". Avulta, então, a questão relativa ao controle judicial das políticas públicas, levando ao confronto retórico entre os promotores do mínimo existencial e os defensores da reserva do possível, com reflexo na qualidade do gasto público.

#### 4. AS DISCUSSÕES EM TORNO DO CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS – ENTRE O MÍNIMO EXISTENCIAL E A RESERVA DO POSSÍVEL.

Quando o legalismo hermético ainda confinava o Estado de Direito em torno da rígida Separação dos Poderes, a escolha das prioridades públicas cabia, de forma prioritária, aos Poderes representativos, levando em conta os fins definidos pelo Legislativo e os meios fixados pelo Executivo. Dada a suposta completude do direito liberal, o juiz podia ordenar a execução daquelas políticas públicas que estavam previstas na lei, num cálculo subsuntivo que ignorava os reflexos da decisão para além dos limites do processo. Como visto acima, essa conjuntura foi alterada drasticamente com abertura do Estado e do direito às pressões deontológicas da moral (dignidade da pessoa humana) e às pressões ontológicas do Mercado e da Sociedade (na forma da economicidade e da legitimidade). Isto porque tal abertura implicou a positivação dos direitos sociais, cuja efetividade depende de prestações positivas, deslocando, assim, o problema da omissão legislativa e executiva para o Poder Judiciário.

---

<sup>5</sup> De acordo com a CPI, os presos vivem numa realidade cruel, onde são tratados como "lixo humano". Quanto às condições do cárcere, a CPI relatou que a maioria dos presídios inspecionados não tem acesso a água, nem a saneamento básico, "com esgoto escorrendo pelos pátios, restos de comida amontoados, lixo por todos os lados, com a proliferação de roedores e insetos, sendo o ambiente envolto por um cheiro insuportável". Quanto às condições de higiene e saúde, as denúncias de cabelos, baratas e objetos estranhos misturados na comida eram recorrentes, isso sem falar na assistência médica deficitária (CÂMARA DOS DEPUTADOS. *CPI Sistema Carcerário*, 2009.

Disponível: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. Acesso em: 15.mai.2017. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. Acesso em: 25.abr.2017).

Nesses novos horizontes, a efetividade dos direitos fundamentais e sociais tem instigado o controle judicial das ações estatais comissivas e omissivas, principalmente em questões prioritárias, como a saúde e a educação. É nesse contexto que tem avançado, ultimamente, o ativismo judicial no controle das políticas públicas, visando à implementação dos direitos fundamentais e sociais. Graças à “juridicização da política”, a concretização daquelas políticas públicas com lastro constitucional deixa de ser assunto exclusivo dos poderes representativos. Para legitimar a intervenção judicial nas “questões políticas”, as decisões do Supremo Tribunal Federal costumam afastar, discursivamente, os dois maiores obstáculos que se lhe apresentam, quais sejam, o déficit democrático do Poder Judiciário e os limites decorrentes da Separação dos Poderes.

Quanto à Separação dos Poderes, argumenta-se que a atuação judicial se impõe nesses casos em decorrência da inércia dos demais poderes. No tocante ao déficit democrático, defende-se que o Poder Judiciário tem a missão constitucional de promover os direitos sociais, com a finalidade de garantir condições mínimas de existência, sem as quais seria impossível desenvolver uma verdadeira democracia. Sob o prisma da democracia formal, o ativismo judicial reforça a racionalidade comunicativa habermasiana, pois o processo pode servir como canal de participação daqueles grupos sociais excluídos das decisões políticas. Sob a perspectiva da democracia material, o ativismo judicial favorece a concretização dos valores constitucionais, além de estimular a igualdade aristotélica, corrigindo os excessos dos demais poderes por meio de seu poder contra majoritário.

É possível afirmar que o ativismo judicial conquistou expressivo apoio da população brasileira por ter promovido aqueles direitos sociais que beneficiam um grande número de cidadãos, em favor do princípio democrático da maioria. Mas, recentemente, a intervenção do Judiciário nos domínios do sistema penitenciário comprovou que a legitimidade do ativismo judicial pode persistir mesmo quando ocorre a defesa daquelas camadas sociais que costumam ser menosprezadas pela maioria dos cidadãos, a exemplo da população carcerária. No Recurso Extraordinário n. 592.581/RS, por exemplo, o STF frisou que as condições desumanas do cárcere implicam a violação de normas

constitucionais, supralegais e infralegais, autorizando o Poder Judiciário a exercer seu poder contra majoritário no sentido de dar concretude aos direitos fundamentais dos presos, com a possibilidade de se ordenar, judicialmente, a realização de obras nos presídios federais e estaduais, independente de reserva do possível.<sup>6</sup>

Em outro caso, ao apreciar a medida cautelar referente à ADPF n. 347/DF, a Corte assentou que a situação deplorável do sistema prisional brasileiro configura “estado de coisas inconstitucional”, permitindo ao Poder Judiciário interferir nas políticas públicas e nas escolhas orçamentárias como meio de estancar a forte violação dos direitos fundamentais e a inobservância do mínimo existencial.<sup>7</sup> Da leitura desses precedentes, constata-se que o ativismo judicial geralmente conduz ao confronto subjacente entre o “mínimo existencial” e a “cláusula da reserva do possível”. Esses dois postulados hermenêuticos orientam o controle judicial das políticas públicas e assim se qualificam porque seus contornos fáticos somente podem ser definidos no caso concreto, conforme os padrões socioeconômicos vigentes e as necessidades de cada pessoa, o que impede a formulação apriorística de um rol taxativo.

Por um lado, o “mínimo existencial” consiste num imperativo deontológico que está assentado sobre a dignidade da pessoa humana, de maneira a consagrar a obrigação estatal de entregar prestações positivas em favor do mínimo fisiológico e do mínimo sociocultural (*e.g.* educação básica), confundindo-se com o núcleo axiológico de muitos direitos fundamentais sociais. Por outro lado, a “reserva do possível” consiste num imperativo ontológico que condiciona a entrega dessas prestações positivas à observância de requisitos fáticos e jurídicos, decorrendo do julgado alemão que restringiu a admissão de novos alunos no curso de Medicina, sob o argumento de que as universidades já operavam com a capacidade máxima de estudantes.

Ao analisar a “cláusula da reserva do possível”, José Reinaldo de Lima LOPES (2013, pp. 155-173) socorre-se a três institutos jurídicos. Sob a perspectiva *questão política*, o juiz não pode rever as prioridades fixadas no orçamento pelos Poderes

---

<sup>6</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Pleno, RE n. 592.581/RS, Min. Rel. Ricardo Lewandowski, j.13.08.2015.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal, ADPF-MC 347, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015, *dje*. 19.02.2016.

Legislativo e Executivo, como decorrência lógica da separação dos Poderes. Sob o prisma da *obrigação impossível*, a impossibilidade econômica decorre da escassez de recursos, ao passo que a impossibilidade jurídica deriva da proibição de alterar o orçamento fora das hipóteses constitucionais de contingenciamento e remanejamento. Sob a ótica da *cláusula potestativa*, não seria possível pleitear uma prestação positiva sem considerar as limitações do Estado na universalização das prestações positivas, assim como não seria válido o socorro retórico à reserva do possível para escusar o Poder Público de suas obrigações constitucionais.

Em outro artigo sobre o tema, Ricardo Lobo TORRES (2013, pp. 75-76) assevera que o "mínimo existencial" somente implica a obrigação estatal de entregar prestações positivas no tocante aos direitos sociais fundamentais, pois os demais direitos sociais estão condicionados à "reserva do possível", dependendo da formulação legal da política pública, da lei orçamentária e do empenho das despesas. Segundo o autor, a insistência do Poder Judiciário em adjudicar bens públicos individualizados (*e.g.* concessão judicial de medicamentos), ao invés de ordenar a implementação da política pública existente, tem levado à predação da renda pública pelas elites. Em suas palavras, "a abertura de créditos adicionais cabe aos poderes políticos (Administração e Legislativo), e não ao Judiciário, que apenas reconhece a intangibilidade do mínimo existencial e determina aos demais poderes a prática de atos orçamentários cabíveis.

A advertência do autor demonstra que o ativismo judicial deve ser promovido de forma ponderada, respeitando as balizas hermenêuticas do mínimo existencial e da reserva do possível, com suas limitações fáticas e jurídicas. É indiscutível que muitos direitos sociais e fundamentais têm uma superioridade moral em relação a outras normas constitucionais de caráter procedimental ou organizacional. Contudo, essa superioridade moral não permite ao Poder Judiciário anular o núcleo axiológico de outras normas constitucionais, procedimentais e substanciais, sob pena de fragilizar o funcionamento e a dinamicidade do sistema jurídico, pois o somatório de várias decisões singularmente justas pode ser avesso à justiça coletiva.

Em defesa do ativismo judicial, seria possível argumentar que a concessão judicial

da tutela pleiteada numa ação individual dificilmente afetaria a globalidade das contas públicas, pois o custo de um medicamento raro, de uma vaga na creche ou de um benefício assistencial representa uma fração ínfima do orçamento fixado na casa dos milhões ou bilhões de reais. Além disso, o somatório de milhares de decisões semelhantes também não prejudicaria a globalidade das contas públicas, uma vez que o orçamento público pode ser compreendido como um sistema de vasos comunicantes, de modo que seria factível deslocar a receita pública de uma finalidade para outra, sendo mais importante resguardar, materialmente, o núcleo axiológico dos direitos fundamentais do que observar os procedimentos formais de transposição, remanejamento e transferência das dotações orçamentárias.

Nada obstante, o deslocamento informal das receitas públicas coloca em xeque o planejamento da atividade performativa do Estado, com prejuízo à eficiência que se espera das políticas públicas. Por isso, a tutela judicial dos direitos fundamentais e sociais não pode violar as normas constitucionais relacionadas às finanças públicas, sob pena de prejudicar, indiretamente, a implementação de outras políticas públicas que são suportadas pela atividade financeira do Estado. Para evitar esse tipo de desajuste, cognição judicial tem sido convidada a transpor os limites do processo para considerar a perspectiva consequencialista. No âmbito do direito à saúde, por exemplo, Ricardo Seibel de Freitas LIMA (2013, pp. 237-253) afirma que o juiz deveria dar prioridade para os postulantes carentes, para os tratamentos realizados nos hospitais brasileiros e para os medicamentos genéricos, observando os Protocolos Clínicos do SUS, de modo a evitar os tratamentos aventureiros e os laudos tendenciosos de médicos particulares.

O problema é que essa guinada epistemológica na atividade jurisdicional esbarra nos arranjos institucionais que conformam o funcionamento do Poder Judiciário e que dificultam o desenvolvimento de uma visão global, dinâmica e prospectiva. Nessa esteira, o ativismo judicial tem sido criticado por realizar a *microjustiça* num ambiente macroestrutural, pois as decisões judiciais podem conduzir a escolhas individuais racionais, com resultado coletivo irracional, considerando que o juiz nem sempre tem condições de avaliar a atuação estatal globalmente. A preocupação com os reflexos

extraprocessuais da decisão judicial tem sido bastante ressaltada pela doutrina norte-americana que ficou conhecida como *Law and Economics*. Essa corrente doutrinária defende que a justiça deveria levar em conta os custos dos direitos e as consequências de cada decisão judicial no entorno social.

Numa ótica consequencialista, Arthur Sanchez BALDIN (2013, pp. 12-57) defende a análise institucional comparada, propondo a observância das forças e das fraquezas de cada instituição na concretização das políticas públicas. Atenta às forças e às fraquezas do Poder Judiciário, Ana Paula Barcellos classificou os tipos de controle judicial das políticas públicas em dois grupos. No primeiro, o controle recai sobre o conteúdo da política pública, em atenção às metas consideradas juridicamente obrigatórias, autorizando, por isso, a maior "invasão" do Judiciário nos demais Poderes, com a prevalência do controle abstrato das metas e das prioridades sobre o controle concreto do resultado esperado. No segundo grupo estão incluídos três tipos de controle que incidem sobre a execução das políticas públicas, quais sejam, o controle da quantidade de recursos públicos, o controle do atingimento das metas e o controle da eficiência na aplicação das verbas, valendo-se das ações coletivas.

Essa classificação confirma a importância do Poder Judiciário no controle abstrato das políticas públicas, mas também indica que o seu *modus operandi* nem sempre será o mais adequado para o controle material de resultados. Daí porque se mostra válido o socorro à análise institucional comparada, cotejando as forças e as fraquezas institucionais do Poder Judiciário com os atributos de outras instituições que também tem a missão constitucional de controlar a eficiência das políticas públicas. Neste ponto, os Tribunais de Contas despontam como um importante aliado das políticas públicas, pois suas forças institucionais estão orientadas para a fiscalização operacional da atividade performativa do Estado. Contudo, antes de abordar as forças institucionais dos Tribunais de Contas, é necessário examinar, em breves linhas, os contornos subjetivos e objetivos do Sistema Brasileiro de Controle Externo, pois é dentro desse sistema que se desenvolve a atividade fiscalizatória do Estado.

## 5. OS CONTORNOS SUBJETIVOS E OBJETIVOS DO SISTEMA BRASILEIRO DE CONTROLE EXTERNO – O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

Quando se pensa no controle externo, logo vem à tona um cenário muito distante da maioria dos cidadãos e dos operadores do direito, remetendo ao formalismo tão prestigiado pelos Tribunais de Contas, com seus procedimentos específicos e com suas decisões técnicas que mesclam o direito à contabilidade pública e às questões políticas. Tradicionalmente, os Tribunais de Contas são definidos como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, no exercício do controle externo, tal como apregoa o artigo 70 da Constituição Federal de 1988. Essa definição revela uma dimensão subjetiva do controle externo que está assentada sobre a lógica tradicional da Separação dos Poderes, na medida em que demonstra a centralidade do Poder Legislativo no controle formal de legalidade e no controle político de finalidade, servindo os achados de auditoria para balizar a avaliação parlamentar.

Entretanto, com a abertura do Estado às pressões do Mercado e da Sociedade, sua atividade performativa voltou-se para a eficiência e para a legitimidade das políticas públicas, ressaltando o controle material de resultados. Nessa conjuntura, os Tribunais de Contas desenvolveram uma dimensão objetiva que favorece o avanço da democracia, em termos de *accountability* e *responsiveness*, pois os achados de auditoria se transformaram numa poderosa ferramenta que está disponível ao administrador público, servindo de subsídio para o planejamento da atividade performativa do Estado. É neste sentido que as forças institucionais dos Tribunais de Contas se colocam a serviço do controle externo das políticas públicas, transpondo os limites da Separação dos Poderes para se converter, na prática, num órgão auxiliar de todo o aparato estatal, de maneira a conciliar as dimensões subjetiva e objetiva.

Considerando esse processo de mutação institucional, o Sistema Brasileiro de Controle Externo pode ser examinado de acordo com essas duas dimensões. Por um lado, a dimensão subjetiva converge para os sujeitos ativos e para os sujeitos passivos do controle externo, com a distinção entre as diferentes instituições fiscalizadoras e com a

definição do rol de jurisdicionados, separando os jurisdicionados diretos e indiretos. De outro lado, a dimensão objetiva afluí para o objeto controlado (*e.g.* subvenções, renúncia de receita, bens e valores públicos, atos admissionais), para os instrumentos de controle (*e.g.* inspeções, auditorias, determinações, sustações, multas), para os cânones de avaliação (*e.g.* princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade) e para as formas de controle externo (*e.g.* fiscalização orçamentária, financeira, contábil, operacional, patrimonial).

Sob o *prisma subjetivo*, o Sistema Brasileiro de Controle Externo comporta um rol de sujeitos ativos e passivos, considerando aqueles que realizam a atividade de controle e aqueles que a ele se submetem. Dentre as instituições fiscalizadoras, apenas exercem o controle externo o Poder Legislativo, nas três esferas de governo, e os Tribunais de Contas. Por sua vez, os sujeitos passivos do controle externo podem ser separados em dois grupos distintos. No grupo dos jurisdicionados diretos, o controle externo recai sobre os responsáveis pelos órgãos da Administração Pública Direta, pelas autarquias e pelas fundações públicas de direito público, estendendo-se, recentemente, às empresas estatais, nos termos do artigo 85 da Lei 13.303/2016. No grupo dos jurisdicionados indiretos, a força normativa que decorre do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal amplia, subjetivamente, o rol dos sujeitos passivos, para além das hipóteses taxativas do artigo 71 da *Lex Mater*. Vigora, assim, uma cláusula de abertura que estende o controle externo para todo aquele que, eventualmente, utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro ou bens públicos também prestará contas, independentemente de se tratar de pessoa física ou de pessoa jurídica, seja de direito público ou de direito privado.

Sob o *prisma objetivo*, o controle externo reúne aqueles meios previstos nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, que materializam a Jurisdição de Contas. Para viabilizar o controle externo desses objetos, os Tribunais de Contas se valem de uma série de instrumentos fiscalizatórios, como as auditorias (verificam a conformidade dos atos com o planejamento estatal) e as inspeções (esclarecem as informações faltantes). A partir do exercício dessa competência fiscalizatória, são elaborados os relatórios de fiscalização, que se submetem ao crivo do contraditório e da ampla defesa. Verificada a existência de

ilegalidade, o Tribunal de Contas pode fixar prazo para que a Administração Pública adote as providências necessárias à correção das falhas apontadas, sob pena de sustar a execução do ato impugnado, cabendo ao Poder Legislativo sustar a execução dos contratos.

Em suas decisões, os Tribunais de Contas devem seguir os critérios da legalidade, da legitimidade e da economicidade. Há diferentes interpretações para cada um desses três termos, mas, na presente abordagem, adota-se aquela que mais se aproxima do processo de abertura do Estado às pressões da Sociedade e do Mercado. Atualmente, o princípio da legalidade não se restringe ao legalismo de outrora, pois engloba a juridicidade no sentido amplo, reconhecendo a normatividade substancial que decorre dos princípios constitucionais, de modo a favorecer a reaproximação entre a ética e o direito (Acórdão n.º 1877/2005, Plenário, TCU). Por sua vez, o princípio da economicidade impõe o comprometimento do Estado na busca por rendimentos eficientes e por resultados eficazes, viabilizando a análise econômica do direito. Por fim, o princípio da legitimidade serve, num prisma weberiano, como contraponto à ação racional do Estado voltada aos meios legais ou aos fins econômicos, estimulando o avanço da democracia nos procedimentos e nas decisões públicas.

Quanto às formas ou às dimensões de fiscalização, o artigo 70 da Constituição Federal de 1988 consagrou a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, pautando-se nos princípios da legalidade, da legitimidade e da economicidade. A fiscalização contábil verifica a regularidade e a veracidade dos registros contábeis, a partir da escrituração analítica e sintética, revelando, instrumentalmente, o gerenciamento e a tomada de decisões. A fiscalização financeira compreende a análise dinâmica e temporalmente diluída do fluxo de caixa, com a avaliação dos ativos e passivos, sem desconsiderar os resultados financeiros dos exercícios anteriores, apurando, assim, o cronograma de execução mensal de desembolso, o cumprimento das metas fiscais e de contingenciamento, a observância dos limites de despesa com pessoal, a disponibilidade de caixa, a dívida flutuante e os investimentos.

A fiscalização orçamentária verifica a execução daqueles programas, projetos e atividades que foram previstos na tríade orçamentária, vale dizer, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual, com o exame dos créditos adicionais, remanejamentos, transposições e transferências de dotações orçamentárias. A fiscalização patrimonial converge para os bens móveis (almoxarifado) e os bens imóveis (conservação), com o controle dos tombamentos, dos inventários e da codificação dos bens patrimoniais, lembrando que à Administração Pública é vedado aplicar a receita de capital decorrente da alienação de bens e direitos no financiamento de despesas correntes. Por fim, a fiscalização operacional avalia a eficiência dos recursos humanos, materiais e financeiros, qualificando-se com uma importante ferramenta para o controle externo das políticas públicas.

## **6. AS POTENCIALIDADES DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Demonstrados os contornos subjetivos e objetivos do controle externo, fica evidente que os Tribunais de Contas podem se transformar num importante aliado na implementação dos direitos fundamentais e sociais. Não se pode olvidar que a concretização desses direitos exige a formulação de políticas públicas e a consequente realização de despesas pelo Poder Público, reforçando o quanto as finanças públicas estão imbricadas à tutela dos direitos fundamentais. Nessa esteira, Daniela Zago Gonçalves CUNDA (2011, pp. 111-147) assevera que os Tribunais de Contas podem promover o mínimo existencial, ao otimizar a aplicação dos recursos orçamentários com base no princípio da eficiência, contornado, assim, a escassez de recursos. Consoante a autora, os Tribunais de Contas deveriam disponibilizar os dados colhidos nas auditorias para o Poder Judiciário, o que permitiria a análise do gerenciamento dos recursos limitados para o atendimento de demandas ilimitadas, num cotejo entre a microjustiça e a macrojustiça.

Dada a falta de representatividade de seus membros, tanto o Poder Judiciário, quanto os Tribunais de Contas são criticados por realizarem o controle das políticas públicas, pois as decisões políticas caberiam apenas aos poderes representativos, do que decorreria o caráter antidemocrático do controle. Apesar da crítica, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais autoriza o controle material das políticas públicas pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas. Em artigo sobre o tema, Rholden Botelho de QUEIRÓZ (2009, pp. 63-83) aponta duas diferenças institucionais que favorecem o controle realizado pelos Tribunais de Contas. A primeira é que a sua atuação teria um potencial invasivo de menor alcance, porque não lhe compete reconhecer o direito subjetivo lesado, nem conceder o bem da vida pretendido, afastando as limitações oriundas da reserva do possível. A segunda é que os Tribunais de Contas teriam uma visão geral da atividade performativa do Estado, o que facilitaria a análise das carências sociais.

De acordo com José Ribamar Caldas FURTADO (2014, pp. 541-558), o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade dos atos praticados pela Administração Pública, ao passo que o sistema do controle externo vai muito além, podendo apreciar o mérito do ato administrativo, sem qualquer afronta ao princípio da Separação dos Poderes. Isto porque o Poder Legislativo teria a missão constitucional de realizar o controle externo sob o prisma da legalidade, da legitimidade e da economicidade, contando com o auxílio do Tribunal de Contas. E, nessa empreitada, a fiscalização operacional teria um papel fundamental, por ser uma moderna ferramenta de controle da eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas. O autor também frisa que, diferentes das auditorias de conformidade, as auditorias operacionais estão voltadas para a avaliação do desempenho das ações governamentais, para a qualidade do gasto público e para a efetividade das políticas públicas.

Nessa conjuntura, o controle externo das políticas públicas exigiu o desenvolvimento de novos métodos de auditoria e de fiscalização. Em artigo sobre o tema, Ronaldo CHADID (2014, pp. 20-45) observa a gradativa ampliação do processo fiscalizatório, pois a auditoria de conformidade passou a ser complementada pela auditoria operacional, também conhecida como auditoria de performance ou auditoria de

desempenho. No mesmo sentido, José Ricardo Parreira de CASTRO (2015, pp. 76-83) afirma que as auditorias operacionais são mais dinâmicas que as tradicionais auditorias de conformidade, pois elas se ajustam às peculiaridades de cada situação, cindindo-se nas auditorias de desempenho operacional e nas avaliações de programas. Em sua visão, as auditorias operacionais permitem ao gestor público corrigir rumo daqueles programas que não estejam produzindo os resultados esperados, o que pode representar um ganho de eficiência na implementação das políticas públicas.

Atento à evolução do controle externo, Hamilton Antônio COELHO (2010, pp. 66/74) afirma ser necessário priorizar aqueles métodos de fiscalização que mais se ajustam às novas formas de auditoria. Enquanto o controle formal de legalidade usava a auditoria como método predominante de fiscalização, a auditoria de desempenho geralmente utiliza a inspeção para avaliar a economicidade na produção dos bens e serviços, sendo a avaliação dos programas realizada através de pesquisas que indicam a legitimidade das ações governamentais na resolução dos problemas coletivos. Nesse sentido, as auditorias de desempenho e as avaliações de programas foram desenvolvidas com base nas teorias da gestão pública com o objetivo de promover a economia, a eficiência e a efetividade. Segundo o autor, as auditorias de desempenho fortalecem a *accountability*, porque os resultados da ação governamental passam a prevalecer sobre as regras formais de funcionamento.

Precursor desses métodos de auditoria e de fiscalização, o Tribunal de Contas da União passou a aplicar a auditoria operacional desde meados da década de 1990, como resposta às demandas da sociedade, servindo como instrumento adequado para analisar o planejamento, a economicidade e o resultado das políticas públicas. De acordo com o TCU, a auditoria de natureza operacional (ANOp) é o processo de coleta e de análise sistemáticas de informações sobre as características, os processos e os resultados de certo programa, atividade ou organização, conduzindo à avaliação do desempenho.<sup>8</sup> No Brasil, esse pioneirismo do TCU foi impulsionado pelas normas internacionais das

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/controlado-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/auditoria-operacional.htm>>. Último acesso: 15.08.2017.

Entidade Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), que são divulgadas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), com vistas à realização de auditorias independentes e eficazes.

As normas profissionais da INTOSAI têm quatro níveis. O nível 1 define os princípios fundamentais das Entidades de Fiscalização Superior (ISSAI 1 – Declaração de Lima), ao passo que o nível 2 fixa os requisitos imprescindíveis para o funcionamento das entidades fiscalizadoras, como independência, transparência, ética e controle de qualidade (ISSAI 40). O nível 3 define os princípios fundamentais de auditoria (ISSAI 100 a 400), cabendo ao nível 4 detalhar os procedimentos de auditoria (ISSAI 3000 a 4000). Os princípios fundamentais das auditorias operacionais estão previstos na ISSAI 300, que define a auditoria operacional como exame independente, objetivo e confiável que analisa os empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades e organizações do governo de acordo com a economicidade, eficiência e efetividade, fornecendo informações, análises e recomendações para seu aperfeiçoamento.<sup>9</sup>

Com relação ao marco referencial, a ISSAI 300 estabelece que o principal objetivo da auditoria operacional é promover a governança econômica, efetiva e eficaz, mediante a análise das decisões tomadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, focando as áreas que podem agregar valor aos cidadãos, de modo a favorecer a *accountability* e a transparência. As auditorias operacionais podem fazer parte de uma auditoria mais abrangente, que também cubra aspectos de auditoria financeira ou de conformidade, priorizando as atividades e os resultados, ao invés dos relatórios e das prestações de contas. Além disso, a auditoria operacional tem uma dimensão subjetiva (auditores, responsáveis e usuários) e uma dimensão objetivo (objeto e critérios) que orientam a condução dos trabalhos.

Quanto aos contornos gerais da auditoria operacional, a ISSAI 300 desenvolveu princípios específicos que disciplinam a seleção dos temas, dos objetivos, da abordagem e dos critérios de auditoria. A partir de um objetivo claramente definido, os auditores devem escolher uma abordagem voltada para a avaliação dos resultados, para a

---

<sup>9</sup> INTOSAI, 2013, ISSAI 300. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais/>>. Último acesso: 15.08.2017.

investigação das causas de um problema ou para o funcionamento dos sistemas de gestão, realizando uma análise ascendente ou descendente. Além disso, os critérios devem corresponder às questões formuladas, gerenciando o risco de obter conclusões incorretas ou incompletas. A condução dos trabalhos deve ser permeada pelas habilidades profissionais, pelo ceticismo profissional, pelo controle de qualidade, pela documentação dos achados e pela comunicação eficaz com as entidades auditadas, considerando os aspectos sociais e políticos do objeto.

No tocante ao procedimento da auditoria operacional, a ISSAI 300 aborda as etapas de planejamento, execução, relatório e monitoramento. No planejamento, a seleção do tema deve considerar os recursos disponíveis e as habilidades profissionais, pautando-se num estudo prévio que permita a definição dos objetivos, das questões, dos critérios e da metodologia. Na execução, os dados serão coletados por meio de entrevistas, pesquisas, análise documental, dentre outras fontes que possam fundamentar os achados e as conclusões. Na confecção dos relatórios, os auditores devem responder às questões formuladas, apresentando as conclusões sobre o impacto dos programas, com as recomendações úteis para sanar as deficiências e os problemas detectados. Após a conclusão dos trabalhos, os auditores devem monitorar as ações adotadas em resposta aos achados e às recomendações.

A partir das diretrizes fixadas na ISSAI 300, complementadas pelas normas definidas na ISSAI 3000, a realização das auditorias operacionais pelos Tribunais de Contas apresenta diversas vantagens institucionais que favorecem o controle externo das políticas públicas, sem apresentar os inconvenientes geralmente citados em relação ao ativismo judicial. Com relação ao princípio da separação dos poderes, os resultados da auditoria operacional podem ensejar a assinatura de prazo, visando à apresentação de um plano de ação, por meio do qual o gestor responsável definirá as medidas necessárias para sanar as falhas levantadas na fiscalização. Ao fixar esse prazo, o Tribunal de Contas realiza o controle externo das políticas públicas sem violar o princípio da Separação dos Poderes.

No que tange à promoção da "macrojustiça", os Tribunais de Contas têm realizado várias as auditorias operacionais em áreas relevantes, como saúde, educação, meio ambiente, saneamento, resíduos sólidos. Diferente das ações individuais, controle externo é capaz de levar em conta todas as externalidades envolvidas, fazendo o diagnóstico dos problemas detectados e o prognóstico das soluções viáveis, com a possibilidade de desenvolver uma análise intersetorial para corrigir as assimetrias informacionais. Além disso, a avaliação global de uma política pública é fundamental quando a atividade performativa do Estado resulta na produção de serviços e bens que não possam ser mensurados individualmente, como ocorre no caso dos tradicionais serviços *uti universi*.

Quanto ao suposto déficit de legitimidade democrática do controle realizado pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas, as auditorias operacionais se ajustam aos novos contornos do conceito de democracia, na medida em que reforçam o compromisso do agente político com a implementação dos direitos fundamentais e sociais, reforçando a qualidade da democracia em termos de *accountability* e de *responsiveness*. Afinal, as recomendações que decorem das auditorias operacionais permitem que o gestor público corrija os rumos de uma política pública que tenha apresentado resultados ineficazes e antieconômicos. Dessa forma, a auditoria operacional se converte num mecanismo democrático que fortalece a governança, evitando a judicialização de políticas públicas macroestruturais.

## 7. CONCLUSÃO.

Para não se converterem numa promessa constitucional inócua, a compor o arsenal retórico de muitos políticos e juristas, os direitos fundamentais e sociais exigem sua promoção equilibrada, dentro dos limites do factível. Num contexto de escassez dos recursos públicos, o princípio democrático permite a superação dialética entre a previsão abstrata dos direitos fundamentais e a implementação empírica das políticas públicas, atendendo, de forma concomitante, às condicionantes impostas pelo substancialismo e pelo procedimentalismo. Essa guinada axiológica descortinou novos horizontes,

permitindo a abertura do Estado e do direito para novos fatos e valores, num mundo que se tornou cada vez mais dinâmico.

Na vertente substancial, a reaproximação deontológica entre a ética e o direito fez com que aos princípios jurídicos fossem atribuídos normatividade e imperatividade, revestindo os direitos fundamentais com uma dimensão subjetiva e uma dimensão objetiva, que orienta o exercício do poder. Na vertente procedimental, a reaproximação ontológica entre o direito (validade) e os fatos (facticidade) rompeu o caráter autopoiético do subsistema jurídico, ampliando a zona de intersecção entre as esferas da política e do direito, numa verdadeira "politização do direito", de maneira favorecer a participação política do cidadão por meio dos diferentes canais de comunicação. Juntas, essas duas vertentes promovem a qualidade da democracia, em termos de *accountability* e de *responsiveness*.

Transpondo os limites da "grande política", o controle externo das políticas públicas insere-se num contexto de democratização que reforça o processo de abertura do Estado para as pressões exógenas da Sociedade e do Mercado. Sem descuidar da legalidade imposta pelo Estado, da legitimidade clamada pela sociedade e da economicidade exigida pelo Mercado, a atividade performativa do Estado torna-se mais dinâmica e flexível, valendo-se das políticas públicas e das técnicas de gestão pública. O ponto de convergência entre as políticas públicas e as técnicas de gestão pública reside no controle material de resultados, pois ele demonstra, procedimentalmente, o grau de coesão entre os meios e os fins, refletindo, substancialmente, a qualidade da democracia em termos de *accountability* e *responsiveness*.

Para cada tipo de sociedade, de direito e de Estado, existe um modelo de controle mais ajustável, alargando o conceito de controle, de maneira a abrigar diferentes significados, como dominação, direção, limitação, vigilância, verificação, monitoramento e registro. Nessa esteira, o império da lei conduziu ao controle formal da Administração Pública, recaindo, sobretudo, sobre os elementos do ato administrativo. Atualmente, a abertura do Estado para a Sociedade Civil e para o Mercado exigiu o desenvolvimento de novos cânones de controle, variando de acordo com o controlador, o controlado, o objeto,

o processo, os parâmetros e os efeitos do controle. Com fundamento no sistema de freios e contrapesos, cada um dos três Poderes tem uma gama de institutos à sua disposição para realizar o controle das políticas públicas, mas o controle judicial é aquele que tem gerado maiores discussões.

A abertura do Estado e do direito para as pressões deontológicas da moral e para as pressões ontológicas do Mercado e da Sociedade fortaleceu a "juridicização da política", de modo que a concretização daquelas políticas públicas com lastro constitucional deixou de ser assunto exclusivo dos poderes representativos, legitimando o avanço do ativismo judicial na concretização dos direitos fundamentais e sociais. Ocorre que o controle judicial das políticas públicas costuma ser criticado em virtude do déficit democrático do Poder Judiciário, dos limites decorrentes da Separação dos Poderes, das condicionantes impostas pela "cláusula da reserva do possível" e pelas dificuldades institucionais na promoção da "macrojustiça". Neste contexto, a análise institucional comparada demonstra que os Tribunais de Contas podem ser um importante aliado na concretização dos direitos fundamentais e sociais.

Considerando as dimensões subjetivas e objetivas do controle externo, os Tribunais de Contas exercem a atividade fiscalizatória, apoiando-se nos instrumentos de controle (*e.g.* inspeções, auditorias, determinações), nos critérios de julgamento (legalidade, economicidade e legitimidade) e nas formas de fiscalização (fiscalização orçamentária, financeira, contábil, operacional, patrimonial). Dentre essas modalidades fiscalizatórias, a fiscalização operacional é aquela que mais se adequa aos novos contornos da atividade performativa do Estado, na medida em que viabiliza o controle material de resultados na implementação das políticas públicas e na consequente materialização dos direitos fundamentais e sociais, sem interferir, de maneira drástica, na dinâmica de funcionamento do três Poderes. Além disso, a auditoria operacional permite uma compreensão panorâmica e sistêmica das políticas públicas, demonstrando a potencialidade institucional dos Tribunais de Contas para promover a "macrojustiça" e para fortalecer o compromisso democrático dos agentes políticos com a implementação dos direitos fundamentais e sociais.

## 8. REFERÊNCIAS.

BALDIN, Arthur Sanchez. **Controle Judicial das Políticas Públicas: contribuição ao estudo do tema da judicialização da política pela abordagem da análise institucional comparada de Neil K. Komesar**. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de. "Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático". In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). **Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BEÇAK, Rubens. "O evolver da democracia moderna e o exercício da deliberatividade". In: **Cadernos de Pós-Graduação em Direito: estudos e documentos de trabalho/Comissão de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP**, São Paulo, n. 18, 2013.

BOZEMAN, Barry. "Dos conceptos de gestión pública". In: \_\_\_\_\_, **La gestión pública: su situación actual**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **CPI Sistema Carcerário**, 2009. Disponível: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2701>>. Acesso em: 15.mai.2017.

CASTRO, José Ricardo Parreira. **"Ativismo de Contas" – Controle das Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO, Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Rio de Janeiro, 2015.

CHADID, Ronaldo. "Os Tribunais de Contas e a eficiência das políticas públicas". In: **Revista Brasileira de Direito Tributário e de Finanças Públicas**, Porto Alegre, v. 08, n. 45, jul./ago., 2014.

CHAPUS, René. **Droit Administratif Général**. Tome 1. Domat droit public. 15. Ed. Paris: Montchrestien, 2001.

COELHO, Hamilton Antônio. "O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo". In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano XXVIII, v. 75, n. 02, abr/jun., 2010.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 01, n. 2, jul./dez. 2011.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito Administrativo pós-moderno: novo paradigma do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, pp. 102-114.

FURTADO, José Ribamar Caldas. **Direito Financeiro**, 4. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

INTOSAI, 2013, **ISSAI 300**. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais/>>. Último acesso: 15.08.2017.

LIMA, Ricardo Seibel de Freitas. "Direito à saúde e critérios de aplicação". In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). **Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Em torno da "reserva do possível". In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). **Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. "Os grandes desafios do controle da Administração Pública". In: MODESTO, Paulo (coord.). **Nova organização administrativa brasileira: estudos sobre a proposta da comissão de especialistas constituída pelo governo federal para reforma da organização administrativa brasileira**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MASHAW, Jerry L. "Accountability and institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance". In: DOWDLE, Michael W (org.). **Public Accountability, Designs, Dilemmas and Experiences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "Novo referencial no Direito Administrativo: do controle da vontade ao do resultado. A juridicização dos resultados na Administração Pública". In: **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, a. 6, n. 67, set. 2006.

OFFE, Claus. "Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa". In: \_\_\_\_\_. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

QUEIROZ, Rholden Botelho de. "Democracia, direitos sociais e controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas". In: **Revista Controle**, Fortaleza, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, v. VII, n. 1, abril, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Direitos e Políticas Públicas: Dois Mundos? In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (Orgs.). **Direito da Regulação e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. "O Mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária". In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). **Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.



**REVICE - Revista de Ciências do Estado**  
ISSN: 2525-8036  
v3.n1 JAN-JUL.2018  
Periodicidade: Semestral

[seer.ufmg.br/index.php/revice](http://seer.ufmg.br/index.php/revice)  
[revistadece@gmail.com](mailto:revistadece@gmail.com)

BALDO, Rafael Antônio. A contribuição das auditorias operacionais para o controle externo das políticas públicas. Data de submissão: 16/08/17 | Data de aprovação: 22/04/18

**A REVICE é uma revista eletrônica da graduação em Ciências do Estado da Universidade Federal de Minas Gerais.**

**Como citar este artigo:**

BALDO, Rafael Antônio. A contribuição das auditorias operacionais para o controle externo das políticas públicas. In: **Revive** – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.1, p. 53-90, jan./jul.2018.