

PPGD UNIRIO



## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito  
da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

### *Public Policy Law*

Journal of the Graduate Program in Law  
of the Federal University of the State of Rio de Janeiro

VOLUME 1 N. 2  
JULHO – DEZEMBRO 2019  
JULY – DECEMBER 2019

ISSN: 2675-1143

SUMÁRIO - SUMMARY

**EDITORIAL** \_\_\_\_\_ **6**

EDITORIAL

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

**AS CIDADES INTELIGENTES E OS DESASTRES: como um modelo de urbanização sustentável pode minimizar os riscos ambientais** \_\_\_\_\_ **7**

INTELLIGENT CITIES AND DISASTERS: how a model of sustainable urbanization can minimize environmental risks

Priscilla Linhares Albino

Ricardo Stanziola Vieira

**VULNERABILIDADE CLIMÁTICA E O PAPEL DOS PLANOS DE BACIA HIDROGRÁFICA** \_ **32**

CLIMATE VULNERABILITY AND THE ROLE OF HYDROGRAPHIC BASIN PLANS

Délton Winter de Carvalho

**FEDERALISMO E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: o papel do federalismo cooperativo** \_\_\_\_\_ **59**

FEDERALISM AND ENVIRONMENTAL PROTECTION: the role of cooperative federalism

Paulo de Bessa Antunes

**A JUSTIÇA COMUNITÁRIA PARA A EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE** **92**

A COMMUNITY JUSTIÇE FOR THE EFFECTIVENESS OF ENVIRONMENTAL RIGHTS

Rubia Mara Barbosa Favai

Vilma de Fátima Machado

**MEDIADOR COMUNITÁRIO: facilitador dos conflitos e instrumento de recuperação da cidadania no bairro João Goulart na cidade de Santo Ângelo/RS** \_\_\_\_\_ **111**

COMMUNITY MEDIATOR: conflicts facilitator and citizenship recovery instrument in João Goulart district in Santo Ângelo city/RS

Janete Rosa Martins

Caroline Isabela Capelesso Ceni

***A MEDIAÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA DIMENSÃO DO PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA*** \_\_\_\_\_ **130**

MEDIATION AS PUBLIC POLICY AND ITS CONTRIBUTION TO BUILD A NEW DIMENSION OF THE PRINCIPLE OF ACCESS TO JUSTICE

Alexandre Catharina

***DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: a legitimidade do Tribunal de Contas no controle de políticas públicas*** \_\_\_\_\_ **148**

INSTITUTIONAL DIALOGUES AND SOCIAL PARTICIPATION: the Court of Accounts' legitimacy for public policy control

Gabriel Heller

***LA LEY ARGENTINA DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO: régimen especial en contraste con el Código Civil*** \_\_\_\_\_ **172**

STATE LIABILITY LAW IN ARGENTINA: a system apart from the Civil Code

Leonardo Mattietto

Submetido em 14/07/2019

Aprovado em 12/02/2020

## DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A LEGITIMIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

INSTITUTIONAL DIALOGUES AND SOCIAL PARTICIPATION: THE COURT OF ACCOUNTS' LEGITIMACY FOR PUBLIC POLICY CONTROL

Gabriel Heller<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo visa debater, através do método hipotético-dedutivo e com base em pesquisa documental e doutrinária, a aptidão do Tribunal de Contas para justificar e obter reconhecimento acerca de sua atuação no controle de políticas públicas. Na primeira parte, trata-se da legitimidade constitucional, resultante da definição pelo constituinte das competências do controle externo e do diálogo institucional que se instaura a partir das fiscalizações entre a Corte de Contas e os demais órgãos e Poderes estatais. Na segunda e última parte, analisa-se a legitimidade democrática do órgão, fundada no exercício do controle interorgânico, que se forma pela contribuição de seus trabalhos para o exercício da cidadania e pela participação social nos processos de seleção do objeto de fiscalização e de decisão do Tribunal de Contas. A pesquisa empreendida permite concluir que a legitimidade para o controle de políticas públicas concretiza-se através de fiscalizações e decisões que interferem no agir administrativo dos Poderes constituídos, mas que os consideram interlocutores cujas opiniões e competências representam, respectivamente, influxo e limite às ações

### ABSTRACT

Proceeding through the hypothetico-deductive method, based on documental and doctrinal research, the paper aims to debate the aptitude of the Court of Accounts to justify and obtain acknowledgement regarding its performance in the control of public policy. The constitutional legitimacy comes from the definition by the constituent of the powers of external control and from the institutional dialogue established between the Court of Accounts and the other organs and branches. The democratic legitimacy of the organ, grounded on the exercise of interorganic control within the limits defined by the constituent power, results from the contribution of its work to the exercise of citizenship and from social participation in selecting the auditing subject and in decision-making. The research allows us to conclude that the legitimacy for the control of public policies is realized through inspections and decisions that interfere in the administrative action of the other branches, whilst consider them interlocutors whose opinions and competences represent, respectively, influence and limit to actions of control.

<sup>1</sup> Mestre em Direito (Uniceub). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF). Advogado. Colaborador da plataforma de mídia digital Estado da Arte, do jornal O Estado de São Paulo.

## **DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

de controle. Ainda, entende-se que a Corte se legitima democraticamente quando sua atuação contribui para o exercício da cidadania, seja ao longo do processo de controle externo, seja em função de seus resultados.

Furthermore, it is understood that the Court democratically legitimates itself by contributing to the exercise of citizenship, either through the procedure or through its results.

### **PALAVRAS-CHAVE**

Tribunal de Contas. Legitimidade constitucional e democrática. Diálogos institucionais. Cidadania. Participação social.

### **KEYWORDS**

Court of Accounts. Constitutional and democratic legitimacy. Institutional dialogues. Citizenship. Social participation.

## 1 INTRODUÇÃO

Historicamente, a construção das democracias começa pelo enfraquecimento de um poder absoluto concentrado nas mãos de um monarca ou ditador, que passa a compartilhar as prerrogativas e as funções estatais com um Poder Legislativo composto por representantes do povo ou de uma parte deste. Nasce, assim, um Parlamento que tem, em regra, duas competências basilares: legislar e controlar o Poder Executivo.

Essa separação é seguida pelo desenvolvimento de um Poder Judiciário independente e se aperfeiçoa quando as funções de governo e de execução se diferenciam, ainda que comandadas por um mesmo órgão, responsável pela condução política e administrativa do Estado (SOUZA JUNIOR, 2002). Dá-se, pois, a repartição do poder, seja sob o fundamento de garantia das liberdades públicas, seja como técnica de divisão do trabalho que permite a realização ótima das funções estatais. Em muitos países, prossegue-se tal partilha com a criação de cortes constitucionais, tribunais administrativos e cortes de contas, os quais herdaram competências até então reservadas a algum dos três Poderes clássicos.

Em busca de uma redefinição da teoria da separação dos Poderes condizente com as mutações da sociedade e do Estado, desenvolve-se uma nova tripartição. Etribada funcional e não organicamente, distinguem-se as funções de determinação, execução e controle de políticas, que serão distribuídas aos diferentes órgãos conforme a configuração que cada constituição preveja (LOEWENSTEIN, 1986).

A partir daí a questão passa a ser se, na prática, a atuação dos distintos centros de poder corresponde às atribuições que lhes foram cometidas pela Constituição e se os cidadãos conseguem perceber-se como destinatários efetivos do poder e dos serviços públicos. Nas últimas décadas, o relativo fracasso dos governantes na satisfação dos anseios sociais e a controversa ocupação de espaços – antes reservados a representantes eleitos – por tribunais e órgãos burocráticos reacenderam o debate acerca da legitimidade das instituições estatais em geral e da necessidade de participação popular para a construção de democracias factuais.

**DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Legislação, doutrina e sociedade concentraram-se nos mecanismos por meio dos quais os cidadãos pudessem influenciar a determinação de políticas públicas, isto é, as etapas de definição da agenda (inclusão do problema na lista de prioridades do poder público) e de formulação (especificação da alternativa de ação) (SARAVIA, 2006). Isso naturalmente conduziu o foco da interação sociedade-Estado para os Poderes Legislativo e Executivo, deixando à margem da discussão atores institucionais dotados de competências para colaborar para o alcance dos objetivos constitucionais, notadamente o Poder Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

O presente artigo, utilizando-se do método hipotético-dedutivo, dedica-se ao último desses atores, o Tribunal de Contas, visando à explicitação e à justificação da legitimidade desse órgão para atuar no controle de políticas públicas, desde a definição da agenda até a fase de avaliação. Consigne-se que por legitimidade, aqui, entende-se a aptidão do órgão para justificar e obter reconhecimento acerca de sua atuação em uma determinada função.

Dessa forma, em sentido similar ao descrito por WILLEMANN (2017), advoga-se que a legitimidade do Tribunal de Contas no controle de políticas públicas tem natureza dúplice: de um lado, uma legitimidade constitucional, pela investidura, amparada na configuração que a Carta de 1988 deu à instituição e nas competências que lhe legou; de outro, uma legitimidade democrática, pelo exercício efetivo de sua função de controle em benefício e com a participação do povo.

Na primeira parte, trata-se do exercício da função administrativa em senso lato como objeto da fiscalização do Tribunal de Contas, abarcando, portanto, as políticas públicas levadas a efeito pelos governantes, bem como do peculiar diálogo institucional que se desenvolve entre o Tribunal de Contas e os Poderes constituídos na fiscalização de políticas públicas. Na segunda e última parte, defende-se que a legitimidade democrática da Corte de Contas se ampara na interação que constrói com a sociedade, isto é, na contribuição do órgão para que se desenvolva um governo pelo e para o povo e nas formas pelas quais o Tribunal funciona como instrumento de intervenção da cidadania na gestão pública.

**2 DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O princípio da legalidade, compreendido em uma acepção ampla, para além da chamada legalidade estrita, implica a ideia de que todo e qualquer exercício de poder estatal há de se dar em conformidade com o ordenamento jurídico, isto é, com o conjunto das regras jurídicas vigentes (BONAVIDES, 2017). A noção de legalidade não se restringe, portanto, a limitar o arbítrio dos detentores do poder, mas também a predeterminar o conteúdo da atuação estatal (GRAU, 2014).

Essa observação vale indistintamente para todos os agentes e órgãos estatais, independentemente de sua função normativa, executiva ou controladora, os quais deverão orientar suas ações para o atendimento formal e material do que prevê a legislação, em especial, a Constituição Federal (CF/88). Ao conferir às instituições públicas determinadas atribuições, o poder constituinte originário conferiu-lhes uma legitimidade pela investidura para o desempenho dessas competências: trata-se do que aqui se denomina legitimidade constitucional.

No caso do Tribunal de Contas, faz-se mister investigar, primeiramente, se os contornos orgânicos e funcionais traçados pelo legislador constitucional autorizam sua fiscalização sobre as políticas públicas a cargo, precipuamente, dos Poderes Legislativo e Executivo. Sendo afirmativa a resposta a essa indagação, cumpre examinar a particular forma de diálogo institucional que a Corte estabelece com os órgãos jurisdicionados, tendo por desiderato imediato controlar a atuação estatal.

***2.1 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO OBJETO DO CONTROLE DO TRIBUNAL DE CONTAS***

A doutrina clássica do Direito Administrativo definia a função administrativa como aplicação da lei de ofício (SEABRA FAGUNDES, 1984). Com tal noção, reservava-se à Administração Pública uma atuação quase mecânica e se obscurecia toda a complexidade envolvida nesse mister.

Mais condizente com a realidade é a definição dessa função como o agir estatal direto para concretização de tarefas técnicas e periódicas com vista à realização das promessas

**DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

estatais exteriorizadas nos textos constitucionais e legais (HESSE, 1998). Essas tarefas técnicas e periódicas constituem, o mais das vezes, políticas públicas, entendidas como fluxo de decisões públicas envolvendo ações ou omissões que visam atuar de maneira conservadora ou transformadora em face de uma dada realidade social (SARAVIA, 2006). Não à toa, há quem defenda que a implementação de políticas públicas seria em si uma nova função do Estado (GRAU, 2014).

As políticas públicas tornaram-se, pois, elemento nuclear do Direito Público (BUCCI, 2006), em especial pelo fato de serem instrumento da Administração para a promoção de direitos fundamentais (OLIVEIRA, 2010). Com vista ao atendimento de suas incumbências constitucionais, os gestores dispõem os recursos do Estado e põem em marcha a engrenagem do poder público, dando origem a um dever de prestação de contas alçado, pelo constituinte de 1988, à condição de princípio sensível (art. 34, VII, d).

No regime constitucional brasileiro, para garantir a observância desse princípio, o controle externo da Administração Pública foi atribuído ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas (art. 70 e seguintes, CF/88), impondo-se a este a realização de fiscalizações de natureza contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, em caráter ora autônomo, ora auxiliar. Em função de sua natureza eminentemente técnica e independente, pode-se caracterizar a Corte de Contas, na seara das políticas públicas, como um ator a um só tempo “burocrático”, por ter competências formais e responsabilidades atribuídas por lei, e “especialista”, por ser sua intervenção alicerçada nos conhecimentos especializados dos agentes públicos que o compõem (DENTE; SUBIRATS, 2014).

Destaca-se, por conseguinte, como característica atávica do corpo funcional desse órgão, a multidisciplinariedade, indispensável para empreender seu mister (IOCKEN, 2014). É que, a teor do referido art. 70 da Constituição, o controle externo da Administração Pública deve ter como parâmetros, além da legalidade, a legitimidade e a economicidade, não se afastando, a priori, nenhum ramo do agir administrativo de qualquer dos Poderes. A corroborar a necessária polivalência coletiva do Tribunal de Contas, requer-se que seus Ministros e Conselheiros sejam dotados de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública (art. 73, III, e 75 da CF/88).

Tendo a função administrativa por desiderato oferecer respostas às demandas sociais (OLIVEIRA, 2010), o que se realiza, em geral, a partir de dispêndios sob a forma de

políticas públicas, há que se reconhecer que estas compõem o objeto de controle da Corte de Contas. Devendo realizar fiscalizações sob a perspectiva da legalidade, podendo assinar prazo para adoção de medidas específicas para cumprimento da lei (art. 71, IX, F/88), o Tribunal se transforma em um legítimo intérprete dos comandos jurídicos que guiam a Administração, precipuamente no que toca às políticas públicas.

Sabe-se que o que cada dispositivo legal – em sentido amplo – traz é o enunciado normativo, o texto, o qual se converte em norma jurídica apenas com a atividade de interpretação e aplicação (GRAU, 2017). Se o órgão está vinculado à Constituição e age conforme o procedimento nela estabelecido, sendo competente para a exarcação de decisões dotadas de força cogente em face do administrador, constata-se uma legitimação procedimental constitucional e uma função de partícipe no processo de interpretação e criação do Direito (HÄBERLE, 2012). O controle de juridicidade das políticas públicas operado pela Corte de Contas ratifica, pois, o papel do Direito na conformação e instrumentalização dessas ações estatais (COUTINHO, 2013).

O constituinte foi, porém, mais longe, conferindo ao Tribunal de Contas o dever-poder de analisar o mérito administrativo e os meios de que se serve a Administração para atender a sua função (BARBOSA, 2010). Assim se afirma porque incluiu, como critérios de apreciação, a legitimidade e a economicidade e porque determinou que se empreenda a fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional, dicção que revela a abrangência dos objetos do controle: o orçamento público, as atividades de arrecadação e desembolso de recursos, a obtenção e a manutenção do patrimônio público, as demonstrações contábeis e, mais genericamente, as operações da Administração Pública, isto é, a gestão pública lato sensu.

Se a toda função – inclusive à de controle – corresponde o dever de buscar o atendimento de certa finalidade no interesse de outrem (BANDEIRA DE MELLO, 2016), podem-se verificar dois objetivos básicos a cargo da Corte de Contas: proteção do erário e promoção da boa administração pública. Como reflexo desses deveres do Tribunal de Contas e da Administração como um todo, exsurge um direito difuso dos cidadãos a uma gestão responsável que dê à coisa pública destinação apta a cumprir as promessas constitucionais, identificando-se no controle externo uma forma peculiar de tutela de direitos.

Fala-se em uma tutela sui generis de direitos porque a atuação da Corte de Contas, de regra, não leva à solução de conflitos de interesses pela concessão dos bens da vida

**DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

reclamados por qualquer das partes do processo (WILLEMANN, 2017). Ao órgão de controle compete realizar fiscalizações (art. 71, IV, CF/88) para avaliar a aderência dos atos administrativos ao disposto no ordenamento jurídico (auditorias de conformidade), bem como o desempenho de políticas públicas, planos e programas, sob critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (auditorias operacionais) (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2011).

Com isso, o Tribunal examina mais do que falhas pontuais na promoção de direitos. A constatação do problema, obviamente indispensável, é também o ponto de partida para a aferição de suas consequências e, mais importante, para a investigação de suas causas, as quais constituem, idealmente, o fundamento das medidas cuja adoção o Tribunal determinará ou recomendará ao gestor público (BRASIL, 2010). Tão importante quanto identificar o efetivo descumprimento de um fim legal ou constitucional é demonstrar sua origem, a qual pode estar na inexistência de uma ação estatal específica para combater um problema ou em defeitos de uma já existente.

Nessa senda, evidencia-se que o Tribunal de Contas pode e deve realizar suas fiscalizações em qualquer das fases da política pública. No tocante ao estabelecimento da agenda, a Corte pode ser o ator que leva ao conhecimento da Administração ou do Parlamento a existência de um problema, bem como pode contribuir para uma definição mais clara e precisa de uma situação indesejada. É igualmente possível que o órgão de controle constate, em uma ação pública já em andamento, falhas ou irregularidades em sua formulação, bem como a desconformidade da implementação ou da execução em relação à alternativa legalmente estabelecida. Por fim, também se justifica que os auditores de controle externo examinem se o acompanhamento, como supervisão concomitante, e a avaliação, realizada a posteriori, estão sendo realizados na forma exigida pela legislação e pelo inafastável dever de boa administração.

A função de controle externo é inconfundível com a função administrativa porque as decisões do Tribunal de Contas, ao contrário das decisões e dos atos administrativos, têm por objetivo imediato a conservação do Direito, e não o cumprimento de tarefas materiais postas constitucional ou legalmente (HELLER; SOUSA, 2019). Ao desenvolver esse mister, o órgão fiscalizador passa a integrar, com os Poderes constituídos, o complexo institucional responsável pela promoção do bem-estar social prometido pela Carta de

1988. Cumpre, pois, analisar as formas previstas pela Constituição para a interação do Tribunal de Contas com as demais instituições no âmbito das políticas públicas.

## ***2.2 DA FUNÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO DIÁLOGO INSTITUCIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS***

Cada Constituição traça um desenho institucional cujos contornos serão preenchidos pelos deveres e poderes dos órgãos constitucionais, com vista ao atingimento dos objetivos também por ela firmados. A CF/88 manteve a tradição republicana brasileira, estabelecendo os três Poderes clássicos em seu art. 2º; a estes, somou dois órgãos autônomos: o Ministério Público, positivado como essencial ao cumprimento da função jurisdicional, e o Tribunal de Contas, ao qual atribuiu uma série de competências e formas de relacionamento com as demais instituições estatais.

Desse modo, considera-se a Corte de Contas inserida em um cenário de policentrismo institucional em que o poder do Estado é desdobrado em diversas funções de natureza política, viabilizando controles recíprocos de matriz constitucional (MOREIRA NETO, 2003). Conquanto o controle externo a cargo desse órgão seja preponderantemente técnico, sua capacidade de intervir sobre a atuação dos três Poderes coloca-o como ator *sui generis* que torna insuficiente, para a compreensão da dinâmica brasileira de freios e contrapesos, o rígido esquema legado por Montesquieu (TORRES, 1993).

Coloca-se o Tribunal, portanto, como partícipe de diálogos institucionais (ou constitucionais) (WILLEMANN, 2017), em que o sentido da Constituição é visto como resultado de uma complexa interação entre os órgãos estatais e entre estes e a sociedade, reconhecendo-se múltiplos pontos de observação com vista à produção de respostas mais consistentes ou aceitáveis para os diversos interlocutores (MENDONÇA, 2015). A inserção da Corte no modelo dialógico pode ser aferida no exercício de competências finalísticas (incisos I a VI do art. 71, CF/88) e instrumentais (incisos VII a XI do mesmo artigo) previstas explícita ou implicitamente na CF/88 (SCAPIN, 2019).

A primeira atribuição que a CF/88 confere diretamente ao órgão de controle externo é a apreciação das contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, a qual se materializa em um parecer prévio cujo destinatário é o Poder Legislativo, responsável por julgar essas contas. Exemplo típico de uma atuação ancilar, o parecer prévio – e sua

indispensabilidade – denotam a intenção do constituinte de que o julgamento das contas não fosse tido como um ato exclusivamente político. Assim, embora seja dado ao Parlamento divergir da conclusão da Corte, a opinião tecnicamente fundamentada cria para os representantes do povo um ônus argumentativo e uma exposição em face da sociedade que remete inexoravelmente a um diálogo.

O caráter dialógico do controle externo é, porém, ainda mais evidente quando se dá o julgamento de contas dos administradores públicos, a apreciação da legalidade dos atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias, reformas e pensões e a realização de inspeções e auditorias de natureza financeira, orçamentária, patrimonial, contábil ou operacional (incisos II, III e IV, respectivamente). Essas formas de atuação finalística do Tribunal ganham efetividade quando conjugadas com seus deveres-poderes instrumentais, isto é, suas competências para aplicação de sanções, para assinar prazo para adoção de medidas específicas visando ao cumprimento da lei, para sustação de atos e para representação ao Poder competente em vista de irregularidades e abusos (respectivamente, incisos VII, VIII, IX e X).

Quando julga contas, a Corte tem, em regra, três opções de decisões de mérito: regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade das contas; nesses processos, verificados atos que sujeitem as contas à rejeição, abre-se a oportunidade para o contraditório do gestor. Mais importante, em termos de políticas públicas, é o fato de que o julgamento pela irregularidade ou pela regularidade com ressalvas implica a indicação de falhas e irregularidades que devem ser evitadas ou sanadas, abrindo-se para os responsáveis atuais e futuros, bem como para os parlamentares, uma via de mudanças na Administração Pública.

Do mesmo modo se dá quando aprecia os chamados “atos de pessoal” e realiza fiscalizações in loco (auditorias e inspeções). Ao identificar violações a normas, a Corte tem competência para sustar os atos lesivos à ordem jurídica, mas não sem antes instaurar um diálogo com o jurisdicionado, assinando-lhe prazo para que adote sponte propria as providências necessárias ao exato cumprimento da lei – o que, na prática, corresponde à exarcação de determinações, as quais podem veicular um facere ou um non facere a cargo do gestor (art. 71, IX e X, CF/88) .

No âmbito das políticas públicas, pode ser simples constatar a ineficiência ou a inefetividade da ação estatal, mas é exponencialmente mais complexo evidenciar as

causas dessas falhas e as medidas específicas imprescindíveis a seu saneamento e ao atendimento da Constituição e da legislação que enformam o agir administrativo. Não as identificando, o Tribunal de Contas padece de competência para fazer mais do que recomendar ações ao órgão fiscalizado ou mesmo ao Parlamento (HELLER, 2019).

Conquanto desprovidas de cogência, as recomendações não devem ser entendidas como demérito ou expressão de fraqueza. Muito pelo contrário, são elas uma valorosa oportunidade para o estabelecimento de um diálogo institucional em que o provimento da Corte de Contas adquire um caráter provisório que pode ser contestado e revisto, assim como pode levar diretamente a transformações nas políticas públicas (WILLEMANN, 2017). Nada obsta, igualmente, que o órgão de controle, demonstrando a omissão do Poder Público ou a insuficiência de sua atuação para atender ao disposto no ordenamento jurídico, determine genericamente a adoção de providências para aperfeiçoar a ação estatal, abstendo-se de ordenar medidas específicas ou apenas as recomendando (BARCELLOS, 2007).

Outrossim, a competência para emissão de recomendações e determinações também levou à criação de dois instrumentos específicos de interlocução e compromisso entre a Administração Pública e o Tribunal de Contas, quais sejam, o plano de ação e o termo de ajustamento de gestão (TAG). O primeiro corresponde a um planejamento, elaborado pelo gestor responsável e aceito pela Corte, em que são explicitadas as medidas que serão adotadas para cumprimento das determinações e recomendações proferidas, contendo as ações a serem implementadas, os responsáveis por estas e os respectivos prazos. Já o TAG, inspirado no termo de ajustamento de conduta do Ministério Público e ainda não tão consolidado na praxe do controle externo, constitui uma espécie de contrato entre a Corte e o gestor, o qual se compromete a tomar providências para a melhoria do desempenho dos órgãos e programas sob fiscalização (REIS, 2015).

O instituto da “consulta”, criado pelo legislador infraconstitucional, configura outra moderna forma de interação que mitiga o risco de prática de ilícitos. Mais do que isso, viabiliza uma ação controladora que não paralisa a Administração ou amedronta gestores, mas sim dá “conforto jurídico” aos agentes públicos que “estejam por inovar, criar ou pretender trilhar sendas novas” (ATALIBA, 1986).

Mesmo quando limitações fáticas ou jurídicas impedem o órgão de controle de determinar as medidas que entende mais benéficas para o aperfeiçoamento do agir administrativo

**DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

objeto de exame, a fiscalização e a comprovação de que certos deveres da Administração não estão sendo cumpridos podem bastar para que haja uma quebra da inércia estatal e a instituição de um diálogo constitucional (IOCKEN, 2014). Não seria descabido imaginar situações em que a censura do Tribunal a um certo ato administrativo, com base na legislação vigente, leva o Poder Legislativo a inovar no ordenamento jurídico, por perceber ou entender que a postura do gestor deveria ser positivada como atitude correta, lícita e cogente. Nesses casos, a contrariedade do legislador em face da Corte representa uma forma de *backlash* (ARAÚJO, 2017) e corrobora a posição do órgão fiscalizador na teoria dos diálogos.

O fato de o controle externo da Administração ser compartilhado, na forma ditada pela CF/88, pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas leva a uma vinculação indissolúvel entre estes (HELLER; SOUSA, 2019). Não por acaso, a Carta prescreve-lhes diversas hipóteses de interação, merecendo destaque a iniciativa compartilhada para realização de fiscalizações (art. 71, IV, CF/88), o dever da Corte de prestar as informações solicitadas pelo Parlamento sobre os resultados de auditorias e inspeções empreendidas (art. 71, VII, CF/88), a competência subsidiária do órgão de controle para sustação de contratos, em caso de silêncio da Casa legiferante (art. 71, §§ 1o e 2o, CF/88), e a atuação conjunta nos casos de execução de despesas não autorizadas (art. 72, caput e §§ 1o e 2o, CF/88).

Consciente de que o melhor controle é aquele capaz de incluir as diferentes técnicas de fiscalização (FREITAS, 2009) e de que não pode ser realizado de maneira isolada, a Constituição ainda incumbiu o Tribunal de representar ao órgão competente sobre irregularidades ou abusos apurados (art. 71, XI, CF/88), o que deve se dar tanto em face de atos específicos como de políticas públicas mais abrangentes. Nessa senda, entende-se presente um imperativo de contribuição efetiva e dialógica entre Corte de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário, visando à maximização da efetividade dos direitos fundamentais (SARLET, 2009).

O processo de controle externo diferencia-se, em regra, do processo judicial pelo fato de não visar à atribuição direta do bem da vida reclamado pelo autor da ação. A atuação *ex officio* do Tribunal de Contas tem, portanto, orientação macro, de modo que os auditores de controle externo se debruçam quase integralmente sobre questões coletivas e se amparam em evidências técnicas para atacar a causa dos problemas verificados nas

políticas públicas. Seja diante de ações individuais, seja em face de demandas coletivas em que estão em jogo direitos coletivos (*lato sensu*), parece recomendável que, quando viável, o juiz se valha de elementos já colhidos e analisados pela Corte de Contas ou mesmo aguarde o término de fiscalização específica e tempestiva que esteja em curso (BARCELLOS, 2007). Como defende Ricardo Lobo Torres, em se tratando de direitos sociais e econômicos, “[a] pretensão do cidadão é à política pública, e não à adjudicação individual de bens públicos” (TORRES, 2010).

A extensão do papel do Tribunal de Contas no diálogo institucional sobre políticas públicas revela-se, caso a caso, a partir da identificação de espaços vazios deixados pelos Poderes majoritários (IOCKEN, 2014) e do grau de especificidade do dever cometido a estes pela Constituição e pelas leis (MENDONÇA, 2010). Deve curar, nesse sentido, para não incorrer no que a doutrina denomina *accountability overload*, uma sobrecarga de controle com potencial danoso para a institucionalidade e para a própria efetividade das ações estatais (WILLEMANN, 2017).

No exercício tanto de suas competências autônomas quanto de suas atribuições ancilares, o Tribunal de Contas busca assegurar que os agentes públicos atendam aos comandos do ordenamento jurídico com vista à proteção do erário e à promoção da boa administração, tendo, pois, uma função garantidora de direitos dos cidadãos. Sendo estes os destinatários de todo agir estatal – inclusive do agir controlador –, infere-se que a Corte de Contas só atuará de maneira plenamente legítima se suas ações representarem uma contribuição ao desenvolvimento da cidadania e à realização da democracia. Nessa vereda, o diálogo com os “Poderes com voto” aproxima a legitimidade constitucional e a legitimidade democrática do órgão de controle.

### **3 DA LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Os conceitos e as modalidades de democracia são objeto das mais diversas e antigas formulações práticas e teóricas. Para os fins deste trabalho, adere-se ao conceito mínimo de democracia de Joseph Schumpeter (1961), segundo o qual democracia significa que “as rédeas do governo devem ser entregues àqueles que contam com maior apoio do que outros indivíduos ou grupos concorrentes”, dando-se tal concorrência de forma livre.

Parte-se do conceito mínimo em função do entendimento de que essa caracterização comporta gradação, podendo-se falar em regimes mais ou menos democráticos, bem como em boas ou más democracias. Nessa escala, inevitavelmente imprecisa, defende-se que regimes democráticos trazem consigo uma “obrigação de meio” de maximizar a responsividade dos governantes às preferências de seus cidadãos, pressupondo-se, para isso, que se atribuam a estes oportunidades para formular suas preferências, expressar, individual ou coletivamente, suas preferências a seus concidadãos e ao governo e ter suas preferências igualmente consideradas na condução político-administrativa do Estado (DAHL, 2015).

A legitimidade democrática não advém, portanto, simples e exclusivamente do voto, mas se funda na ideia de participação potencial ou efetiva dos cidadãos na tomada de decisões de qualquer órgão que exerça uma parcela do poder estatal. De seu turno, a participação depende da atribuição aos cidadãos dos meios procedimentais e, na medida do possível, materiais para exporem suas opiniões e preferências e tê-las registradas e consideradas como parte do processo decisório. A legitimidade democrática das instituições públicas é, assim, verificada apenas no exercício de suas competências, momento em que se poderá aferir se conferem ao povo, de fato, oportunidades para interferirem na gestão do Estado.

Tratando-se do Tribunal de Contas, a legitimidade democrática pode dar-se em duas vertentes: na primeira, por meio de sua atuação finalística, a Corte contribui com subsídios materiais para o exercício da cidadania e, reflexamente, para um adensamento da prática democrática; na segunda, ao incluir os cidadãos em seus processos fiscalizatórios e decisórios, o órgão de controle externo converte-se em instrumento de participação social na gestão pública.

### ***3.1 DA COLABORAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA O EXERCÍCIO DA CIDADANIA***

O reconhecimento de um direito a formular e expressar preferências é praticamente vazio, se desacompanhado de garantias que o enformem. Dessa forma, fala-se em um dever das instituições de tornar a deliberação ideal possível, conferindo aos cidadãos as condições para a formação e manifestação da vontade (COHEN, 1997).

O requisito mínimo para que pessoas desenvolvam racionalmente seus desejos é a disponibilização de informação, em quantidade e precisão tão elevadas quanto faticamente possível (AMARAL JÚNIOR, 2005; RODRIGUES, 2014). Assume-se que a autonomia pública pressupõe o direito às condições necessárias para participar do debate público (BARROSO, 2012).

Conquanto indispensável, a mera divulgação de informações acerca de políticas públicas pela Administração Pública costuma significar pouco quando desacompanhada de análise e interpretação (DENTE; SUBIRATS, 2014). Um procedimento democrático implica a ideia de que seus resultados só são razoáveis e justos quando se originam de um fluxo de informações e exames correspondentes que não sofrem obstrução de quem quer que seja (HABERMAS, 1998).

Se o crescimento das atribuições do Estado induz uma maior cobrança para que preste contas sobre dispêndios públicos e promova os direitos individuais e coletivos, revela-se fundamental possibilitar aos cidadãos o conhecimento das avaliações apartidárias empreendidas pelo Tribunal de Contas (FONTES, 2012). Para atendimento a contento dessa expectativa, a Corte de Contas deve primar pela máxima divulgação de sua atuação e pelo uso de linguagem e forma claras e objetivas, para que suas conclusões cheguem tempestivamente à sociedade e sejam por esta compreendidas (IOCKEN, 2014).

Trata-se de um dever de defender publicamente seus exames e decisões, permitindo o aprofundamento dos debates concernentes ao interesse público e aproximando a população da gestão pública (FONTES, 2012). Impõe-se, portanto, estimular a criação de canais de informação e de procedimentos de difusão, em articulação com outros órgãos estatais ou mesmo com entidades da sociedade civil, notadamente aqueles dedicados ao controle da Administração.

Também para os representantes do povo, o controle técnico há de ser visto como aliado da democracia. Como afirmado, os trabalhos do Tribunal podem servir para quebrar a inércia por parte do governo e de seus apoiadores no Parlamento e fora dele, não apenas como provocação, mas também pelo papel que a especialização científica desempenha para ajudar ou mesmo compelir o tomador de decisão a dar-se conta do sentido último de seus atos (WEBER, 2011).

Quiçá mais importante, porém, é o aporte que as fiscalizações trazem para o exercício de uma oposição consciente, responsável e propositiva. Nessa vereda, destaca-se a

**DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

oportunidade para que os minoritários, parcialmente derrotados na batalha eleitoral, participem de forma pertinente e, por meio de suas conexões formais e informais, movimentem a opinião pública (FREITAS, 2009). Não se mostra excessiva a advertência de que, “na ausência de elementos minimamente objetivos, a matéria-prima do debate público acaba por ser formada por acusações pessoais, promessas infactíveis, manipulações de dados e propaganda” (BARCELLOS, 2007). Configura-se, nessa senda, uma atuação a um só tempo informativa, pedagógica e colaborativa da Corte de Contas em prol da democracia.

Retomando-se a premissa de que a democracia comporta graus, evidencia-se um aprofundamento do regime democrático e do controle social quando os indivíduos são dotados de condições materiais equivalentes e suficientes para o bem viver, o que inclui saúde, educação, saneamento básico, entre outros (BARCELLOS, 2007). Quando realiza auditorias tendo por objeto políticas públicas destinadas a promover direitos fundamentais, notadamente na seara educacional, a qual reflete diretamente na capacidade crítica do cidadão, o órgão de controle reforça sua legitimidade como agente estatal da democracia.

Entende-se que a efetividade da intervenção de atores em uma política pública depende, entre outros fatores, de recursos cognitivos, isto é, da disponibilidade de informações ou de modelos interpretativos relevantes para a tomada de decisão (DENTE; SUBIRATS, 2014). Considerando a dialética que perpassa os processos de controle externo, com apresentação de razões de ordem pública que têm como destinatária última a população, vislumbra-se na Corte de Contas um apoio fundamental ao exercício da cidadania, pela conversão dos indivíduos em atores informados capazes de deliberar consciente e racionalmente no processo de ação pública.

É com esse fundamento que a doutrina vem defendendo uma ampliação substantiva da tarefa do Tribunal de Contas, incluindo em sua função orientativa a promoção de cursos e treinamentos para qualificar gestores e servidores dos órgãos jurisdicionados (FERRAZ, 2009). Não há, contudo, motivos para restringi-los a agentes públicos: igualmente oportunos se mostram seminários e eventos de capacitação com a participação de membros da própria comunidade, em especial aqueles que exercem funções representativas em entidades como os conselhos gestores de políticas públicas.

Há ainda uma colaboração do Tribunal de Contas para a democracia que se dá, paradoxalmente, a partir de uma relativa restrição ao direito político por excelência: o voto. Assim se afirma porque, ao regulamentar o art. 14, § 9º, da CF/88, o legislador estabeleceu a inelegibilidade daqueles que tiverem suas contas rejeitadas por decisão irrecorrível do órgão competente em função de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa (Lei Complementar nº 64, art. 1º, I, g). Como, a teor do art. 71, II, CF/88, cabe à Corte julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, resta-lhe um poder indireto para tirar dos eleitores a opção de votar em gestores ímprobos (WILLEMANN, 2017).

As formas de interação entre o órgão de controle e a sociedade tratadas até aqui se limitaram a hipóteses em que os cidadãos são destinatários passivos das diversas formas de atuação do Tribunal. Contudo, a legitimidade democrática do Tribunal de Contas exsurge também da participação cidadã nos próprios trabalhos e decisões da Corte.

### ***3.2 DO TRIBUNAL DE CONTAS COMO INSTRUMENTO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA***

O foco das discussões acadêmicas concernentes à participação social frequentemente restringe-se aos âmbitos legislativo e executivo, descurando-se do proveito prático e simbólico de trazer o cidadão para o debate acerca da aplicação contenciosa da lei e da interpretação acerca do atendimento ou não pelo Poder Público dos deveres que as normas lhe impõem. A valia do contributo dos indivíduos afetados pelas políticas públicas assoma em importância quando a eficiência e a efetividade destas são verificadas pelo Tribunal de Contas, afinal, o controle de legitimidade previsto no caput do art. 70 da CF/88 deve ser entendido como a aferição se o interesse público está sendo de fato visado pela ação administrativa.

O convívio do controle social com estruturas de controle como o Tribunal de Contas recebe da doutrina a alcunha de *accountability* diagonal, a qual visa “engajar a cidadania na atuação das instituições horizontais de controle (...), incrementando a efetividade da função *watchdog* da sociedade civil” (WILLEMANN, 2017). Vincula-se a essa possibilidade de interação o disposto no § 2º do art. 74, que atribui a qualquer cidadão,

**DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

partido político, associação ou sindicato a legitimidade para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

Embora se possa considerar tal previsão dispensável, em razão do direito geral de petição previsto no art. 5º, XXXIV, a, da CF/88, guarda ela um simbolismo por estabelecer uma relação específica entre a sociedade e o controle externo. Essa realidade deve ser identificada, assim, como representativa da nova cidadania emergente a partir do fim do século XX, em que o “cidadão-cliente”, consciente de sua posição jurídica em face do Estado, busca participar dos procedimentos passíveis de resultar em decisões estatais atinentes a direitos seus. Trata-se do reconhecimento de que o significado de interesse público deve ser definido de maneira compartilhada com a população (GODOY, 2011).

O estímulo à participação na provocação do controle influencia diretamente a agenda fiscalizatória do Tribunal de Contas e, reflexamente, a hierarquização das prioridades pela Administração Pública (FREITAS, 2009). Assim se dá principalmente quando se tem em conta que as deliberações da Corte em sede de políticas públicas não têm, de regra, caráter subjetivo, gerando consequências para toda a coletividade a partir de uma eventual reconfiguração dos fluxos de ações avaliados. Conquanto não exista um dever do órgão de controle de fiscalizar o objeto da denúncia, reconhece-se-lhe uma obrigação de considerá-la e, no mínimo, submetê-la a uma análise, junto a outros temas, que considere fatores como materialidade, relevância social, risco e indícios efetivos de irregularidades. Aqui, o Tribunal atua simultaneamente como um canal de acesso da população à Administração e como um filtro de suas demandas, conferindo-lhe um olhar técnico imparcial.

Mais além, ao longo do procedimento fiscalizatório, os auditores de controle externo podem colher informações e opiniões de especialistas e associações que tenham conhecimento e interesse específico na área, utilizando-os como subsídios para suas proposições ao corpo deliberativo da Corte. Assume-se, pois, que o exame não deixa de ser técnico por receber influxo de pontos de vista dos verdadeiros destinatários das políticas públicas; pelo contrário, a análise técnica ganha tanto em completude quanto em legitimidade quando se torna um procedimento participativo.

Por derradeiro, cumpre tecer comentários sobre a participação social no processo decisório do Tribunal de Contas, operada a partir da atuação de *amici curiae* nos feitos que tramitam no órgão (DISTRITO FEDERAL, 2017). Ao se admitir esse contributo para

a interpretação dos fatos e dos enunciados normativos, amplia-se o caráter deliberativo e democrático de seus provimentos, os quais têm consequências diretas e indiretas sobre a seleção e a construção de programas e estratégias de ação pública visando à realização de objetivos coletivos.

Instrumentos participativos colaboram para que o decisor emita provimentos mais acertados e mais justos (OLIVEIRA, 2010). Ademais, não faria sentido defender-se um aprofundamento da participação nas esferas legislativa e administrativa e recusar-se tal procedimento legitimador no âmbito do controle. Ao se abrirem, também no Tribunal de Contas, canais de comunicação para e com o cidadão, amplia-se seu interesse pela gestão da coisa pública, na medida em que passa a vislumbrar possibilidades reais de intervir na Administração, criando-se um ciclo virtuoso de participação e *accountability*.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No constitucionalismo contemporâneo, destaca-se uma concepção juspolítica que atribui crescente relevância a interações dialógicas entre órgãos públicos e entre estes e a sociedade, visando à concretização das promessas feitas pelo poder constituinte. Em consequência, o poder estatal só logra justificar-se e receber reconhecimento geral se somar à legitimação que a Constituição lhe confere (legitimidade pela investidura) uma legitimação pelo exercício, isto é, pelo desempenho escorreito das competências legadas a cada plexo organizacional, que atenda satisfatoriamente ao previsto na Lei Maior e que oportunize a participação dos afetados pela ação pública.

Na primeira parte do trabalho, abordou-se o exercício da função administrativa em senso lato como objeto da fiscalização do Tribunal de Contas, englobando, portanto, as políticas públicas a cargo dos governantes, assim como o peculiar diálogo institucional que se desenvolve entre o Tribunal de Contas e os Poderes constituídos na fiscalização daquelas ações estatais. Na segunda e última parte, tratou-se da legitimidade democrática da Corte de Contas, fulcrada na interação construída com a sociedade, i.e., na contribuição da instituição para que se desenvolva um governo pelo e para o povo e nas formas pelas quais o Tribunal opera como meio de intervenção da cidadania na gestão pública.

## DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

Tendo a Constituição Federal incluído o Tribunal de Contas como parte do ambiente institucional policêntrico que criou, atribuiu-lhe a função de proteger o erário e de promover a boa Administração Pública, por meio de amplo controle das ações estatais. Assim, reclama-se igualmente do órgão fiscalizador essa legitimação dupla, constitucional e democrática.

No que respeita à legitimidade constitucional para o controle de políticas públicas, conclui-se advir da amplitude do objeto e dos parâmetros de controle estabelecidos pela CF/88 para a Corte de Contas e concretizar-se por meio de fiscalizações e decisões que interferem no agir administrativo dos Poderes constituídos, mas que os consideram interlocutores cujas opiniões e competências representam, respectivamente, influxo e limite às ações de controle.

Complementarmente, entende-se que a Corte se legitima democraticamente quando sua atuação contribui para o exercício da cidadania, seja fornecendo subsídios para a formulação de preferências pelos indivíduos, seja intervindo em políticas públicas tendentes a conferir-lhes condições para uma participação democrática consciente e efetiva. Porém, tão importante quanto ver o cidadão como destinatário dos trabalhos do controle externo é reconhecer-lhe uma capacidade real de ter seus anseios e necessidades considerados na seleção dos objetos de fiscalização, nas análises dos auditores e nas conclusões do corpo deliberativo do Tribunal de Contas.

### 5 REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. **O Poder Legislativo na democracia contemporânea: a função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 42, n. 168, out./dez. 2005, p. 7-17.

ARAÚJO, Thiago Cardoso. **Função pedagógica na jurisprudência do TCU e retroalimentação legislativa.** Revista de contratos públicos. Belo Horizonte, ano 6, n. 11, março/agosto 2017, p. 175-197.

ATALIBA, Geraldo. **Propostas à constituinte sobre ação fiscalizadora dos Tribunais de Contas.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. São Paulo, n. 54, jul. 1986, p. 87-106.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 33. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 92, de 12.7.2016. São Paulo: Malheiros, 2016.

BARBOSA, Raíssa Maria Rezende de Deus. **Os Tribunais de Contas e a moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SOUZA NETO, Claudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (coord.). **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. 'Aqui, lá e em todo lugar': a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, ano 101, vol. 919, maio 2012, p. 127-196.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. Tomo I. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, James; REHG, William (ed.). **Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics**. New York: MIT Press.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

DENTE, Bruno; SUBIRATS, Joan. **Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2014.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. **Decisão nº 1.177/2017. Plenário. Jurisdicionada**: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Relator Conselheiro Paiva Martins. Brasília, 23 de março de 2017. Disponível em: <<https://www.tc.df.gov.br/4-consultas/consultas/>>. Acesso em: 24 nov. 2018

FERRAZ, Luciano. **Controle externo das licitações e contratos administrativos**. In: FREITAS, Ney José (coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FONTES, Helenilson Cunha. Controle e avaliação dos gastos públicos. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (org.). **Controle da administração, processo administrativo e responsabilidade do Estado** (Coleção Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo, v. 3). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FREITAS, Juarez. Princípio constitucional da democracia participativa, orçamento e responsabilidade fiscal. In: FREITAS, Ney José (coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Construção e desconstrução doutrinária do conceito de interesse público no direito brasileiro**. Revista da Advocacia-Geral da União. Brasília, v. 10, n. 28, abr./jun. 2011, p. 7-28.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 9. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios**. 8. ed. refundida do Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito. São Paulo: Malheiros, 2017.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge: MIT Press, 1998.

HELLER, Gabriel. **Controle externo e separação de Poderes na Constituição de 1988: fundamentos e eficácia jurídica das determinações e recomendações do Tribunal de Contas**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Centro Universitário de Brasília (Uniceub). Brasília, 2019.

HELLER, Gabriel; SOUSA, Guilherme Carvalho e. **Função de controle externo e função administrativa: separação e colaboração na Constituição de 1988**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 278, n. 2, maio/ago. 2019, p. 71-96.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federativa da Alemanha**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas de Auditoria Governamental**. Tocantins: IRB, 2011.

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

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1986.

MENDONÇA, Eduardo. A jurisdição constitucional como canal de processamento do autogoverno democrático. In: SARMENTO, Daniel (coord.). **Jurisdição constitucional e política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas**. Revista Brasileira de Direito Público. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, jul./set. 2003. Versão digital.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito administrativo democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

REIS, Fernando Simões dos. **Novas perspectivas para o controle da discricionariedade administrativa pelo Tribunal de Contas da União em auditorias operacionais. Interesse Público**. Belo Horizonte, ano 17, n. 89, jan./fev. 2015.

RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 266, maio/ago. 2014, p. 89-123.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas: coletânea**. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os direitos sociais como direitos fundamentais: seu conteúdo, eficácia e efetividade no atual marco jurídico-constitucional brasileiro. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos fundamentais e Estado Constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SCAPIN, Romano. **A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 6. ed. rev. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 1984.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. **O Tribunal Constitucional como Poder: uma nova teoria da divisão dos poderes**. São Paulo: Memória Jurídica, 2002

TORRES, Ricardo Lobo. **A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, n. 194, out./dez. 1993, p. 31-45.

**DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial, os direitos sociais e os desafios de natureza orçamentária. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

TUSHNET, Mark. **Weak courts, strong rights: Judicial review and social welfare rights in comparative constitutional law**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. 18. ed. São Paulo: Cultrix, 2011.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.