



**UNIRIO**

# CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

## **CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: FUNDAMENTOS E DIRETRIZES PARA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

### **CONTROL OF PUBLIC POLICIES: FUNDAMENTALS AND GUIDELINES FOR ACTION OF THE COURTS OF ACCOUNTS**

Samuel Ricardo Silva Gomes<sup>1</sup>

**Resumo:** Neste *paper* estudaremos as competências dos Tribunais de Contas para fiscalizar as políticas públicas, buscando com isso garantir a boa aplicação dos recursos e a efetividade dos serviços prestados. Nessa toada, analisaremos a estruturação constitucional dos órgãos de controle existentes no Brasil e sua ligação com o modelo de ideia de Estado Democrático de Direito. Em seguida, adentraremos no estudo dos Tribunais de Contas propriamente dito, verificando o sistema de controle externo de acordo com o ordenamento jurídico pátrio. Por fim, examinaremos o conceito de políticas públicas e seus ciclos, destacando qual seria o papel dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas, seus diferentes modos de intervenção e como ele se insere em fases específicas das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas; Controle; Políticas Públicas;

**Abstract:** In this paper we will study the competencies of the Courts of Accounts to oversee public policies, thereby seeking to ensure the proper application of resources and the effectiveness of the services provided. In this tone, we will analyze the constitutional structuring of the existing control bodies in Brazil and their connection with the model of the idea of a Democratic State of Law. Then, we will enter the study of the Courts of Accounts itself, verifying the external control system in accordance with the national legal system. Finally, we will examine the concept of public policies and their cycles, highlighting what would be the role of the Courts of Accounts in the control of public policies, their different modes of intervention and how it is inserted in specific phases of public policies.

**Keywords:** Court of Auditors; Control; Public policy;

#### **Introdução.**

A fiscalização pelos Tribunais de Contas cada vez mais intensa e profunda sobre as políticas públicas vem despertando a atenção dos gestores públicos, gerando um inevitável embate entre controladores e controlados. Todavia, esse crescente protagonismo do monitoramento das políticas públicas pelos Tribunais de Contas não substitui o poder constitucionalmente legitimado aos seus atores promotores. Bem como, não significa mais uma instância de controle sobre os gestores públicos, como se o direito tivesse um fetiche por

---

<sup>1</sup>

controle. Esse despertar pelo controle das políticas públicas deve-se a uma busca pela melhoria da eficiência das próprias políticas públicas.

Para entender melhor as competências que dispõem os Tribunais de Contas para fiscalizar as políticas públicas, veremos a estruturação constitucional dos órgãos de controle existentes no Brasil e sua ligação com a ideia de Estado Democrático de Direito.

Logo depois estudaremos os Tribunais de Contas propriamente dito, de acordo com o ordenamento jurídico pátrio. Por fim, examinaremos o conceito de políticas públicas e seus ciclos, destacando qual seria o papel dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas, seus diferentes modos de intervenção e como ele se insere em fases específicas das políticas públicas.

## **1. Órgãos de Controle Externo**

Para compreender os sistemas de controle da administração pública é necessário primeiro entender o significado que ordinariamente se dá ao vocábulo “controle”. Do ponto de vista técnico-jurídico, GUERRA (2012, p. 107) afirma que controle, sob a ótica administrativa:

Envolve uma complexidade de atos voltados à fiscalização, inspeção, exame, acompanhamento, verificação, monitoramento, exercidos sobre as manifestações administrativas, de acordo com certos aspectos preestabelecidos, visando averiguar o cumprimento do que foi determinado ou evidenciar eventuais desvios com fins de correção, decidindo acerca da regularidade ou irregularidade do ato.

Assim, controlar pode ser apreendido como assegurar a correspondência entre determinadas atividades e certo parâmetro (normas ou princípios). Nesse sentido, o controle da administração pública é uma decorrência do Estado Democrático de Direito, já que não existe democracia sem controle, vez que na democracia é essencial que os governantes respondam e prestem contas aos governados, evitando o abuso de poder.

A organização do Estado Brasileiro na forma de governo republicano robustece a ideia de controle. Com efeito, República é a forma de governo em que o povo é representado pelo chefe de Estado, eleito diretamente pelos próprios cidadãos ou indiretamente pelos representantes dos cidadãos (Legislativo), administrando a coisa pública em nome do povo. Por isso, a atual Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) visando dar vazão a forma republicana de governo otimiza a função de controle, estabelecendo diversos princípios e regras que lhe dão relevância e consistência, tais como a responsabilidade dos

governantes, a sua representatividade, a independência dos órgãos de controle externo, o dever de prestar contas, entre outros.

IOCKEN (2014, p. 108) ensina que “*nenhum poder do Estado deve assumir atribuições que não possam ser, de algum modo, controladas, limitadas e fiscalizadas por outro poder*”. Assim, é imperioso a estruturação de uma variedade de modos e de centros constitucionais de poder incumbidos de controle.

O destinatário da atuação do Estado é o povo, a quem pertence a coisa pública (res publica), motivo pelo qual a prestação de contas desta atuação se mostra forçoso, implicando ainda na necessária publicidade dos atos praticados pela Administração Pública.

Por isso, a legitimidade de um administrador da coisa pública se condiciona à prestação de contas de seus atos. Tamanha é a sua importância que o art. 34, VII, da CRFB/1988 elegeu dentro os princípios básicos a serem perseguidos pelas entidades federativas a prestação de contas da Administração Pública. Inclusive, o dever de prestar contas da administração pública foi inscrito dentre os princípios constitucionais sensíveis que autorizam excepcionalmente a União a intervir nos Estados, e os Estados a intervir nos Municípios.

Desta forma, a adoção da forma republicana pelo Estado Brasileiro aponta para um necessário controle da coisa pública, que se define no dever de prestar contas, ou, ainda naquilo que o termo em inglês “*accountability*” significa, cujo alcance é delineado pela doutrina de WILLEMANN (2013, p. 232), como se segue:

Apesar de inexistir consenso teórico a respeito do seu conceito, para os fins propostos neste trabalho aborda-se a *accountability* no setor público como a capacidade legal ou política de se assegurar que os agentes públicos, eleitos ou não, sejam responsáveis e responsivos em sua atuação, sujeitando-se a exigências de justificação e informação aos destinatários acerca de suas posturas e das decisões que adotam e, igualmente, submetendo-se a julgamentos em decorrência de sua boa performance ou em virtude de desvios ou más condutas, culminando com a aplicação de sanções (que podem ser resultados eleitorais adversos ou sanções legalmente previstas).

Assim, diante de um imperioso sistema de controle da Administração Pública, a Constituição Brasileira de 1988 instituiu diversas formas para o exercício desse controle, atribuindo essa função a diversos órgãos espalhados na estrutura do Estado. Sob essa ótica, temos duas formas de controle quanto ao posicionamento e intimidade do órgão controlador na estrutura do órgão controlado: o sistema de controle interno e o sistema de controle externo.

Dessa maneira, quando o órgão controlador está fixado na mesma estrutura do órgão a ser controlado estamos diante do chamado controle interno, sendo este a fiscalização que a própria administração exerce sobre os atos e atividades de seus órgãos que lhe estão vinculados. A Controladoria-Geral da União (CGU), por exemplo, é órgão especializado e subordinado a Presidência da República que exerce controle interno de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Já controle externo é aquele que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado, não pertencente à estrutura do responsável do ato controlado. Isso ocorre quando o Congresso Nacional – com auxílio do Tribunal de Contas da União – avalia as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

Cabe destacar ainda menção ao controle social ou popular, que atua em colaboração ao controle interno e ao externo, na qual o controle é executado pelos próprios cidadãos, com a participação destes no acompanhamento e fiscalização das atividades governamentais.

Destarte, a Seção IX da CRFB/1988 prescreve no seu art. 70 que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração Pública direta e indireta, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Desse modo, temos um controle híbrido da administração pública previsto constitucionalmente, um controle externo e um controle interno, que atuam simultaneamente e em colaboração.

O sistema de controle interno da Administração Pública detém base no caput do art. 74 da CRFB, que estabelece os escopos do sistema de controle interno da Administração Pública a ser desempenhado por todos os Poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário), bem como por todos os demais órgãos públicos.

Vale ressaltar que o controle interno, por estar ligado intimamente a estrutura do órgão fiscalizado, em regra, não detém a necessária independência funcional e autonomia financeira para sua atuação, daí que a CRFB, em seu art. 71, instituiu paralelamente um sistema de controle externo da Administração Pública, de modo a propiciar a realização de uma atividade fiscalizatória, em tese, isenta.

O poder constituinte originário estabeleceu um duplo sistema de controle externo, na medida em que outorgou a dois atores (Congresso Nacional e Tribunal de Contas) a tarefa de desempenhá-lo de forma independente e particular, a depender do objeto.

De tal modo, se conferiu ao Poder Legislativo o poder-dever de apreciar as contas de governo a serem prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo e aos Tribunais de Contas outorgou-se o poder-dever de emitir parecer prévio opinativo para lastrear essa decisão - art. 70

e 71, caput, da CRFB. Atribuiu-se ainda ao Tribunais de Contas exclusividade de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e de fiscalizar atos e processos administrativos - art. 71, III a XI, da CRFB.

No entanto, não devemos confundir essa função de controle externo outorgada tanto ao Poder Legislativo quanto aos Tribunais de Contas, pois são diferentes entre si. Para melhor esclarecer essa diferença, nada melhor que o entendimento esposado de forma elucidativa pelo, então, Ministro do STF, Ayres BRITTO (2001, p. 6):

Tudo fica mais claro quando se faz a distinção entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão o controle externo. As competências, no entanto, descoincidem. As do Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que desfilam pela comprida passarela do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso Nacional, enquanto a outra parte sequer é exercida sob esse regime de obrigatória atuação conjugada.

Cabe destacar ainda que, conforme lição de LIMA (2015, p. 6), além do controle técnico exercido pelos órgãos de controle externo (Poder Legislativo e Tribunal de Contas), temos ainda outras duas situações de exterioridade do controle constitucionalmente previsto da administração pública, o controle jurisdicional e o controle político.

O controle jurisdicional da Administração cabe ao Poder Judiciário, vez que o art. 5º, inciso XXXV, da CRFB prevê como direito fundamental: “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*”. Assim, cabe ao Poder Judiciário a relevante missão de aferir a constitucionalidade e a legalidade de atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais e até mesmo, omissão da Administração. Sempre depois da devida provocação pelos respectivos legitimados, a CRFB previu diversos instrumentos para o exercício desse controle jurisdicional, entre quais se destaca, dentre outros, a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança, e o habeas data.

Já o controle político é exercido pelo Poder Legislativo como consequência do regime democrático de governo. Dentre os seus instrumentos de controle, destaca-se as comissões parlamentares de inquérito – CPIs –, as convocações de autoridades, os requerimentos de informações e a sustação de atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, V, da CRFB).

Esses dois controles, o político e o jurisdicional, são na verdade a expressão do sistema de freios e contrapesos da organização dos Poderes adotado pela Constituição de 1988, que

consiste no controle do Poder por outro Poder, sendo que cada Poder teria autonomia para exercer sua função, mas seria controlado pelos outros Poderes.

Como visto, a Constituição brasileira instituiu um amplo sistema de controle sobre a administração pública, coerente com o primado da democracia e do Estado de Direito. Embora a multiplicidade de órgãos de controles não seja garantia de efetividade, uma atuação coordenada e complementar desses órgãos pode evitar um controle excessivo e redundante, já que a sobrecarga e superposição de órgãos de controle pode comprometer a eficiência da gestão pública por conta de um excesso de controle.

Por fim, convém ressaltar que embora todo controle exercido por um Poder ou órgão sobre a administração de outros possa ser compreendido como controle externo, tal como o que o Judiciário efetua sobre os atos dos outros Poderes, esta não é a melhor opção para o uso da expressão “controle externo”, conforme lição de BUGARIN (2004, p. 40). Com efeito, quando a Constituição (arts. 31 e 70 a 74) usa esse termo, ela se refere especificamente ao controle externo que o Legislativo exerce sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes.

Desta forma, a melhor definição técnica de controle externo é aquela que se refere ao controle do Poder Legislativo exerce sobre os demais Poderes e ao controle exercido pelos Tribunais de Contas. Assim, utilizando o conceito técnico correto, temos apenas dois órgãos autônomos que exercem controle externo: o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, com competências constitucionalmente definidas e distintas.

Para melhor compreensão, LIMA (2015, p. 7) sintetiza no seguinte quadro os órgãos de controle existentes no Brasil e que se espalham por diversas estruturas organizacionais do Poder Público.

**Quadro-resumo do papel das instituições de controle**

Executivo		Legislativo		Judiciário
Controle sobre atos da própria administração		Controle sobre atos e agentes dos poderes estatais		Controle sobre atos ilegais de qualquer dos Poderes
Controles internos da administração		Controle externo da administração		Controle jurisdicional
Controle interno administrativo	Controle interno gerencial	Controle político	Controle técnico	Habeas corpus, Habeas data, Mandado de injunção, Mandado de segurança, Ação Popular, Outros
Objeto		Objeto		
Atos de gestão		Decisões políticas do Poder Executivo	Atos de gestão dos recursos públicos	
Quem exerce?				
A própria entidade	Controladorias, Auditorias Gerais, Sistemas de controle interno	Casas Legislativas	Cortes de Contas e Comissões Orçamentárias e de Fiscalização	Tribunais e Juízes

Fonte: LIMA, 2015

**2. Fundamentos do Controle Externo pelos Tribunais de Contas.**

A exposição de motivos do Decreto n.º 966-A, de 07/11/1890, apresentada por Rui Barbosa quando da criação do Tribunal de Contas da União, já demonstrava a posição que se esperava que esse Órgão ocupasse na recém instituída República Brasileira. Esse Decreto afirmava o seguinte sobre o Tribunal de Contas:

(...) corpo de magistratura intermediário à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento,

cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.

Nota-se que o Tribunal de Contas é órgão com previsão desde 1891, tendo a sua estruturação no Brasil passado por várias transformações, até que na Carta de 1988 as suas atribuições constitucionais foram ampliadas, com as suas principais disposições relativas ao controle externo situadas no Título IV – Da Organização dos Poderes, no Capítulo I – Do Poder Legislativo, na Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.

O Tribunal de Contas é órgão colegiado apto a julgar contas e aplicar sanções, por isso são tribunais, todavia, não pertence ao Poder Judiciário. Encontra-se topograficamente ligado ao Poder Legislativo, entendido como órgão autônomo e independente em relação as Casas Legislativas, inclusive julgando as prestações de contas dos gestores do Legislativo.

A expressão auxílio, presente no caput do art. 71 da CRFB – “*O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União...*” – tem provocado extenso debate doutrinário. De modo geral, a doutrina rejeita a interpretação de que a Corte de Contas seria um órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Nacional já se pronunciou sobre o tema na ADI 1.140-5, de relatoria do Ministro Sydney Sanches e depois confirmou sua posição na ADI 4.190, de relatoria do Ministro Celso de Mello, a qual cabe destacar o seguinte trecho:

Não são, entretanto, as Cortes de Contas órgãos subordinados ou dependentes do Poder Legislativo, tendo em vista que dispõem de autonomia administrativa e financeira, nos termos do art. 73, caput, da Constituição Federal, que lhes confere as atribuições previstas em seu art. 96, relativas ao Poder Judiciário.

Importa ainda citar o entendimento do ex-ministro do STF Carlos Ayres BRITTO (2001, p. 2), que advoga a tese que o Tribunal de Contas da União constitui um órgão constitucional autônomo nos seguintes dizeres:

O Tribunal de Contas da União **não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo**. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, **que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**” (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. [...] Além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União **não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional**, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. O TCU se posta é como órgão da

pessoa jurídica União, **diretamente**, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público.

Em reforço a essa argumentação, LIMA (2015, p. 106) destaca ainda que o Tribunal de Contas não possui subordinação hierárquica a nenhum outro órgão ou poder, daí ele considera inadequada e imprópria a expressão “*órgão auxiliar do Poder Legislativo*”, que não consta em parte nenhuma na Constituição.

Assim, conclui-se que os Tribunais de Contas não fazem parte de qualquer dos poderes constituídos, vez que são dotados de independência, autonomia administrativa e financeira, na forma do art. 73 c/c o art. 96 da CRFB. São órgãos incumbidos de exercer o controle externo da Administração Pública, justamente por fiscalizar uma estrutura diversa, não incluída na hierarquia do responsável pelo ato controlado.

Exemplo da independência dos Tribunais de Contas é conferida na semelhança com a estruturação reconhecida ao Poder Judiciário, do mesmo modo no que se refere às garantias subjetivas outorgadas aos membros da magistratura pelo art. 95 da CRFB (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio). Dessa maneira, o § 3º do art. 73 da CRFB prescreve que os ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça.

De outro lado, a Constituição confere ainda aos Tribunais de Contas prerrogativas institucionais deferidas ao Poder Judiciário, assegurando aos seus órgãos capacidade de autoadministração e autogoverno. A autoadministração inclui a autonomia administrativa e financeira, ao passo que o autogoverno inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar o processo legislativo que pretenda dispor sobre sua organização e funcionamento.

Todas essas prerrogativas, garantias institucionais e subjetivas visam dar autonomia ao órgão supervisor das contas públicas, pois somente assim eles poderão exercer suas competências de forma neutra e imparcial se gozarem de independência em relação aos órgãos controlados e se estiverem livres de pressão externa.

Quanto as competências estabelecidas pela Constituição de 1988, cabe trazer a lição de WILLEMANN (2020, p. 250) que formula uma divisão binária em que reconhece a existência de competências coadjuvantes dos Tribunais de Contas – de apoio ou de suporte ao controle parlamentar – em paralelo as competências autônomas, próprias, estas últimas exercidas sem ingerência ou participação do Poder Legislativo.

Seguindo essa divisão, os Tribunais de Contas no Brasil atuam em duas frentes distintas. Na atuação coadjuvante, sua intervenção ocorre em apoio à função fiscalizadora do Legislativo, tendo como principal produto a emissão de parecer prévio acerca das contas anualmente prestadas pela chefia do Poder Executivo, a serem objeto de deliberação legislativa. Esse parecer tem caráter técnico-opinativo e abrange todos os atos de caráter financeiro, orçamentário e patrimonial do governo e não vincula o Legislativo na sua competência de controle externo.

De outra banda, a atuação do Tribunal de Contas se dá de maneira autônoma, sem interação ou dependência para com o Poder Legislativo. Dentre essas competências próprias destaca-se a atividade judicante conferida aos Tribunais de Contas pelo artigo 71, inciso II, da Constituição de 1988. Trata-se da competência de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, assim como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. Junto com essa atividade judicante, também lhe compete adotar, sem qualquer intermediação, as medidas punitivas e ressarcitórias cabíveis, ou seja, os Tribunais de Contas dispõem de poder para diretamente punir, administrativamente, os responsáveis por contas irregulares, bem como para adotar medidas visando à reparação de dano causado ao erário.

Cabe destacar ainda que os processos de fiscalização e de prestação de contas são iniciados e encerrados no campo interno dos Tribunais de Contas, não existindo um sistema recursal externo, isto é, direcionado para uma instância superior. Entretanto, é necessário lembrar que o princípio da inafastabilidade da jurisdição, prescrito no art. 5º, XXXV, da CRFB, impõe que a lei não excluirá da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito, cuja característica é a definitividade ou imutabilidade de suas decisões.

Por isso, as decisões tomadas nos Tribunais de Contas, apesar de não se sujeitarem a um sistema recursal externo, não são definitivas e estão submetidas a apreciação judicial, produzindo efeitos apenas na seara administrativa. Não por outra razão que Ayres BRITTO (2005, p. 73) afirma que “*os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas e não processos parlamentares, nem judiciais nem administrativos.*”

CASTRO (2015, p. 55) destaca ainda a atuação autônoma dos Tribunais de Contas, na medida em que o exercício da competência será deflagrado pela própria Corte de Contas e que o seu esgotamento também ocorrerá na internalidade da Corte, assim, ele expõe que:

Há uma finalidade própria aos processos de contas (e ao próprio controle externo), incapaz de ser atendida por outros meios de atuação estatal, como a atuação judicial e/ou parlamentar. Tal constatação nos leva a concluir pela imprescindibilidade das Cortes de Contas, já que, inexistente o sistema brasileiro de controle externo, os demais órgãos existentes não seriam capazes de atender às finalidades públicas que se associam à atividade de controle externo da Administração Pública. Não obstante esta finalidade própria e particular dos processos de contas, a eles também se aplicam os princípios gerais de processo e procedimento estabelecidos na CRFB, mormente no que toca às garantias processuais, como as do contraditório e da ampla defesa.

Quanto ao momento da ocorrência dos atos administrativos, o controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas pode se dar de maneira prévia, concomitante ou posterior. Considerando esses momentos, FERNANDES (2016, p. 470) ensina que *“até a Constituição de 1946, os contratos dependiam, para sua eficácia, de assinatura, publicação e exame pelo tribunal de contas. Ao tempo do registro prévio, a eficácia ficava condicionada ao registro da despesa”*

No entanto, desde a promulgação da Constituição de 1988, o controle prévio pelos Tribunais de Contas foi extinto e hoje a sua atuação se dá, essencialmente, posterior ao ato administrativo praticado. Não obstante, a atuação concomitante é possível segundo a teoria dos poderes implícitos e no poder geral de cautela extraído da Constituição.

Inclusive, o Supremo Tribunal Federal (MS 24.510 e MS 26.457) tem admitido a utilização de instrumentos processuais cautelares pelos Tribunais de Contas com o propósito de evitar e prevenir a ocorrência de irregularidades, de modo que essas medidas cautelares são exemplos de atuação concomitante do Tribunal de Contas.

Além da previsão constitucional de instituição do Tribunal de Contas da União, cada Estado da federação conta com um Tribunal de Contas em seu âmbito. Com efeito, a Constituição de 1988 instituiu um sistema nacional de Tribunais de Contas espelhando o regime federativo de Estado brasileiro.

Assim, o controle externo da Administração Pública brasileira não conta com um único Tribunal de Contas, mas sim com vários Tribunais de Contas, cada um responsável por um ente federativo, tal como um para o controle externo da União Federal e um para cada Estado Federado e Distrito Federal.

Quanto aos municípios, o controle externo é realizado pelo mesmo Tribunal que fiscaliza o Estado, com a exceção dos municípios dos Estados de Goiás, Bahia e Pará que possuem uma Corte de Contas Municipal separado do Estadual. Além disso, extraordinariamente, temos dois Tribunais de Contas para o controle externo de um único

município (Rio de Janeiro e São Paulo), totalizando trinta e três (33) Tribunais de Contas existentes hoje no Brasil.

O sistema constitucional que regulamenta o Tribunal de Contas da União aplica-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização incumbentes aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art. 75 da CRFB). Ressalva-se ainda que não existe vinculação hierárquica de qualquer espécie entre o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, vez cada um exerce as suas competências próprias previstas no sistema federativo.

Novas responsabilidades foram ainda cometidas aos Tribunais de Contas por leis infraconstitucionais, entre elas destaca-se a Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2010, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse aspecto, essa Lei ampliou as atribuições do Tribunal de Contas na fiscalização dos recursos públicos, nos termos do seu longo artigo 59.

A Lei de Responsabilidade Fiscal procurou vincular a condução das políticas públicas a uma gestão fiscal responsável e em conformidade com os ditames legais. Ora, se as políticas públicas requerem o bom emprego de recursos públicos, elas devem se submeter a criteriosa fiscalização das Cortes de Contas. Afinal, a busca pela satisfação das necessidades e demandas da sociedade através de políticas públicas precisa ser controlada de forma legítima, econômica, eficiente e transparente.

Por todos esses aspectos vistos, conclui-se que os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, de extração constitucional, cuja missão é o exercício do controle externo, através do desempenho das competências constantes do rol dos incisos I a XI do art. 71 da CRFB. Como órgão do controle externo da Administração Pública, tem por objetivo atender as finalidades públicas, na qual os órgãos que exercem as competências atinentes ao controle externo terminam por atender não só à própria Administração Pública, mas como CASTRO (2015, p. 57) afirma, o sistema brasileiro de controle externo visa atender, fundamentalmente, à própria sociedade brasileira e ao regime democrático.

### **3. O Papel do Tribunal de Contas no Controle de Políticas Públicas.**

De início, é relevante que seja logo definido o que se entende por política pública. Contudo, há grande dificuldade de se conceituar um tema tão complexo, vez que há uma enorme variedade de conceitos para defini-la. Porém, parece razoável elencar aqui a posição de SOUZA (2006, p. 24), que citando diversos autores estrangeiros afirma que:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. (...) A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Pode-se ainda compreender, do mesmo modo que Jenkins *apud* FONTES (2015, p. 44), que políticas públicas “*se apresentam como um processo que pode demandar uma série de atos, os quais envolverão a escolha de objetivos e os meios para atingi-los*”.

Assim surgem as políticas públicas, quando o Estado desempenha a função de sujeito ativo para promover os direitos fundamentais do cidadão, com destaque para os direitos sociais, quais sejam, educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, dentre outros. Essas políticas, porém, não estão e nem poderiam estar inteiramente discriminadas no texto constitucional. Elas têm por limites o propósito constitucional, mas o seu desenvolvimento reflete a vontade predominante de um dado momento histórico e político.

Nesse sentido, oportuno lembrar a lição de FREITAS (2009, p. 32) que relaciona as políticas públicas com os direitos fundamentais, assim definindo política pública:

São autênticos programas de Estado (mais do que de governo), que intentam, por meio de articulação eficiente e eficaz dos atores governamentais e sociais, cumprir as prioridades vinculantes da Carta, de ordem a assegurar, com hierarquizações fundamentadas, a efetividades do plexo de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras.

Assim sendo, é preciso reconhecer que os objetivos finais das políticas públicas estão delimitados pelos direitos fundamentais, mas a forma de execução é, até certo ponto, discricionária, havendo com isso alguma margem de liberdade na sua execução pelo Poder Executivo, quer dizer, há diversas possibilidades de escolhas a disposição dos executores das políticas públicas.

Neste contexto, a Administração possui discricionariiedade “*para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo*” (MEIRELLES, 2007, p. 118), liberdade essa que se justifica pela impossibilidade de se prever legalmente as diversas ocorrências que a Administração deve responder.

No entanto, já se consolidou na doutrina e na jurisprudência o controle pelo judiciário dos atos discricionários da Administração. Com efeito, o ato discricionário é passível de sofrer

o controle judicial, desde que seja respeitada a discricionariedade administrativa nos limites em que ela é assegurada à Administração Pública pela lei (CARVALHO FILHO, 2008, p. 45). Dessa forma, mesmo que as políticas públicas sejam desenvolvidas com discricionariedade, elas estão sujeitas controle judicial e de igual modo sujeitas ao controle externo.

O limite para apreciação da discricionariedade são os critérios administrativos (conveniência e oportunidade), que de modo semelhante ao julgamento judicial, também são limites a serem observados quando do exame pelos órgãos de controle externo.

Um exemplo do controle externo sobre a competência discricionária dos gestores se dá quando os Tribunais de Contas exercem um controle de mérito sobre determinada política pública, aferindo a eficiência, a economicidade e a legitimidade de atos, contratos ou prestações de contas (ZYMLER E ALMEIDA, 2008, p. 166). Afinal, o poder discricionário não pode ser empecilho ao controle externo das políticas públicas, pois não se trata de um poder irrestrito e ilimitado, já que esse poder encontra limites na própria lei que dá ao gestor tal poder e espaço de liberdade conformado pela lei. Trataremos com mais detalhes sobre os limites desse controle logo mais.

De outra banda, de modo semelhante a diversidade do significado de política pública, diversos autores evidenciam um universo variado de fases que compõe o seu ciclo. Estudar a política pública consoante seu ciclo consiste em dividir o processo de adoção de um programa público em fases para que se possa obter uma melhor visão sistêmica de todo o processo de implementação da política.

À vista disso, o ciclo de políticas públicas, com algumas variações de autor para autor, tem, de modo geral, a seguinte ordenação de etapas, conforme figura adaptada de HOWLETT, RAMESH E PERL (2013, p. 16):



Figura: adaptação de Howlett, Ramesh e Perl (2013):

Do mesmo modo, para SECHI (2013, p. 43), o ciclo de políticas públicas “(...) *é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes*”. Assim, o ciclo de políticas públicas envolve basicamente as seguintes etapas: definição/montagem da agenda pública; formulação e escolha/tomada das políticas públicas; implementação; e avaliação.

Nesse ciclo, os programas e ações são estruturados de modo racional e sequencial para tornar possível a produção e organização do projeto. As políticas públicas surgem a partir da necessidade de resolver determinados problemas sociais. Identificado o problema, o tema é colocado na agenda pública e posteriormente elaborada uma solução escolhida entre as alternativas avaliadas, que será implementada e, por fim, avaliada. Todo esse processo de elaboração das políticas públicas envolve a participação de diversos atores públicos e privados, inclusive o Tribunal de Contas.

Entendido esses conceitos iniciais sobre políticas públicas, cabe agora correlacionar o controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas e as políticas públicas conforme o processo de formatação e implementação dos programas públicos, que se divide em fases que se projetam no tempo. Assim, é possível visualizar três momentos de mediação do Tribunal de Contas na política pública, conforme destacado por IOCKEN (2014, p. 41):

O primeiro momento compreende a colocação na agenda, a produção de soluções e a tomada de decisão; o segundo, intermediário, engloba a implementação e a execução das políticas públicas; e, por fim, o momento ulterior, relacionado ao exame das políticas públicas, através de um controle propriamente dito.

O primeiro momento se destaca pelo aspecto político, com atuação de um número indeterminado de atores sociais, políticos e econômicos, que atuam de forma plural e difusa, concorrendo para a tomada de decisão. Nesta etapa, os Tribunais de Contas operam no processo de maneira meramente sugestiva ou orientativa, semelhantes aos demais atores, assumindo um certo destaque em razão de ser uma instituição de estatura constitucional e constituído por técnicos altamente capacitados e especializados.

A atuação dos Tribunais de Contas nessa primeira etapa pode se dar através de recomendações e orientações nos processos de fiscalizações empreendidas, sempre em constante diálogo com os demais atores envolvidos.

Em continuidade, no segundo momento, etapa de implementação e execução das políticas públicas, o controle externo pelos Tribunais de Contas também tem uma natureza orientativa, sugerindo ajustes que venham a se mostrar importantes, como no dizer de IOCKEN,

(2014, p. 103), “*para a recondução das ações de governo aos resultados concebidos inicialmente, ou mesmo para caminhos outros que conduzam ao aperfeiçoamento da atuação do Estado*”.

Por fim, tem-se a última etapa das políticas públicas referente ao controle propriamente dito, como tradicionalmente é imaginado. Aqui o controle pode ter dois vieses, um de cunho sancionador, cujo objetivo principal é a detecção de desvios das normas e a consequente responsabilização pelos atos já praticados, marca punitiva das decisões dos Tribunais de Contas. Ou um viés de caráter corretivo pelos Tribunais de Contas, que busca a recondução tempestiva do processo com vistas ao atingimento dos resultados almejados de acordo com o sentido contemporâneo das políticas públicas, conforme lição de GONÇALVES (2018, p. 4).

A postura adotada pelos membros dos Tribunais de Contas é que definirá qual viés será adotado, embora um viés não exclua o outro, ambos podem estar presentes ao mesmo tempo. Sendo que a doutrina mais moderna, tal como ZYMLER e ALMEIDA (2008, p. 144), vem propagando a adoção de uma atitude mais corretiva e pedagógica dos Tribunais de Contas, acompanhando a evolução do modelo burocrático do Estado para o modelo gerencial do Estado.

Independente do viés adotado pelos Tribunais de Contas na etapa avaliadora da política pública, é nessa fase o maior campo de contribuição dos Tribunais de Contas, daí a necessidade de definir com profundidade o que seria avaliação. Para SECCHI (2013, p. 63), a etapa de avaliação pode ser vista como:

(...) a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento-chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes.

Ou ainda no dizer de CASTRO (2015, p. 94) “*trata-se, à toda evidência, de verificar, empiricamente, se o conjunto de atos praticados com vistas à concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição de fato concretizaram tais direitos e em que medida tais direitos restaram, ou não, realizados*”.

Por isso, merece destaque neste estudo o principal instrumento de avaliação de políticas públicas que os Tribunais de Contas dispõem. Trata-se da competência própria e autônoma dos Tribunais de Contas estabelecida no artigo 71, inciso IV, da Constituição de 1988, que confere às Cortes de Contas a prerrogativa de realizarem, de ofício ou por provocação do Poder Legislativo, inspeções e auditorias nas unidades administrativas do Estado. Dentre essas auditorias merece relevo a chamada auditoria operacional, vez que ela representou um avanço

das competências dos Tribunais de Contas, proporcionando uma mudança no foco do controle que passou a incluir a verificação do resultado da ação governamental, principalmente da avaliação de políticas públicas planejadas e implementadas.

A partir dessas auditorias operacionais, os resultados de algumas avaliações das políticas públicas começaram a ser contemplados na emissão do parecer prévio das contas de governo, tendo IOCKEN (2018, p. 180) destacado essa avaliação da seguinte maneira:

no âmbito do controle externo, a avaliação das políticas públicas ocorre de regra pelo procedimento da fiscalização operacional, cuja análise compreende a verificação do cumprimento dos programas e das ações de governo, além do seu desempenho, no que se refere aos objetivos, às metas e às prioridades, bem como à alocação e ao uso dos recursos disponíveis.

No uso das competências conferidas ao Tribunais de Contas, IOCKEN (2018, p. 181) credita ao órgão de controle a missão de dar ampla visibilidade dos resultados obtidos pelas ações e programas de governo à sociedade, sendo a emissão do parecer prévio das contas de governo o principal veículo de divulgação dos resultados de avaliações das políticas públicas. No entanto, como a referida autora aponta em pesquisa realizada por ela, foi constatado a inexistência de uma uniformidade em relação ao conteúdo do parecer prévio, bem como a pouca relevância que é conferida ao exame das políticas públicas.

Diante desse resultado, observa-se que a atuação dos Tribunais de Contas não pode ser reduzida à mera análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas. Há necessidade de mostrar para a sociedade como ou se os recursos públicos foram utilizados no atendimento do interesse comum, tornando imprescindível a inserção do exame das políticas públicas no parecer prévio das contas de governo. Novamente IOCKEN (2018, p. 186) chama a atenção para avaliação das políticas públicas, vez que elas:

são a base da identificação e da interpretação dos problemas políticos, e afetam as possíveis soluções e as respostas oferecidas para os diretamente beneficiados, alterando, portanto, as condições mediante as quais as novas políticas serão desenvolvidas e implementadas.

Cabe agora evidenciar os parâmetros a serem utilizados nas fiscalizações a cargo dos Tribunais de Contas, tendo o artigo 70 da CRFB estabelecido os critérios da legalidade, da economicidade e da legitimidade como informadores do controle externo.

Sob essa ótica, controle da legalidade significa verificar obediência às formalidades e aos preceitos previstos no ordenamento jurídico positivo. É a submissão do Estado à legislação criada por ele próprio e não a obediência à vontade do administrador.

Utilizando o conceito de LIMA (2015, p. 37), exame da economicidade implica uma avaliação qualitativa, que será feita sopesando-se os custos e os resultados, para o conjunto da sociedade, tendo em vista as alternativas disponíveis no momento da decisão quanto à alocação dos recursos.

Por fim, apreciar um ato de gestão quanto à sua legitimidade, no dizer de LIMA (2015, p. 37), envolve a formulação de um juízo de valor, uma avaliação das circunstâncias em que o ato foi praticado, uma ponderação da prioridade relativa entre a despesa efetuada e as outras necessidades da comunidade.

Dentre esses parâmetros constitucionais de controle, legalidade e economicidade não oferecem muita dificuldade como critério de fiscalização pelos Tribunais de Contas. Ao contrário do princípio da legitimidade, em que há uma extensa discussão doutrinária quanto aos limites do controle e o juízo de discricionariedade de um gestor.

Com efeito, o parâmetro de legitimidade é um conceito aberto, calcada em outros elementos de percepção (normalmente uma ilegalidade, ou uma imoralidade) e segundo a doutrina de CASTRO (2015, p. 80), permite ao controle externo o exame das finalidades e motivações dos atos administrativos, com o fito de verificar a congruência entre os motivos apontados e as finalidades perseguidas. Com isso, as Cortes de Contas deixam de apresentar apenas um controle baseado na conformidade do ato à lei, passando a realizar um controle mais moderno, porém aberto, de aferição mais complexa.

No entanto, com a constitucionalização desse parâmetro de controle, o debate deve passar não pela pertinência do controle, mas sim pela delimitação de seu alcance, com a fixação de seus limites e de suas possibilidades. Visando superar essa discussão, WILLEMANN (2020, p. 349) propõem diretrizes para guiar o exercício do controle externo em matérias sensíveis no campo de escolhas e alocação dos recursos para a implementação das políticas públicas, sistematizando, assim, as seguintes orientações:

(i) a postura das Cortes de Contas deve ser, usualmente, de deferência e respeito às decisões discricionárias e às soluções de mérito adotadas pela Administração Pública quanto à alocação de recursos públicos, aplicando-se, aqui, a regra geral de autocontenção;

(ii) deve ser enfatizada a função pedagógica e colaborativa dos órgãos de controle nesse campo, incorporando ao universo dos Tribunais de Contas ferramentas que favoreçam a interação construtiva e dialógica com as instâncias administrativas;

(iii) o descompasso entre as escolhas políticas projetadas na etapa de planejamento orçamentário e sua execução pela Administração Pública justifica que se excepcionalize a regra geral de autocontenção, autorizando-se

que o controle a cargo dos Tribunais de Contas seja mais intenso, pautado na centralidade do orçamento;

(iv) quando a ilegitimidade da escolha administrativa for objetivamente aferível à luz dos dados extraídos das contas de governo e dos resultados de inspeções e auditorias, será possível à Corte de Contas atuar como veto player, inibindo, ainda que temporariamente, a ação administrativa;

(v) o eventual desacordo entre a visão do órgão de controle e a postura administrativa não autoriza que o Tribunal de Contas atue como administrador positivo, substituindo a decisão administrativa pela sua posição. Nesse caso, o descumprimento da determinação deliberada pela Corte resolve-se no âmbito de responsabilização do gestor, que se sujeita a sanções em sua esfera pessoal.

A proposta de WILLEMAN fixa limites a atuação do Tribunal de Contas sem comprometer o núcleo político do gestor público, percebe-se, porém, uma linha tênue entre uma ação e a outra a ser adotada pelo Tribunal de Contas, que deve ser analisado caso a caso. A regra geral seria o respeito as decisões discricionárias e as soluções de mérito adotadas pelo gestor público, valorizando o diálogo institucional com formulações de recomendações e de possíveis soluções. Para somente, e excepcionalmente, analisar o mérito da política pública quando objetivamente for detectável uma incongruência entre o planejado e o executado na política pública.

Cabe ressaltar que mesmo com as competências outorgadas aos Tribunais de Contas pelo Constituição de 1988 e a ainda diante da força vinculante que suas decisões impõem em relação à Administração Pública, o controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas não pode sobrepor o poder constitucionalmente legitimado a promover as políticas públicas.

Isto não significa dizer que os Tribunais de Contas devam atuar de modo passivo quando da realização da fiscalização de uma política pública, já que poderão apresentar recomendações e inclusive determinações, sob pena de aplicar sanções, desde que interfiram apenas de forma indireta ou instrumental no processo de políticas públicas. Nesse sentido, GONÇALVES (2018, p. 4) entende que a interferência dos Tribunais de Contas se compatibiliza com o ordenamento jurídico, pois tal atuação são:

Meios naturais para a consecução de resultados ou para o atingimento de metas e estratégias, a exemplo da determinação de apresentação de um plano de ação, de cronogramas, estudos de viabilidade etc., se alinhando ao sentido contemporâneo das políticas públicas, sem representar violação ao sobredito princípio da separação de poderes.

Do mesmo modo, JANINI e CELEGATTO (2018, p. 83) sugere que as deficiências apuradas pela Corte de Contas sejam apontadas para a apresentação de um plano de ação pelo gestor público, indicando os responsáveis, as atividades e os prazos para a implementação das

recomendações e determinações formuladas. Após o plano de ação ser encaminhado pelo gestor e aprovado pelo órgão colegiado do Tribunal de Contas, surge um compromisso entre ambos para o cumprimento das atividades acordadas. Por fim, o Tribunal elaboraria um relatório específico tratando do impacto da auditoria, indicando os benefícios alcançados com a auditoria.

Esta é mais uma especificidade do Tribunal de Contas, onde ele pode emitir determinações e recomendações aos órgãos avaliados. Determinações nos casos em que as normas legais estejam sendo desobedecidos e recomendações quando, embora não haja obrigatoriedade legal para se realizar certo procedimento, o Tribunal de Contas avalia a oportunidade de adotá-lo.

### **Conclusão.**

Em suma, os Tribunais de Contas podem e devem investigar se determinada política pública atingiu seus objetivos, apontando meios de correções. Deve verificar se tal política trouxe melhorias a sociedade, ou caso em contrário, analisar os motivos pelas quais a política falhou e os custos/benefícios decorrentes do sucesso/fracasso da política pública.

Dizendo de outra forma, o Tribunal de Contas deve avaliar as consequências da ação governamental, investigando se a política pública controlada tem efetivamente produzindo os resultados para a qual foi criada.

Além disso, vimos o relevante papel institucional dos Tribunais de Contas de realizar o controle de efetividade das políticas públicas, situando-os como um dos principais atores na análise de efetividade da gestão em conjunto com o sistema de controle interno.

Diante da importância de se controlar as políticas públicas, nada melhor que um órgão de estatura constitucional, isento e dotado de alta capacidade técnica para efetuar o controle das políticas públicas, com os Tribunais de Contas dispondo do aparato e das informações necessárias para uma atuação global e abrangente das finanças públicas, ciente do gerenciamento de recursos limitados.

As competências atribuídas ao Tribunal de Contas pela Constituição Federal de 1988 permitem que o controle externo avalie os resultados das políticas públicas implementadas de modo mais abrangente, buscando nesses exames o respeito aos direitos fundamentais do cidadão. Com isso, o controle externo supera a análise do aspecto formal da mera legalidade identificado no cumprimento de formalidades previsto em normas legais.

Convém destacar ainda que as políticas públicas são instrumentos de concreção de direitos fundamentais que se materializam através de despesas públicas e de atos administrativos, portanto, elas se sujeitam ao controle externo. Por isso, não há programa ou política pública que, empregando recursos públicos, seja imune ao exame e à fiscalização dos Tribunais de Contas.

Como visto, as normas constitucionais e os princípios constitucionais da prestação de contas, da boa governança, da probidade determinam a fiscalização dos gastos públicos pelos diversos sistemas de controle. Assim, infere-se que, diante dos princípios constitucionais apontados e da concretização dos direitos fundamentais, as políticas públicas podem e devem ser fiscalizadas, de modo a permitir um uso mais eficiente, probó, transparente e democrático dos recursos públicos.

No entanto, a atuação dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas ainda se dá de forma tímida conforme aponta JANINI e CELEGATTO (2018, p. 84), na qual esses órgãos precisam rediscutir suas competências constitucionais e buscar uma atuação não apenas de apreciar a legalidade dos atos de gestão, mas de efetivamente colaborar com a consecução das políticas públicas por meio do controle externo.

Para isso, devem utilizar os mecanismos de interlocução colaborativa com os entes controlados e com próprio legislativo, bem como estimular e apoiar o controle social. Afinal, apenas o controle formal da legalidade viola o próprio princípio da eficiência, já que muitas vezes o custo do controle é bem maior que o benefício do controle.

Diante do todo exposto, conclui-se que o Tribunal de Contas é um órgão constitucional de soberania, competente para controlar toda espécie de utilização e gestão de recursos públicos, estando, portanto, apto ao controle externo das políticas públicas, já que estas constituem-se de programas, de atos e de ações que consolidam os direitos fundamentais. Atuam, assim, os Tribunais de Contas na busca da eficiência, da economicidade e dos demais valores constitucionais que regem a atuação do administrador público.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos Tribunais de Contas.** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, a. 1, n. 9, dez. 2001. Disponível em: <http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

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

BUGARIN, Paulo Soares. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 19. ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASTRO, José Ricardo Parreira de. **Ativismo de Contas: controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas.** Lauro de Freitas (BA): Jam-Jurídica, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência.** 4. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública, 3ª ed.** São Paulo: Malheiros, 2009.

GONÇALVES, Eduardo Luz. **Os tribunais de contas e as políticas públicas.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 23, n. 5595, 26 out. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/69241>. Acesso em: 12 jan. 2020.

GUERRA, Evandro Martins. **Direito Financeiro e Controle da Atividade Financeira Estatal, 3ª ed.** Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. PERL, Anthony; Tradução técnica Francisco G. Heidemann. **Políticas Públicas: Seus Ciclos e Subsistemas – Uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Políticas públicas: o controle do Tribunal de Contas.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2014.

\_\_\_\_\_. **Controle compartilhado das políticas públicas.** Belo Horizonte: Fórum, 2018

JANINI, Tiago Cappi; CELEGATTO, Mário Augusto Quinteiro. **A atuação do Tribunal de Contas na implementação de políticas públicas.** Revista Juris Poiesis - Rio de Janeiro. Vol.21- n°27, 2018, pag. 71-86. Disponível em <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/jurispoiesis/article/viewFile/6160/47965312> Acesso em 04 fev. 2020.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas.** 6. ed. São Paulo: Método; Rio de Janeiro: GEN, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 48. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SACHSIDA, Adolfo (Org.). **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34343&Itemid=433](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34343&Itemid=433). Acesso em 19 set. 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos, 2ª ed.** São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 05 dez. 2019.

WILLEMAN, Marianna Montebello. **Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil**, in RDA – Revista de Direito Administrativo, v. 263, mai/ago. 2013. Rio de Janeiro: FGV, p. 232, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/10649/9643>, acesso em 10 jan. 2020.

WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática: O desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2ª ed. 2008.