



**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/>

## A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL E O CONTROLE SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

### MANAGEMENT PUBLIC ADMINISTRATION AND SUBSTANTIAL CONTROL OF PUBLIC POLICIES BY COURT OF AUDITORS

*Igor dos Reis Fernandes<sup>1</sup>*

**Resumo:** Trata-se de revisão bibliográfica acerca do tema controle substancial das políticas públicas pelos Tribunais de Contas. Apurou-se que há no Brasil um cenário de gestão a exigir mudanças, da administração pública patrimonialista-burocrática para a administração gerencial focada em resultados, e que a transição para esse novo modelo exige uma nova postura dos Tribunais de Contas, os quais devem superar o paradigma do controle estrito de legalidade para, efetivamente, promover o controle substancial das políticas públicas, impulsionando a administração para a mudança, em vez de posicionarem-se como âncoras do atual modelo, de forma a se concretizar o direito fundamental à boa administração. Além disso, anotaram-se os principais instrumento de efetivação deste tipo de controle por parte das Cortes de Contas, com destaque para as auditorias operacionais e para a possibilidade de fazer com que este tipo de análise conste do próprio parecer prévio emitido pelos Tribunais sobre as contas de governo, a fim de que o ciclo do orçamento programa se encerre com o exame, tecnicamente abalizado, acerca do alcance dos objetivos e metas relativos às despesas autorizadas para o exercício financeiro em apreciação.

**Palavras-chave:** Controle substancial; controle de resultados; administração pública gerencial; políticas públicas; Tribunais de Contas.

**Abstract:** It is a bibliographical review on the subject of substantial control of public policies by the Courts of Auditors. It was found that in Brazil there is a management scenario requiring change, from the patrimonialist-bureaucratic public administration to the results-oriented management, and that the transition to this new model requires a new attitude of the Courts of Auditors, which must overcome the paradigm of strict legality control to effectively promote substantial control of public policies, propelling management to change rather than anchoring the current model to realize the fundamental right to good administration. In addition, the main instruments of effective control of this type of control by the Courts of Auditors were noted, particularly the operational audits and the possibility of making this type of analysis appear in the previous opinion issued by the Courts on management program in order to end the program budget cycle with the technically authoritative examination of the scope of the objectives and targets for authorized expenditure for the financial year under consideration.

**Keywords:** Substantial control; results control; managerial public administration; public policy; Audit Courts.

---

<sup>1</sup> Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da UniRio, Área de Concentração: Sociedade, Estado e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa: Estado, Constituição e Políticas Públicas. Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

## **Introdução.**

Vive-se hoje uma situação de esgotamento da capacidade de o Estado aumentar suas fontes tributárias de arrecadação, ao mesmo tempo em que a sociedade percebe a Administração Pública incapaz de entregar com efetividade os serviços públicos essenciais, a exemplo daqueles voltados a área da saúde ou da educação básica.

Diante desse cenário, ganha força, cada vez mais, a necessidade de concretizarem-se mudanças no modelo de administração pública, do patrimonialismo-burocrático para a administração gerencial com ênfase em resultados.

Ocorre que essa mudança de paradigma exige também uma evolução dos Tribunais de Contas na forma como fiscalizam a Administração Pública. As Cortes de Contas devem se posicionar como parte integrante do processo de mudança, quem sabe até impulsionando a administração para o modelo gerencial quando necessário, em vez de adotar uma postura excessivamente vinculada ao controle de legalidade (típico do modelo burocrático) que acaba desestimulando a travessia para o novo paradigma.

Pretende-se discorrer sobre o 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, além de declinar os fundamentos jurídicos-constitucionais que legitimam este viés de atuação e, por fim, sugerir que esta avaliação pode ir além dos relatórios de auditorias operacionais, para integrar o próprio julgamento de contas.

### **1. Esgotamento da capacidade tributária e a incapacidade do Estado de prover serviços públicos essenciais de qualidade à população.**

A percepção geral de esgotamento da capacidade contributiva da sociedade brasileira decorre especialmente da alta taxa de consumo no Brasil e também da escassez de recursos disponíveis para investimento em serviços essenciais à população, em face do nível de endividamento exacerbado que assola o país a partir, principalmente, da década de 90 e do elevado gasto social que adveio com a Constituição Federal de 1988 (FERRAZ, 2017, p. 34).

Em estudo publicado em dezembro de 2018, o Senado Federal divulgou dados da OCDE informando que a carga tributária brasileira é da ordem de 32,3% do PIB (dados de 2016). Embora elevada, está abaixo da média dos países da OCDE, da ordem de 34,2% do PIB (STN, 2018). Ocorre, em primeiro lugar, que o Brasil taxa excessivamente o consumo, impactando proporcionalmente mais a camada mais pobre da população. A tributação sobre

bens e serviços, no Brasil, é da ordem de 49,3% do total exarado, enquanto a média da OCDE é da ordem de 33,6% do total arrecadado, como apurado por Andressa (FARIAS, 2018).

Em segundo lugar, verifica-se que o endividamento brasileiro e o incremento dos gastos sociais a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 foram determinantes para o exponencial crescimento da carga tributária nacional a partir da década de 90, restando muito pouco da carga acrescida a ser destinado em serviços essenciais (FERRAZ, 2017, p. 34):

as despesas financeiras (com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública) e o gasto social (previdência e assistência social). Essas foram as despesas públicas que, em proporção do PIB nacional, aumentaram sensivelmente ao longo das últimas décadas, e conseqüentemente são as principais motivadoras do forte aumento da carga tributária que tivemos entre o início da década de 90 e o ano de 2005.

Para se ter uma ideia, Murilo Soares demonstrou que, de 1998 a 2006, 91,6% do aumento da carga tributária foi destinado à formação de superávits primários para pagamento dos juros e amortizações da dívida pública (SOARES, 2010, p. 8).

Por outro lado, entre 1995 e 2010, o gasto social no Brasil cresceu significativamente, saltando de 19,2% do PIB para 25,2% do PIB, segundo levantamento realizado por Jorge Abrahão (CASTRO, 2012, p. 1023). Tais gastos referem-se a dois grandes grupos: gastos de proteção social (previdência social, saúde, assistência social e infraestrutura social) e gastos de promoção social (trabalho e renda, educação, desenvolvimento agrário e cultura).

Em reforço a tal ideia, tem-se que os gastos com a previdência social no regime geral e também nos regimes próprios da União e dos entes subnacionais evoluíram exponencialmente no período examinado. Na União, por exemplo, estudo do Tesouro Nacional aponta um incremento da ordem de 49% de gasto com o Regime Próprio de Previdência Social (aposentadorias e pensões dos servidores públicos) entre os anos de 2002 e 2014 (STN, 2018).

Tal cenário ajuda a explicar porque o Brasil tem uma carga tributária bem próxima à média dos países da OCDE, mas fica bem atrás destes países quando se pensa em Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2019), ocupamos a 75ª posição no ranking mundial, enquanto países com carga similar ocupam as primeiras posições, como Noruega, Polônia, Canada e Japão.

Um outro índice pode demonstrar a dificuldade de o governo prover serviços básicos à população. O IDEB do ensino médio, por exemplo, praticamente não evoluiu entre os anos de 2005 e 2017 no Brasil. A média nacional saltou de 3,4 para 3,7, enquanto a meta era atingir

o índice de 4,7 em 2017 (INEP, 2019). De fato, o forte crescimento da carga tributária na década de noventa não implicou em igual incremento na qualidade dos serviços prestados à população.

## 2. Da administração pública burocrática à gerencial e o direito fundamental à boa administração.

Diante de tal contexto, no qual há uma percepção social no sentido da incapacidade gerencial do Estado em promover os serviços básicos à população, ao mesmo tempo em que se percebe uma saturação da capacidade de os cidadãos verterem recursos para a máquina pública, por meio de novos impostos, ganhou força a necessidade de a Administração Pública avançar de um modelo de gestão burocrático para um modelo gerencial.

O modelo burocrático pressupõe uma desconfiança prévia nos administradores públicos, de forma que exige sempre controles (administrativos) rigorosos dos processos, como, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas (PEREIRA, 1997, p. 11-12).

A administração pública burocrática teve como destaque, inicialmente, o controle de abusos. Seus defeitos foram a auto-referência e a incapacidade de prestar serviço de qualidade aos cidadãos. Como parte significativa das atividades e dos recursos do Estado eram voltados para as necessidades da própria burocracia, o seu controle acabou tornando-se lento, caro e desvinculado de resultados concretos para a sociedade (PEREIRA, 1997, p. 11-12).

Esses defeitos, no entanto, não se mostraram determinantes na época do surgimento da administração pública burocrática, haja vista que os serviços do Estado eram muito reduzidos, restringindo-se à manutenção da ordem, administração da Justiça e à garantia dos contratos e da propriedade. Não obstante, com a expansão das atribuições estatais e o aparecimento de novas formas de apropriação privada do patrimônio público, a administração burocrática restou inadequada, como leciona PEREIRA (1997, p. 10-11):

Foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1922), o principal analista desse processo, destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente. **À nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado**

**diretamente produzir ou indiretamente financiar.** O nepotismo e a corrupção mais visíveis foram controlados, mas surgiram novas modalidades de apropriação privada de uma fatia maior do patrimônio público. Se no século XIX, a administração pública do Estado liberal era um instrumento para garantir os direitos de propriedade – assegurando a apropriação dos excedentes da economia pela classe capitalista emergente – no Estado desenvolvimentista, a administração burocrática era uma modalidade de apropriação dos excedentes por uma nova classe média de burocratas e tecnoburocratas [grifou-se].

É no contexto de procurar responder a esta demanda social por maior efetividade do Estado na promoção de bens públicos e semipúblicos, o que exige um olhar do gestor para a necessidade da população, para além da satisfação dos interesses egocêntricos da burocracia, que surge a administração gerencial na segunda metade do século XX, em função também do crescimento das funções econômicas e sociais do Estado. O período de surgimento e de ascensão da administração pública gerencial é assim resumido por PEREIRA (1997, p. 14-15):

A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século como resposta à crise do Estado. Mais especificamente, desde a década de 60, ou pelo menos desde o início dos anos 70, cresceu a insatisfação, amplamente disseminada, com relação à administração pública burocrática. Nos EUA, Osborne e Gaebler (1992) – que cunharam a expressão *reinventing government* (reinventar o governo) –, em um livro que teve grande influência nos estudos sobre o tema, descrevem as reformas administrativas que ocorreram desde o início dos anos 70, mas que não se originaram no Governo Federal e sim nas administrações municipais e estaduais. Foi em 1992 que se estabeleceu a meta de reformar a administração pública federal norte-americana por critérios gerenciais, quando um político democrata – o presidente Clinton – converteu a ideia de “reinventar o governo” em programa de governo: a *National Performance Review* (Revisão do Desempenho Nacional).

A administração pública gerencial tem como fundamento a eficiência da Administração Pública (diminuição de custos e incremento na qualidade dos serviços), representa um progresso em relação à administração burocrática e, embora não abandone por completo seus valores, apresenta diferenças essenciais na forma de controle, que deixa de fundamentar-se nos processos para ter foco nos resultados e na maior participação dos agentes privados e/ou organizações da sociedade civil.

Como ressalta SOUZA (2007, p. 41):

Na administração pública gerencial, **destacam-se a definição precisa dos objetivos a serem alcançados e, posteriormente, o controle ou cobrança de resultados.** A administração pública gerencial vincula o interesse público ao da coletividade e não com o do aparato do Estado, como ocorre no modelo burocrático [grifou-se].

Com relação à ciência jurídica, este novo modelo de gestão administrativa encontra seu paralelo naquilo que se denominou direito fundamental à boa administração, inserido no estudo do Direito Administrativo. Trata-se de conceito fluido e variável a depender do contexto de sua aplicação. Pretende-se, em vista disso, delinear seu sentido e alcance para o que importa no desenvolvimento do tema aqui proposto, isso é, gestão por resultados e Tribunais de Contas.

A ciência jurídica vem se apropriando da expressão, incorporando-a nos debates acerca da democratização da função administrativa estatal. Segundo apurado pela Prof. Mariana (WILLEMAN, 2020, p. 95), a noção jurídica do termo boa administração pública tem sua gênese na construção de Maurice Hauriou em sua teoria institucionalista, que a associa à ideia de moralidade administrativa como critério de identificação de desvio de poder. A partir de uma visão funcionalista da expressão, Hauriou a vislumbra, também, como uma diretriz a guiar a administração na realização de suas funções, contribuindo para estender o controle incidente sobre o desvio de poder para além dos limites da legalidade, ampliando, assim, a utilização do recurso por excesso de poder.

A consagração jurídico-positiva desta noção como direito fundamental tem um marco importante na edição da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada em Nice, em 7 de dezembro de 2000. Com valor de tratado desde 2009, quando entrou em vigor o Tratado de Lisboa, o texto fundamental tem a seguinte redação:

Art. 41 – Direito a uma boa administração:

1. Todas as pessoas têm direito a que seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente: a) o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; b) o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

Do texto extrai-se que a jusfundamentalização da boa administração reconhece a todo cidadão comunitário o direito de exigir que as decisões adotadas pelas instituições comunitárias europeias sejam imparciais, equitativas e razoáveis, tanto em relação a seu conteúdo, quanto ao momento de sua adoção. Esse direito, por sua vez, desdobra-se em quatro dimensões mais específicas, quais sejam: (i) a exigência de contraditório antes da adoção de qualquer medida

individual que lhe afete desfavoravelmente; (ii) garantia de acesso a todos os expedientes concernentes ao interessado, o que impõe uma exigência de objetividade e transparência para a administração comunitária; (iii) obrigatoriedade de motivação das decisões administrativas adotadas pela União Europeia, imposição que se apresenta como projeção da interdição à arbitrariedade; e, finalmente, (iv) consagração da responsabilidade patrimonial da administração comunitária, mediante o reconhecimento do direito à reparação dos danos decorrentes de condutas omissivas ou comissivas das instituições comunitárias (WILLEMANN, 2020, p. 96). Deixando de lado discussões acadêmicas acerca da associação do termo boa administração pública a um direito ou a um princípio<sup>2</sup>, tem-se que, segundo RODRIGUEZ-ARAÑA (2012, p. 11-13), o importante a ser sublinhado é o compromisso assumido pelo direito com a centralidade do cidadão nas modernas construções a respeito do atuar administrativo:

Essa tomada de consciência do bom governo ou da boa administração como direito humano põe em relevo que o centro da ação do governo ou da ação administrativa é a pessoa e seus direitos e liberdades. [...] O bom governo ou a boa administração não é somente uma característica que deve distinguir os aparatos governamentais ou administrativos, mas é, sobretudo, um direito que assiste aos cidadãos, exigível diante dos Tribunais [...]

É esta perspectiva – de nortear a administração pública a um projeto democrático e humanizado das relações entre cidadãos e a estrutura administrativa do Estado – que, no fundo, justifica a gestão pública por resultados e o enfoque do Controle a partir desta diretriz, tal como salientado por AJENJO (2011, p. 476):

Nesse contexto modernizador das administrações públicas, o controle público teve que renovar seus objetivos para assumir uma realidade mais complexa que, em matéria financeira, deve discernir para além do cumprimento dos parâmetros de legalidade, para valorar outras novas regras de atuação como a racionalidade econômica ou, mais recentemente, a qualidade, e prestar atenção, com o maior ou menor grau de implicação, ao problema dos abusos de poder na gestão dos recursos públicos.

No Brasil, a noção de boa administração foi tradicionalmente associada ao dever de eficiência, em virtude da disciplina prevista no Decreto-Lei 200/67, tal como explanou o mestre Hely Lopes (MEIRELLES, 1997, p. 90):

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser

---

<sup>2</sup> Ver mais sobre o tema em: VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

Esse dever de eficiência, bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec-lei 200/67.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 o reconhecimento, no Brasil, de um direito fundamental à boa administração ganha estatura constitucional. Juarez Freitas é precursor em afirmá-lo como norma constitucional implícita, dotada de eficácia direta e imediata. A conceituação proposta pelo autor o identifica como “direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (FREITAS, 2009, p. 22).

Ainda nesse sentido, tem-se que o autor elenca seis postulados essenciais da boa administração, quais sejam: (i) direito à administração transparente; (ii) direito à administração pública dialógica; (iii) direito à administração pública imparcial; (iv) direito à administração pública proba; (v) direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada, ou seja, sem absolutizações de regras; e, finalmente, (vi) direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (não apenas eficiente), pois comprometida com resultados e com os objetivos fundamentais da Constituição (FREITAS, 2009, p. 23).

É este último elemento que está mais diretamente associado com o tema que aqui se desenvolve, por isso, merecedor de maior detalhamento. Como bem destacado por Mariana (WILLEMAN, 2020, p. 99), o compromisso da administração pública para com a obtenção de resultados lança luzes sobre a denominada “responsabilidade garantidora do Estado-Administração” e acentua a sua afinidade com a noção mais ampla de boa governança, projetando-se para o campo da busca por resultados e da concretização dos objetivos assumidos politicamente, impondo ao Estado, por via reflexa, o fortalecimento de sua capacidade de direção e mobilização de recursos públicos econômico-financeiros.

Ainda mais enfáticas são as palavras do administrativista Diogo de Figueiredo (MOREIRA NETO, 2009, p. 13), por meio das quais o autor caracteriza o resultado como um dos mais importantes campos de experimentação do direito à boa administração. Em referência à chamada “administração de resultado”, assim se manifesta o jurista:

Assim é que a Constituição de 1988, com louvável antecipação, ministra todo o fundamento institucional necessário para a afirmação e aplicação em nosso País da doutrina da, assim denominada, administração de

resultado, ou seja: ela confere a base da legalidade finalística, ou melhor dito – para empregar a denominação que já se difunde na literatura jurídica, por envolver também a legitimidade – confere a base institucional de sua juridicidade finalística no direito público brasileiro.

Na realidade, a promissora doutrina do resultado se vem consolidando sob a nova concepção das relações entre os cidadãos e o Estado, uma vez que se encontra especificamente voltada à afirmação do dever funcional estatal de proporcionar uma boa administração.

Ora, a boa administração não pode ser outra que não a que logra resultados concretos e materializados em uma boa e justa atribuição de bens e serviços em benefício último das pessoas, como um “*proprium*” da função administrativa.

Ainda em linha de destacar a administração por resultados como um dos vetores mais importantes da boa administração, Mariana (WILLEMANN, 2020, p. 100), salienta que “a eficiência, a eficácia e a racionalidade econômica são as expressões concretas da boa administração no domínio específico da gestão dos recursos públicos”. Em linhas gerais, a racionalidade econômica articula-se com um mandamento de otimização de custos, visando ao cumprimento de um objetivo ao menor custo financeiro, pressupondo um balanceamento entre os meios (“inputs”) e o objetivo visado (“output”). A eficácia, por seu turno, tem por base uma relação estabelecida entre os resultados esperados de uma determinada ação administrativa e aqueles efetivamente alcançados. Já a eficiência evoca prioritariamente uma apreciação qualitativa, uma valoração a respeito das prestações a cargo dos poderes públicos e o grau de satisfação dos seus destinatários.

Tais critérios enquanto dimensões constitutivas do direito fundamental à boa administração, avançam no sentido de afirmar uma cultura de gestão das finanças públicas orientada pela busca de resultados de qualidade satisfatória ao menor custo e tempo possíveis. Trata-se da denominada lógica dos três “Es”, referida por Michael (POWER, 1997, p. 49) em sua abordagem a propósito da “sociedade auditora” e que está no centro das reformas reclamadas para o campo dos gastos públicos.

### **3. A necessidade de mudança de paradigma do controle estrito de legalidade para o controle de resultado das políticas públicas.**

Este novo modelo de gestão exige, portanto, um novo tipo de controle: o controle de resultados, também denominado controle global.

Tal movimento está alinhado com o que a doutrina vem afirmando em termos de evolução do controle formal para o controle substancial a partir da percepção da transição do modelo administrativo burocrático para o gerencial. “A fiscalização operacional assume

especial relevo nos tempos atuais, face à tentativa de implementação de uma Administração Pública gerencial ou da Administração Pública societal, ambas regidas por estes princípios, que, anteriormente, eram mais levados em conta no setor privado” (BARBOSA, 2010, p. 110). No entanto, a transição só se efetivará quando o Controle Externo, principalmente, fizer também a travessia, posto que, do contrário, será uma âncora que impede a mudança de paradigma.

Segundo SOUZA (2007, p. 41), o controle de resultados não incide somente sobre uma atividade, isoladamente considerada, mas sobre um conjunto de atividades administrativas (por isso, é também chamado de “global”), cuja interligação manifesta os impactos finais da atuação governamental. Após a avaliação de economicidade na aplicação dos recursos públicos, os aspectos essenciais enfatizados pelo controle de resultados são: eficiência; eficácia, e efetividade.

No âmbito público, o resultado efetivo não pode ser avaliado com base exclusivamente nos produtos de um programa governamental, mas em relação aos seus impactos qualitativos e quantitativos. Dessa forma, a análise da efetividade verificará se foi gerado um impacto transformador da realidade para o público-alvo do programa, tendo sido satisfeitas as suas necessidades. Os impactos devem ser mensurados primeiramente junto aos usuários, e, em um segundo momento, a outros atingidos de maneira indireta (SOUZA, 2007, p. 42).

Na síntese que Mariana (WILLEMAN, 2020, p. 101) fez acerca dos estudos de José Joaquim Gomes (CANOTILHO, 2008, p. 27):

Esse alcance do direito fundamental à boa administração pública – o direito à gestão eficaz, eficiente e econômica dos recursos públicos no âmbito de uma administração pública à qual se imputa a responsabilidade por resultados – exige uma renovada apreciação dos mecanismos de controle da gestão pública financeira. Coloca-se em evidência, sem sombra de dúvidas, a necessidade de revisão urgente dos parâmetros de atuação do controle externo financeiro no quadro da teoria do Estado. **O controle das contas públicas anseia por novos padrões de aferição e precisa, além disso, ampliar seu objeto.** [grifou-se]

Para tanto, os Tribunais de Contas precisam revisitar suas competências constitucionais e extrair da carta maior sua verdadeira vocação de não apenas apreciar a legalidade dos atos de gestão, mas de efetivamente colaborar com a consecução das políticas públicas por meio do Controle Externo, notadamente mediante a interlocução colaborativa com os entes controlados e com próprio parlamento respectivo, bem como pelo estímulo e apoio ao Controle Social.

O princípio da legalidade é, sem dúvida, um necessário ponto de partida do Controle, mas não necessariamente seu ponto de chegada (AYRES BRITTO, 2005, p. 66).

Ocorre que os Tribunais de Contas não têm conseguido migrar do modelo de controle formal para o controle de resultado. O controle externo no Brasil ainda apresenta uma supremacia do exame de prestações de contas, com responsabilização financeira, em relação a procedimentos auditoriais a aspectos operacionais e de desempenho da ação governamental (GOMES, 2002, p. 19-20):

Sob a influência do modelo francês de controle externo de natureza jurisdicional, os Tribunais de Contas do Brasil aperfeiçoaram com êxito a fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob a ótica da prestação de contas, notadamente no que diz respeito à responsabilização financeira do agente público e à aplicação de sanções pela violação da lei. Assim, a atividade dos Tribunais de Contas do Brasil tem, tradicionalmente, natureza judicialiforme, caracterizada pelo controle ‘ex-post’, ao contrário dos países anglo-saxões que desenvolveram os modernos procedimentos auditoriais, cujos paradigmas são a Inglaterra, os Estados Unidos e Canadá. Somente mais recentemente, na verdade a partir da década de oitenta, alguns órgãos de controle externo no Brasil começaram a utilizar os procedimentos auditoriais [...] predominavam os aspectos jurídicos e financeiros, constituindo, assim, a bem dizer, a auditoria de regularidade (financeira e de cumprimento legal), que cederia o espaço à auditoria operacional integrada introduzida pela Constituição de 1988.

É certo que os dois tipos de controle convivem, trata-se de disposição constitucional, mas o fato é que o controle legalista – focado nos meios, não nos resultados – pode ser instrumental em relação ao controle global da política pública. Isso é, primeiramente os Tribunais de Contas deveriam investigar se determinada política governamental, de fato, impactou os cidadãos que lhes são destinatários e, caso negativo, aprofundar a análise para entender as causas pelas quais a política falhou. O excessivo controle de meios, como o controle prévio sobre as licitações e contratos, pressupõe desconfiança prévia no administrador, o que não se coaduna com as novas diretrizes da administração pública gerencial.

#### **4. O papel fundamental dos Tribunais de Contas no controle de resultado das políticas públicas e os fundamentos jurídicos para este tipo de fiscalização.**

Quando se pensa na administração pública gerencial, na qual prepondera o foco nos resultados, a análise de efetividade das políticas públicas ganha especial relevância. Ora, como se demonstrou em linhas anteriores, o controle de meios, típico da burocracia, deve ceder lugar ao controle de desempenho, de forma que o gestor tenha maior discricionariedade na sua atuação, isso é, que possa encontrar as melhores soluções para o problema enfrentado, desde que mire – sempre – o objetivo previamente estabelecido, o que legitima suas ações.

Quer dizer, quanto maior a liberdade que se pretende conferir ao gestor – necessária ao enfrentamento dos novos desafios da Administração Pública –, mais claros devem ser os objetivos e metas que deve alcançar. Também assim, a “accountability” deve focar em aferir em que medida os objetivos foram alcançados, além de checar as eventuais justificativas para o não cumprimento das metas, a saber se o gestor empregou toda a diligência na consecução dos objetivos estabelecidos e se seu insucesso é decorrência de fatores alheios a sua vontade e, neste caso, identificar os ajustes para o próximo ciclo, ou se os resultados deixaram de ser alcançados pela ausência de diligência do gestor, o que implicaria em reprovação de suas contas.

É claro que a primeira avaliação das Políticas Públicas de governo cabe ao próprio Executivo, por meio de seus mecanismos de Controle Interno. Trata-se de exame contínuo da gestão que visa a corrigir rumos e evitar desvios em prol da maior eficiência da gestão.

Trata-se, nesse caso, de avaliação própria da teoria administrativa, que visa a melhorias nas práticas gerenciais. A avaliação é fundamental para que a administração pública aperfeiçoe o uso dos recursos empregados na implementação das políticas públicas. Constitui-se uma necessidade e não uma opção. Deve ser vista como um instrumento útil para a ação (MOTTA, 1992, p. 173). No Brasil, este processo de avaliação das políticas públicas vem junto com o movimento da década de 90 da reforma do aparelho do Estado.

Segundo a OCDE, a avaliação na administração pública, compreende a análise sistemática e objetiva de uma política pública, programa social ou qualquer ação governamental, finalizada ou em fase de execução, que examina sua concepção, implementação, desempenho e resultados com o propósito de determinar a relevância, o grau de realização de seus objetivos, sua eficiência, sua eficácia, efetividade e sustentabilidade do ponto de vista do desenvolvimento (BLIACHERIENE, 2016, p. 147).

Os objetivos da avaliação administrativa podem ser assim sistematizados i) prover o gestor de dados e informações críveis e úteis para que conheçam os resultados gerados pelo processo decisório e seu impacto para os beneficiários; ii) propiciar que as políticas sejam desenhadas ou redirecionadas de forma mais consistente; iii) orientar tomadores de decisão quanto à continuidade, necessidade de correção ou suspensão das políticas públicas em andamento; iv) aumentar a responsabilização na gestão pública (“accountability”); v) reduzir o risco e a incerteza nas ações administrativas de interferências nas políticas públicas; e vii) servir como instrumento de “feedback” para o processo de aprendizagem organizacional no setor público (BLIACHERIENE, 2016, p. 149). Em resumo: são objetivos da avaliação de políticas públicas: “conhecer seus fatores positivos, apontar seus equívocos e insuficiências, com a

finalidade de buscar seu aperfeiçoamento ou reformulação” (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2000, p. 45).

Ocorre, no entanto, que a avaliação da gestão, tal como idealizado na teoria administrativista, deve se verificar também no âmbito do Controle Externo, notadamente a “accountability”, em tempos de gestão por resultados, deve englobar esta espécie de avaliação. É necessária prestação de contas à população dos atos de gestão praticados por aqueles a quem foram outorgados poderes para administrar recursos públicos. É esta a função do Controle Externo. Exercida pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas gozam, por um lado, de envergadura político-constitucional que lhes assegura independência para dizer sobre o mérito das políticas públicas e, por outro lado, de capacidade técnico-organizacional para oferecer exames tecnicamente estruturados da atuação governamental.

Quanto à estatura dos Tribunais de Contas, tem-se que “não pode ser um Tribunal tão-somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional. É dizer, os Tribunais de Contas têm quase todo seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim, no plano da sua função, como respeitadamente a suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam” (AYRES BRITTO, 2005, p. 71).

Ainda nessa linha, é também como se posiciona Marçal Justen Filho em prefácio elaborado na obra de CAMPELO e CAVALCANTE (2014):

De há muito tenho defendido a existência de cinco “Poderes” na Constituição Brasileira. Além do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Poder Executivo, a CF/88 dispôs sobre o Tribunal de Contas e o Ministério Público. O Tribunal de Contas é um dos Poderes do Estado brasileiro porque apresenta uma estrutura organizacional com sede constitucional. A Constituição não apenas impôs a sua existência, mas também especificou competências próprias e insupríveis, além de garantias destinadas a assegurar a sua atuação autônoma, não subordinada a qualquer outro órgão estatal (...)

As funções do Tribunal de Contas não são qualitativamente homogêneas. São competências complexas, que refletem a concepção constitucional da limitação do poder estatal pelo próprio poder estatal. O sistema brasileiro de freios e contrapesos se caracteriza também pela presença do Tribunal de Contas. Trata-se de um órgão de acompanhamento, de fiscalização e de repressão a desvios e ineficiências na atividade exercitada por agentes investidos de poderes e competências administrativas do poder público. Em uma fórmula sumária (e insuficiente), o Tribunal de Contas desempenha função de controle da atividade administrativa do Estado.

É da vocação constitucional dos Tribunais de Contas que exerçam controle sobre o mérito da atividade administrativa, indo além do escopo que a própria jurisdição consegue alcançar. Ainda nas palavras de Marçal Justen Filho (CAMPELO; CAVALCANTE, 2014):

Ao prever a sua existência, a Constituição brasileira reconheceu a insuficiência do controle jurisdicional, caracterizado pelo princípio dispositivo. O Estado-jurisdição somente atua quando provocado, não atua de ofício. O controle jurisdicional dos atos estatais é imprescindível, mas não suficiente.

É indispensável a existência de mecanismos internos ao próprio Estado, que atuem de ofício e sem necessidade de provocação mediante o exercício do direito de ação. Mais ainda, é imperiosa a avaliação da regularidade da atuação estatal não apenas sobre o prisma da compatibilidade com as normas jurídicas. Mais precisamente, só é válida e legítima a atuação estatal quando assegure a utilização mais satisfatória e adequada para os recursos públicos e promova o atendimento eficiente das necessidades coletivas e a realização das finalidades primordiais previstas no art. 3º da CF/88. Esse tipo de controle de eficiência, de eficácia e de economicidade não se enquadra na dimensão própria da função jurisdicional. Portanto, é necessário admitir que certa atividade estatal possa ser reconhecida como válida segundo os critérios da jurisdição, mas ser violadora do modelo de eficiência, eficácia e economicidade imposto pela Constituição.

O Tribunal de Contas desempenha uma atividade de controle de legalidade similar, sob diversos ângulos, àquela exercitada pelo Poder Judiciário. Mas há uma parcela de atuação do Tribunal de Contas que é totalmente inconfundível com o controle jurisdicional. Trata-se de delimitar, de restringir e de orientar o desempenho das escolhas discricionárias do Estado. Como é sabido, a discricionariedade é uma margem de autonomia nos limites da lei. A fixação dos limites da discricionariedade é essencial num Estado Democrático de Direito. O Tribunal de Contas é um mecanismo constitucional para a concretização dos limites à discricionariedade. Não é válida a atuação ativa ou omissiva da autoridade administrativa simplesmente porque desempenha no exercício de uma competência discricionária. É indispensável a compatibilidade das escolhas discricionárias com os postulados de eficiência, eficácia e economicidade. Esse tipo de controle não se compatibiliza com as peculiaridades da função jurisdicional. Demanda um tipo de conhecimento técnico especializado e uma dimensão de envolvimento com a própria atividade administrativa. Em síntese, pode-se afirmar que o mérito do ato administrativo não se subordina a controle jurisdicional, mas se subordina a um controle diferenciado pelo Tribunal de Contas – e somente por ele.

Parece mesmo que os Tribunais terão papel de destaque na verificação do cumprimento do princípio da legitimidade plena no âmbito da democracia substancial, explicada por Diogo (FIGUEIREDO, 2004, p. 46-47). Segundo o autor, “o problema central de democracia contemporânea passa a ser o como garantir a legitimidade plena na ação do Poder Público” (p. 46).

Inicialmente, deve-se distinguir entre a legitimidade originária, a legitimidade corrente, e a legitimidade finalística ou teleológica. A legitimidade plena é a que se realiza sob estes três aspectos, segundo informa o autor mencionado.

A legitimidade originária é aquela que provém de um título, ainda que tenha sido apoderado pelo uso da força. A legitimidade corrente, por seu turno, é a que sucede, no tempo, a originária, isso é, a originária corresponde ao ato de investidura, uma vez que tão logo o detentor de poder político passa a tomar decisões será necessário confrontar seu desempenho com as expectativas dos governados. Está claro que há uma ampla margem dentro da qual poderá mover-se confortavelmente o governante, assim titulado, mas bastará que traia ou mesmo frustre algumas daquelas expectativas para perder a legitimação corrente. Nas democracias a perda da legitimidade corrente resulta em mudanças no jogo do poder nas eleições periódicas (FIGUEIREDO NETO, 2004, p. 47).

Por último, o autor esclarece sobre a legitimação finalística ou teleológica. É que, em última análise, a realização da legitimidade dependerá do que hajam produzido os agentes políticos ao aplicarem as parcelas de Poder Estatal a seu cargo. Será esta confrontação entre o deveria realizar, a partir de sua proposta, e o que de fato realizou, a derradeira aferição qualificatória da legitimidade – a legitimidade finalística (FIGUEIREDO NETO, 2004, p. 48).

Ainda segundo Diogo Figueiredo (2004, p. 48):

E de tal forma caprichosa se pode tornar essa avaliação, que o agente político, embora haja sido eficiente na condução de políticas públicas específicas, intercorrentemente legitimadas, poderá vir a produzir resultados que, em seu todo, virão a ser rechaçados pelos governados.

Assim, por essa teoria, legitimam-se plenamente agentes e decisões quando coincidem as escolhas democráticas subjetivas e as objetivas – dos agentes políticos e das políticas a serem perseguidas – e, na prática, quando satisfazem com plenitude à aplicação dos múltiplos controles de juridicidade à disposição da sociedade (FIGUEIREDO NETO, 2004, p. 48).

No mesmo sentido, o controle de juridicidade no que respeita à administração gerencial ou o direito à boa administração pressupõe controles voltados à eficiência, efetividade e economicidade da ação administrativa, até porque inserido em um contexto de maior discricionariedade administrativa. A métrica de tais valores (3 “Es”), bem como o entendimento das diversas linguagens justificadoras devem contar com ouvidos e olhos hábeis para “digerir” tais informações à sociedade. Os caminhos (e interpretações) das ações administrativas mais eficientes que levem ao “bem comum” têm de contar com uma instância que detenha ouvidos

capacitados e dinâmica própria (célere) na resolução de conflitos e na identificação de ineficiências na prática nos deveres do Estado. Os Tribunais de Contas, portanto, representam os olhos da sociedade em uma visão proativa de identificação das necessidades e crítica das liberdades administrativas para o adimplemento do papel do Estado (CAVALCANTE, 2016, p. 85).

Os Tribunais contam idealmente com uma estrutura técnica especializada condizente com cada meandro da atividade estatal, como ainda com mecanismos céleres para identificação de “desvirtuamentos interpretativos” das discricionariedades necessárias para o exercício da atividade administrativa. Buscam ferramentas tecnológicas suficientes a viabilizar um controle concomitante, preditivo e tempestivo, fincado em indicadores (CAVALCANTE, 2016, p. 85).

Ainda nessa linha de sentido, o mestre Ayres Britto, ao relacionar o vínculo funcional do controle externo com a prestação de contas e a responsabilidade pessoal do gestor de recursos públicos com o princípio republicano, posiciona os Tribunais de Contas como peça-chave do bom governo e da boa administração pública (BRITTO, 2004, p. 190).

Partindo agora para o levantamento do arcabouço jurídico que legitima a intervenção dos Tribunais de Contas no exame de mérito das políticas públicas, recapitula-se que, em virtude dos avanços na ciência administrativa, que impulsionam o modelo de gestão pública do burocrático para o gerencial, com ênfase em resultados, verificou-se que o Controle Externo deve, até como forma de viabilizar a transição do modelo, passar a enfatizar o controle substancial, isso é, focar o mérito do gasto público e os resultados das ações governamentais.

A partir das reformas administrativas da década de 90, com especial inspiração no modelo gerencial de gestão, o orçamento passou a ser estruturado em programas de governo, nos termos do Decreto 2.829/1998 (BRASIL, 1998):

Artigo 1º Para a elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano 2000, toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Parágrafo Único. Entende-se por ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demanda da sociedade.

Em uma definição simplificada, tem-se que um programa consiste em um instrumento de ordenamento da atuação governamental, abrangendo um conjunto de ações, cujos produtos ou resultados (bens ou serviços) contribuem para a solução de problemas/demandas da

sociedade, tais como: segurança pública, saúde, urbanismo, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comunicações e energia.

Segundo Gonzalo (MARTNER, 1972, p. 195, citado por GIACOMONI, 2017, p. 174), em documento de 1959, a ONU assim conceituava o orçamento-programa:

Um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza.

O grande mérito do orçamento-programa, além de colocar ênfase naquilo que o governo realiza no cumprimento de suas funções, muito mais que no objeto de gasto, foi em bem articular os componentes que o compõe. GIACOMONI (2017, p. 175), destaca os elementos essenciais desta espécie de orçamento:

- a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas medidos por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e
- d) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

Ainda nesta linha, a Portaria 42/1999 do então Ministério do Orçamento e Gestão (BRASIL, 1999), discriminou a despesa pública e estabeleceu os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, sendo oportuno destacar sua definição para programa (art. 2º): “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”.

O fim almejado por estas alterações no sistema de planejamento e de orçamento do governo foi o destaque para os resultados para ação pública, de acordo com Inaldo da Paixão (ARAÚJO, 2002, p. 170):

Entre os macro-objetivos dessa reforma, podemos enfatizar a tentativa de tornar a administração pública menos burocrática e mais gerencial, em face da observância de dois princípios fundamentais: problematizar a realidade a ser transformada e cobrar resultados, aqui entendidos, respectivamente, como sendo a necessidade de se identificar, realmente, os anseios da comunidade e de prestar contas sobre quais foram, efetivamente, os benefícios gerados aos cidadãos, contribuinte ou não. É, em síntese, a prática fiel da “accountability”.

Desde então, o ato de prestar contas é tomado por um novo e importante aspecto, para além do controle de legalidade, quer-se que o administrador demonstre os resultados que alcançou no período, inclusive, razões pelas quais eventualmente certos objetivos não tenham sido atingidos. A “accountability”, como responsabilidade objetiva de responder por algo (prestar contas), abrange também aspectos de desempenho (SOUZA, 2007, p. 54).

Nesse mesmo sentido, verifica-se que a necessidade de construção de uma relação dialógica em prol do exercício contínuo da legitimidade democrática impõe ao controle um novo modelo para a avaliação dos programas governamentais. O controle do orçamento público não pode ser reduzido à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas. Deve avançar para traduzir 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, isso é, dos programas governamentais (IOCKEN, 2018, p. 180).

Nesse contexto, eventuais objeções ao controle substancial das políticas públicas, em paralelo com o que se tem no controle judicial, seriam muito mais facilmente rechaçados na esfera controladora, como salienta Willeman (2020, p. 305): “Na verdade, sendo os Tribunais de Contas órgãos constitucionalmente dotados de autoridade para o exercício da fiscalização financeira do Estado, resta pouco espaço para que se questione a possibilidade de tais órgãos virem a controlar a implementação de políticas públicas”. Segundo a autora, “essa tarefa já integra a própria essência da missão constitucional confiada a tais instituições”.

Uma das principais objeções contra o controle judicial do mérito das políticas públicas reside no fato de que o Judiciário não teria capacidade técnico-operacional para examinar de forma abrangente o orçamento e nem teria uma visão macro das demandas atendidas pela política em face de recursos orçamentários limitados. Tal argumento não pode ser transposto para impedir a fiscalização substancial das políticas públicas pelos Tribunais de Contas, uma vez que a própria natureza das Cortes de Contas e da função constitucional que exercem pressupõem que o controlador esteja tecnicamente preparado e que disponha do aparato e das informações necessárias para uma visão global e abrangente das finanças públicas e, mais propriamente, da gestão de recursos limitados (WILLEMANN, 2020, p. 306).

Um outro argumento que muitas vezes é contraposto ao controle judicial das políticas públicas refere-se à ausência de representatividade de seus membros, os quais não são eleitos. De certa forma este argumento é válido também para os membros dos Tribunais de Contas. No entanto, a força deste raciocínio, no âmbito da esfera controladora, é mitigada, não apenas pela expressa previsão constitucional do controle de legitimidade e de eficiência do gasto público, mas também por dois fatores principais: **a)** o menor potencial invasivo das decisões dos Tribunais de Contas, que não se prestam a efetivar direitos subjetivo de particulares perante o poder público, como ocorre no judiciário; e **b)** o caráter coadjuvante de suas decisões quanto ao mérito de políticas públicas, as quais ou se traduzem em simples recomendações de melhorias diretamente ao Executivo, ou, quando impositivas, dependem da participação do Legislativo, que é o Poder titular do Controle Externo ( WILLEMAN, 2020, p. 306-307).

Finalmente, no que respeita à Constituição Federal (BRASIL, 1988), artigos 70 a 75, tem-se que a norma maior determina, tanto para o sistema de controle interno de cada poder, quanto para os Tribunais de Contas, a avaliação de aspectos operacionais e de desempenho:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, **legitimidade, economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante **controle externo**, e pelo **sistema de controle interno de cada Poder**.

[...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de **natureza** contábil, financeira, orçamentária, **operacional** e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o **cumprimento das metas** previstas no plano plurianual, a **execução dos programas de governo** e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e **avaliar os resultados**, quanto à **eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - **apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional**.

[...]

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos

Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros [grifou-se].

No que respeita à instrumentalização do controle substancial das políticas públicas, ordinariamente destaca-se a auditoria operacional como a forma de expressão dos Tribunais de Contas acerca destas questões. Silva (2006, p. 202), por exemplo, ressalta enfaticamente o papel das auditorias operacionais no controle de resultados:

Na época atual, quando a sociedade está mais esclarecida e consciente de seus direitos, não se admite mais que o controle da administração pública, realizado pelos Tribunais de Contas, se reduza basicamente ao exame da conformidade e da regularidade dos gastos públicos, deixando de avaliar os aspectos da economia, eficiência, eficácia e efetividade, quando da execução dos programas governamentais. O instrumento a ser utilizado para essa avaliação é, sem sombra de dúvida, a auditoria de natureza operacional.

Nesse mesmo sentido, Mariana (WILLEMAN, 2020, p. 310), acentua que, por meio das auditorias operacionais, é possível averiguar se determinada política pública consegue atingir os resultados almejados e se isso é realizado de forma econômica, eficaz e eficiente.

A par disso, a autora elenca ainda mais duas formas de instrumentalização do controle substancial das políticas públicas. O termo de ajustamento de gestão (TAG), que seria usado como um mecanismo de controle consensual sobre a gestão, por meio do qual o gestor se comprometeria a corrigir rumos, de acordo com o apontado pelo Tribunal de Contas. Além disso, a autora, lembra que os Tribunais de Contas também podem lançar mão das audiências públicas, com o fim de estabelecer uma atuação dialógica com os atores envolvidos na realização das políticas públicas (WILLEMAN, 2020, p. 310-311).

Não há dúvidas de que o controle substancial sobre as políticas públicas alinha-se muito bem com a competência pedagógica do controle e que pressupõe diálogo e espírito colaborativo com a gestão. Há nesse aspecto, uma troca muito forte com o sistema de controle interno de cada Poder, afinal, este o primeiro responsável por identificar falhas operacionais que podem impactar a entrega dos resultados esperados pelos programas de governo.

Mas será que estas questões não deveriam ser levadas também ao Parlamento por ocasião da emissão do parecer prévio pelos Tribunais de Contas. Ora, o prestar contas, nos dias atuais, não pode limitar-se simplesmente a aspectos de mera conformidade e regularidade dos atos de gestão. Antes, parece, que deve haver uma prestação de contas dos resultados das

políticas públicas que se pretendeu implementar no período, só assim se encerraria o moderno ciclo do orçamento programático. Quer dizer, o Parlamento autoriza o orçamento para que certos programas de governo sejam executados em um exercício financeiro; logo, ao fim do período, nada mais republicano que o gestor prestar contas do que efetivamente conseguiu concretizar com o gasto autorizado. Suponha, por exemplo, que o Executivo solicite autorização no orçamento para executar 100 milhões de reais em programa da pasta da saúde destinado a reduzir em 30% as mortes de gestantes no parto em um ano. Será que o parecer prévio não deveria discorrer sobre o cumprimento deste programa? Mais do que verificar simplesmente se a aplicação dos recursos se deu de forma legal – o que, de regra, é feito na apreciação das licitações e contratos –, o Tribunal precisa se manifestar de forma global sobre os resultados do programa.

Além da interpretação sistemática da constituição que orienta a emissão do parecer prévio para uma análise acerca do desempenho finalístico do governante, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) expressamente declinou um dispositivo que exige este tipo de exame:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e **apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo** [grifou-se];

Isso é, como aos Tribunais de Contas cabe o auxílio técnico ao Congresso Nacional quanto ao julgamento das contas (art. 71, *caput*, CF/88), é mister que se manifestem sobre a execução dos planos de governo. Os pareceres prévios sobre as contas de governo consubstanciam-se em excelentes instrumentos para que os Tribunais de Contas expressem sua opinião tecnicamente embasada acerca dos impactos dos programas governamentais sobre seu público alvo. Seguindo a linha de raciocínio do Ministro-Substituto Weder (OLIVEIRA, 2018), o parecer prévio engloba tanto uma opinião técnica acerca da regularidade das contas, quanto um juízo de valor sobre a execução dos planos de governo.

### **Conclusão.**

Em conclusão, verificou-se que há no Brasil um cenário de gestão governamental que exige mudanças, da administração patrimonialista-burocrática para a gerencial, e que a transição para o novo modelo só será possível quando o sistema de controle fizer também a travessia, isso é, os Tribunais de Contas precisam superar o paradigma do controle estrito de

legalidade para, efetivamente, promover o controle substancial das políticas públicas, impulsionando a administração para a mudança, em vez de colocarem-se como âncoras do atual modelo.

Nessa linha, demonstrou-se inicialmente que a forte taxaço do consumo e o aumento da carga tributária a partir dos anos 90, com foco no pagamento da dívida pública, além do aumento de gastos com a previdência social e o conseqüente recrudescimento da qualidade dos gastos públicos em áreas de serviços públicos essenciais, como saúde e educação, tem feito com que a sociedade perceba o Estado como incapaz de entregar serviços públicos de qualidade. Citou-se, como exemplo, a discrepância entre o desempenho brasileiro em termos de IDH com relação a países com carga tributária equivalente, segundo dados da OCDE e o fraco desempenho do IDEB entre os anos 2005 e 2017, que saiu de 3,4 para 3,7, em face da meta de 4,7.

A partir deste contexto, procurou-se demonstrar a necessidade de concretizarem-se mudanças no modelo de gestão pública, do patrimonialismo-burocrático para a administração gerencial com ênfase em resultados. Viu-se que a nova gestão pública deve ir além de controles rígidos com foco em combater o nepotismo e a corrupção, para focar em ser eficiente na provisão de bens públicos e semipúblicos que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar, o que só é possível mediante o foco na gestão por resultados e um olhar atento do gestor público na necessidade da população.

Ainda nessa linha, fez-se um paralelo do novo modelo de administração pública com aquilo que a ciência jurídica denominou de direito fundamental à boa administração, demonstrando que tal direito fundamental está diretamente ligado à gestão por resultados e com o controle de mérito das políticas públicas pelos Tribunais de Contas.

Ponderou-se, ademais, que uma gestão pública com foco em resultados exige dos Tribunais de Contas e dos demais atores do sistema de controle uma postura fiscalizatória centrada no controle global da gestão, ressaltando-se que os Tribunais de Contas deveriam revisitar suas competências constitucionais para extrair da carta magna sua verdadeira vocação de não apenas apreciar a legalidade dos atos de gestão, mas de efetivamente colaborar com a consecução das políticas públicas por meio do Controle Externo. O controle de legalidade deveria ser tão-somente um ponto de partida do Controle, mas não necessariamente seu ponto de chegada.

Além disso, discorreu-se sobre 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.

Propôs-se, assim, que a “accountability” deve focar em aferir em que medida os objetivos e metas foram alcançados, preocupando-se em apurar as causas e justificativas para eventuais descumprimento de metas por parte do gestor público, responsabilizando-o, no caso de déficit de diligência, ou promovendo ajustes para o próximo ciclo de gestão, caso a frustração dos objetivos não decorra de dolo ou culpa, para além do exame de mera legalidade dos atos de gestão.

Justificou-se a presença dos Tribunais de Contas neste tipo de análise em face de sua envergadura político-constitucional que lhe dá plena autonomia para tanto e na sua capacidade técnico-operacional elevada para este tipo de exame. Além disso, declinaram-se os fundamentos jurídicos para o controle substancial das políticas públicas por parte dos Tribunais de Contas, afastando-se eventuais objeções argumentativas, em analogia àquilo que se alega contra uma atuação deste tipo pelo Poder Judiciário, como a ausência de visão global do orçamento público e a ausência de representatividade de seus membros.

Por fim, destacou-se as formas pelas quais o controle substancial das políticas públicas é instrumentalizado, a saber: auditoria operacional; termo de ajustamento de gestão; e a realização de audiências públicas. Nesse sentido, pontuou-se que este tipo de exame se alinha muito bem com a competência ou função pedagógica dos Tribunais de Contas, que pressupõe diálogo e espírito colaborativo com a gestão.

Não obstante isso, apurou-se que este tipo de apreciação deve constar do parecer prévio elaborado pelos Tribunais de Contas, de forma que o parlamento esteja munido de manifestação tecnicamente abalizada sobre o atingimento das metas da gestão por ocasião de seu julgamento. Dito de outro modo, a análise de mérito da gestão deve encerrar o ciclo do orçamento programático. Quer dizer, o Parlamento autoriza o orçamento para que certos programas de governo sejam executados em um exercício financeiro; logo, ao fim do período, nada mais republicano que o gestor prestar contas do que efetivamente conseguiu concretizar com o gasto autorizado.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

AJENJO, José Antonio Fernández. **El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado**. Pamplona: Thomson Reuters, 2011.

- ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Auditoria em Programas Governamentais e os Tribunais de Contas no Brasil**. Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Salvador: TCE/BA, v. 15, n. 18, p. 169-176, ago. 2002.
- AYRES BRITTO, Carlos. **Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de *et all*. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. Ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 59-76.
- BARBOSA, Raíssa Maria Rezende de Deus. **Os Tribunais de Contas e a moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.
- BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da eficiência do gasto orçamentário**. Belo Horizonte. Fórum, 2016.
- CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. Prefácio de Marçal Justen Filho. **Obras públicas: comentários à jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum. 2014.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano**. Revista do Tribunal de Contas de Portugal, n. 49, p. 23-39, jan./jun. 2008.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. **Política social e desenvolvimento no Brasil, Economia e Sociedade**, v. 21, número especial, p. 1011-1042, dez. 2012.
- CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Transformações da Administração Pública**. In: OLIVERIA, Aroldo Cedraz de (Coord.). O Controle da administração pública na era digital. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 75-99.
- FARIAS, Andressa Mendonça de. **Arrecadação tributária brasileira: um estudo sobre seu impacto na capacidade contributiva do cidadão brasileiro**. Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2018.
- FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra; e SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de direito financeiro e tributário**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- FIGUEIREDO NETO, Diogo. **O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de *et all*. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2. Ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 33-84.
- FREITAS, Juarez. **Discrecionariiedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- GASTO social do governo central de 2002 a 2015. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília, 2018. Disponível em:

<[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/551026/RAF23\\_DEZ2018\\_Topic\\_oEspecial\\_CargaTributaria.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/551026/RAF23_DEZ2018_Topic_oEspecial_CargaTributaria.pdf)>. Acesso em 25 de novembro de 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17. ed. ver. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Adhemar Martins Bento. **A Auditoria Governamental na Era da Globalização**. Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Salvador, v. 15, n. 18, p. 17-42, ago. 2002.

IDEB resultados e metas. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Brasília, 2019. Disponível em:  
<<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=7830528>>.  
Acesso em 25 de novembro de 2019.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MARTNER, Gonzalo. **Planificación y presupuesto por programas**. 4. Ed. México: Siglo Veintiuno, 1972.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo. **Ensaio sobre o resultado como novo paradigma do Direito Administrativo**. In: VILLELA SOUTO, Marcos Juruena (Coord.). **Direito Administrativo – Estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 3-18.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação da administração pública: eficiência, eficácia e efetividade**. In: Projeto “um novo Estado para São Paulo”. São Paulo: FUNDAP, 1992, p. 172-212.

OLIVEIRA, Weder. **Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 17, n. 195, p. 53-75, mar. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público. Ano 48, Número 1. Jan-Abr 1997.

POWER, Michael. **The Audit Society: Rituals of Verification**. New York: Oxford University Press, 1997.

RELATÓRIO de desenvolvimento humano 2015. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano**. Brasil, 2019. Disponível em:  
<<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>.  
Acesso em 25 de novembro de 2019.

RODRIGUEZ-ARAÑA, Jaime, **El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración**. Madrid: Editorial Réus, 2012.

SILVA, Eliane de Sousa. **Auditoria Operacional: um instrumento de Controle Social.** Revista Gestão Pública e Controle. Salvador: TCE/BA, v. 1, n. 2, p. 177-205, ago. 2006.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Maldita carga tributária.** Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2010. Texto para Discussão n. 11).

SOUZA, Adriane Mônica Oliveira. **Auditorias operacionais: controle substancial da gestão pública pelos tribunais de contas.** Salvador, 2007.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil.** 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.