

JORNADAS LUSO-BRASILEIRAS DO CIDP

(17 A 19 DE JANEIRO DE 2018)

TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL E EM PORTUGAL: REGIME JURÍDICO E O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ricardo Schneider Rodrigues¹

Sumário: 1 Introdução. 2 A evolução histórico-constitucional do Tribunal de Contas no Brasil. 3 O regime jurídico-constitucional do Tribunal de Contas na Constituição brasileira de 1988. 4 Breve comparação entre os modelos brasileiro e português de Tribunal de Contas. 5 O controle de políticas públicas pelos Tribunais de Contas no Brasil. 6 Conclusão. Referências.

Resumo: O objetivo deste trabalho consiste em demonstrar como os Tribunais de Contas no Brasil podem exercer o controle de políticas públicas, a partir do prisma de seu regime jurídico constitucional. É demonstrado, numa perspectiva geral, o que são e como essas Cortes atuam no Brasil e realizada uma breve análise comparativa entre o modelo brasileiro e o modelo português, com o objetivo de confrontar suas diferenças e peculiaridades. Estão ao alcance dos Tribunais de Contas o controle da fixação das metas e prioridades (em abstrato), o controle sobre a quantidade de recursos investidos, o controle do atingimento ou não das metas estabelecidas e o controle da eficiência mínima na aplicação dos recursos. O controle meramente formal e legalista

¹ Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Professor Titular do Centro Universitário CESMAC. Procurador do Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas.

não é mais uma imposição decorrente das amarras normativas anteriormente existentes – em verdade, sequer pode ser considerado hoje como uma opção legítima.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Regime Jurídico. Controle externo. Políticas Públicas.

COURTS OF ACCOUNTS IN BRAZIL AND IN PORTUGAL: LEGAL REGIME AND CONTROL OF PUBLIC POLICIES

Abstract: The objective of this work is to demonstrate how the Brazilian Courts of Accounts can exercise control of public policies, based on the prism of its constitutional legal regime. It is demonstrated, in a general perspective, what these Cortes are and how they operate in Brazil and a brief comparative analysis between the Brazilian model and the Portuguese model, in order to confront their differences and peculiarities. Control of the setting of goals and priorities (in the abstract), control over the amount of resources invested, control of the achievement of established goals and control of the minimum efficiency in the application of resources are within the reach of the Court of Accounts. Merely formal and legalistic control is no longer an imposition due to previously existing normative ties - indeed, it can not even be considered today as a legitimate option.

Keywords: Court of Accounts. Legal regime. External control. Public Policies.

1 INTRODUÇÃO



controle externo, no Brasil, é exercido, primordialmente, pelos Tribunais de Contas (TCs), integrados, atualmente, por 33 Tribunais espalhados por todo o país. Na esfera federal, há o Tribunal de Contas da União (TCU). Em cada Estado da federação há um Tribunal de Contas (TC) específico, com competência para fiscalizar, em regra, tanto a administração pública estadual quanto a dos respectivos municípios que integram o Estado. Alguns Estados possuem dois órgãos de controle externo, um Tribunal de Contas Estadual, restrito à fiscalização estadual, e um Tribunal de Contas dos Municípios, responsável pelo controle da administração pública de todos os municípios do respectivo Estado, como ocorre na Bahia, em Goiás e no Pará.² O Distrito Federal também conta com um Tribunal de Contas próprio. Por fim, há dois Tribunais de Contas municipais, que exercem a fiscalização de um único município, caso das capitais de São Paulo e do Rio de Janeiro. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRB) veda a criação de novos Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (art. 31, § 4º, CRB).

O texto constitucional brasileiro confere a todos os Tribunais de Contas (TCs) um regime jurídico único, de matriz majoritariamente constitucional. A regra de simetria da Constituição da República impõe aos TCs do Brasil a observância das normas constitucionais estabelecidas para o Tribunal de Contas da União (TCU) quanto à sua organização, composição e fiscalização.³ Neste aspecto – regime jurídico do Tribunal de Contas – o texto constitucional brasileiro manteve a sua característica analítica, regulamentando o tema quase que à exaustão, pouco espaço deixando para novidades no plano infraconstitucional.⁴

² O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará foi extinto em 2017.

³ CRB: 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.

⁴ Por esta razão Carlos Ayres Britto afirma que se trata de “um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional. É dizer: os Tribunais de Contas têm quase todo

O objetivo deste trabalho consiste em demonstrar como os Tribunais de Contas (TCs) no Brasil podem exercer o controle de políticas públicas, a partir do prisma de seu regime jurídico constitucional. Para tanto, valendo-se do método dedutivo e a partir de pesquisa bibliográfica e documental, será, inicialmente, analisado o texto constitucional brasileiro e, em seguida, os referenciais teóricos concernentes ao tema. Pretende-se demonstrar, numa perspectiva geral, o que são e como atuam os Tribunais de Contas no Brasil. Na parte final, a partir dos achados anteriores, será demonstrado como os Tribunais de Contas poderão atuar no controle de políticas públicas, partindo-se de um conceito geral até a indicação de atuações concretas possíveis.

Considerando que a conformação deste trabalho se deu por ocasião das Jornadas Luso-Brasileiras do CIDP, ocorridas na Universidade de Lisboa, em janeiro de 2018, também faremos uma breve análise comparativa do modelo brasileiro de Tribunal de Contas (TC) em relação ao modelo português, com o objetivo de confrontar suas diferenças e peculiaridades.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

A Constituição Imperial de 1924 não previa a existência dos Tribunais de Contas. Em seu capítulo dedicado à Fazenda Nacional, no Título relativo à “Administração e Economia das Províncias”, previa a existência de um Tribunal denominado “Thesouro Nacional”, encarregado da Receita e Despesa da Fazenda Nacional (art. 170).

Apenas com a República passou a existir a expressa

o seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim no plano da sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam.” (BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 5, n. 47, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=5954>>. Acesso em: 16 maio 2013. p. 6).

previsão de um Tribunal de Contas no Título V, relativo às “Disposições Gerais”, da Constituição de 1891. À época sua atribuição era a de liquidar as contas da receita e despesa, verificando a legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso Nacional (art. 89). Até aquele momento não havia, em nível constitucional, a previsão da competência para julgamento pelo TC nem a atribuição de regime jurídico semelhante ao do Poder Judiciário em relação aos seus membros e à organização da Corte.

Com a Constituição de 1934 veio a sua atribuição de acompanhar a execução orçamentária, estabelecendo-se expressamente e pela primeira vez a competência para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos (art. 99).

É possível inferir, a partir do exame dos textos constitucionais pretéritos, em comparação com a Constituição de 1988, ter ocorrido uma crescente ampliação de disposições atribuindo cada vez mais importância às Cortes de Contas brasileiras, seja pelo crescimento e detalhamento de suas atribuições, seja pela constitucionalização das prerrogativas dos membros do Ministério Público de Contas – de onde se reforça a ideia de imprescindibilidade da presença do *Parquet* –, seja pelo *status* conferido aos seus membros e à própria estrutura organizacional da Corte, semelhante aos atribuídos ao Poder Judiciário (regime jurídico, foro especial, regimento interno, organização administrativa, competência do STF em sede de mandado de segurança e *habeas corpus* etc.). Tal crescimento apenas fora interrompido, e até mesmo regrediu temporariamente, no texto constitucional decorrente do período ditatorial de 1937, quando a maior parte das normas relativas à sua organização foi atribuída à regulamentação por lei (art. 114, parágrafo único).

Até nos textos nascidos durante a ditadura militar instaurada em 1964 observam-se avanços não vistos nos textos democráticos anteriores, como a possibilidade de intervenção dos Estados nos Municípios em caso de omissão no dever de prestar contas (1967, art. 16, § 3º, “c”; 1969, art. 15, § 3º, “c”), a

prevalência do parecer prévio das Cortes de Contas sobre as contas anuais dos Prefeitos, salvo decisão de dois terços dos vereadores (1969, art. 16, § 2º), a definição de requisitos mínimos para a escolha dos membros das Cortes (1967, art. 73, § 3º; 1969, art. 72, § 3º) e a previsão do controle interno (1967, art. 72; 1969, art. 71). A cada texto constitucional, ressalvado o de 1937, houve mais e mais avanços na ampliação do papel das Cortes de Contas.

Cabe afirmar, portanto, que, em regra, o papel dos Tribunais de Contas nos textos constitucionais foi fortalecido progressivamente desde a sua efetiva instalação, em 1892 – mesmo sob o período ditatorial vigente entre 1964 e meados de 1980 –, atingindo o ápice em 1988.

Outra importante constatação diz respeito à pouca dependência de lei para regulamentar as competências e atribuições das Cortes de Contas, em grande parte estruturadas no próprio texto constitucional. Apenas no que se refere à definição de sanções (art. 71, inc. VIII) e do procedimento de denúncia (art. 74, § 2º), o texto normativo de 1988 estabelece expressamente a necessidade de lei regulamentadora. Disso se pode concluir que, além de vastas atribuições, o Constituinte optou por dar contorno prioritariamente constitucional às Cortes de Contas, definindo, quase à exaustão, suas competências.

De todos os aspectos ora mencionados, dois são identificados pela doutrina como caracterizadores de um grande avanço dos Tribunais de Contas em relação aos textos constitucionais anteriores. A abertura propiciada pelos controles de economicidade e de legitimidade, previstos expressamente ao lado do controle de legalidade (art. 70, *caput*, CRB), como que a escancarar a necessidade de se ir além do controle meramente legalista, tradicionalmente verificado no âmbito do controle externo, são os principais aspectos dessa tendência moderna de fiscalização abrangente.

Além desses fatores e complementando-os temos o

surgimento das auditorias de natureza operacional, ferramenta importante e que permite uma análise dos resultados da gestão, com viés de colaboração, em vez de um controle focado estritamente no cumprimento de requisitos procedimentais e de caráter sancionador. É sobre estas novidades, advindas a partir da Constituição de 1988 e que recentemente passaram a ser melhor compreendidas e utilizadas pelos Tribunais de Contas, que trataremos a seguir.

3 O REGIME JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A Constituição de 1988 superou em larga escala todas as demais quanto ao número de dispositivos relativos ao Tribunal de Contas, bem como em relação à ampliação das suas competências. Diversas normas foram mantidas paralelamente a inúmeras novidades que fortaleceram sobremaneira o controle externo. Nota-se, como se verá, o ímpeto constituinte para consolidar o sistema de controle externo brasileiro por meio dos Tribunais de Contas, incorporado desde a República (Constituição de 1891), conferindo-lhe maiores poderes.

Inicialmente, observa-se que foi mantida a tradição surgida em 1946, ao tratar do Tribunal de Contas (da União, a partir de 1969), topologicamente, no capítulo destinado ao Poder Legislativo. O Tribunal de Contas da União encontra a sua disciplina, portanto, na Seção IX – “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” – do Capítulo I – “Do Poder Legislativo” – do Título IV – “Da Organização dos Poderes”. Contudo, embora não componha o Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional e composto apenas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 44), preenche papel fundamental ao exercer o controle externo, auxiliando-o na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e

das entidades da administração direta e indireta (art. 70).

A rigor, os Tribunais de Contas não ocupam um papel facilmente adequável à clássica tripartição dos poderes (ou funções) do Estado.⁵ Embora auxiliem o Poder Legislativo não são órgão dele, pois desempenham funções próprias e exclusivas. Não são subordinados a qualquer dos três Poderes clássicos, mas possuem autonomia administrativa, financeira e orçamentária.⁶ Sua estrutura orgânica e o regime jurídico de seus membros têm como parâmetro o Poder Judiciário (art. 73, *caput*, parte final, e §§ 3º e 4º, CRB), inclusive com a previsão de um Ministério Público especial atuando junto à Corte (art. 130, CRB), característica única e não verificada em nenhum outro órgão do Estado, além do próprio Poder Judiciário. Entretanto, tampouco integram o Poder Judiciário, por escolha própria do Constituinte,⁷ embora exerçam, apenas em relação à competência do inciso II do art. 71 da Constituição, parcela da jurisdição.⁸

Por todas essas razões e, também, por ser o órgão por excelência de fiscalização dos gestores públicos, não integram o Poder Executivo e, por conseguinte, a administração pública. Trata-se, como bem asseverado por Pontes de Miranda, de um órgão *sui generis* do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, “criação posterior à teoria da separação dos poderes e fruto da

⁵ RODRIGUES, Ricardo Schneider. *O Tribunal de Contas e o Controle de Políticas Públicas*. Viva: Maceió, p. 46-57.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ação direta de inconstitucionalidade n. 4418. Relator Min. Dias Toffoli. Brasília, Tribunal Pleno, 15 dez. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, 17 mar. 2017.

⁷ Em Portugal, o Tribunal de Contas integra o Poder Judiciário (art. 209.1, c, CRP).

⁸ “Duas exceções admite a Constituição ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário, no que concerne à matéria contenciosa administrativa. A primeira diz respeito aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, quando conexos com os desse, e dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. O seu julgamento competirá ao Congresso. A segunda se refere ao julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis pela guarda ou aplicação de bens ou fundos públicos atribuído ao Tribunal de Contas” (FAGUNDES, M. Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Atualizada por Gustavo Binenbojm. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 167).

prática, destoava das linhas rígidas da repartição”.⁹ À luz do texto constitucional de 1946, destaca que “no plano material era corpo judiciário, no formal, corpo auxiliar do Congresso Nacional”.¹⁰ Com razão, no ponto, Ayres Britto, ao asseverar que se trata de instituição autônoma e independente, não pertencente a nenhum dos três Poderes, tal como o Ministério Público.¹¹

Dentre as novidades de 1988, há a ampliação do enfoque, competindo ao Congresso Nacional, mediante controle externo, e ao sistema de controle interno de cada Poder, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, incluindo a administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70, *caput*, CRB). Percebe-se que à fiscalização financeira e orçamentária do regime anterior acrescentou-se ao texto a fiscalização contábil, operacional e patrimonial. Mais relevante ainda foi agregar ao aspecto da legalidade, citado desde 1891 (art. 89), a legitimidade e a economicidade, padrões abertos importantíssimos na interpretação a respeito das competências das Cortes de Contas.

Ficou estabelecido de modo nunca antes tão abrangente o dever geral de prestar contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a administração pública responda, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária (art. 70, parágrafo único, CRB). Nesse aspecto, importante destacar a redação conferida pela EC n. 19, de 1998, que estendeu tal obrigação às

⁹ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969. Tomo III. 2. ed., rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 248.

¹⁰ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 248.

¹¹ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 5, n. 47, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=5954>>. Acesso em: 16 maio 2013. p. 2.

peças jurídicas privadas.

Em seguida, foi definido um extenso rol de competências próprias do Tribunal de Contas da União, responsável por auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo (art. 71, CRB). Das competências tradicionais, tem-se a emissão de parecer prévio nas contas anuais do Presidente da República, em sessenta dias (inc. I); o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, incluindo-se administração direta e indireta, fundações e sociedades mantidas pelo Poder Público, além das contas de quem der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (inc. II); a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de aposentadoria, reforma e pensões (inc. III); a realização, por iniciativa própria ou provocação, de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público (inc. IV); o ato de assinar prazo para adoção de providências necessárias ao cumprimento da lei, em caso de ilegalidade (inc. IX); a sustação, se não atendido o prazo, da execução de ato, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (inc. X); e a representação ao Poder competente sobre irregularidades e abusos apurados (inc. XI). As contas anuais do Presidente da República são julgadas pelo Congresso Nacional (art. 49, inc. IX) e, em caso de omissão, ultrapassado o prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, serão tomadas pela Câmara dos Deputados (art. 51, inc. II).

No caso de contrato, a sustação é adotada diretamente pelo Congresso Nacional, que solicita ao Poder Executivo as medidas cabíveis (§ 1º). Caso o Congresso Nacional ou o Poder Executivo não efetivem as medidas previstas, em noventa dias, o TCU decide a respeito (§ 2º). Aqui, novamente, há alteração no texto constitucional. Passando da suspensão imediata em

caso de ilegalidade (1946, art. 77, § 1^a), para a suspensão dependente de manifestação do Congresso em trinta dias (1967, art. 73, § 6^o; 1969, art. 72, § 6^o), até chegar ao modelo atual, em que a suspensão não é imediata, mas a inércia do Poder Legislativo não torna a impugnação insubsistente, competindo ao TCU decidir a respeito. Também foi eliminada a possibilidade de execução ou registro do ato reputado como ilegal pelo Tribunal de Contas por ordem do Presidente da República, *ad referendum* do Congresso Nacional (1934, art. 101, § 2^o; 1946, art. 77, § 3^o; 1967, art. 72, § 7^o; 1969, art. 72, § 7^o, e, após EC n. 7/77, art. 72, § 8^o).

Importante destacar que o Congresso Nacional possui a competência exclusiva para fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (art. 49, inc. X, CRB), enquanto o TCU, como visto, possui competência originária mais ampla, abrangendo todos os Poderes, podendo, inclusive, realizar auditorias e inspeções, de ofício, em unidades dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo (art. 71, inc. IV, CRB).

Retomando o rol de competências previsto no art. 70, há aquelas que não estavam previstas expressamente nos textos constitucionais anteriores. Há a atribuição para a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as nomeações para cargos de provimento em comissão (inc. III); fiscalização das contas das empresas multinacionais em cujo capital social o Poder Público tenha participação, de forma direta ou indireta (inc. V); fiscalização do repasse de recursos, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, da União para Estados, Distrito Federal ou Município (inc. VI); prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, suas Casas ou Comissões (inc. VII); e a aplicação das sanções previstas em lei aos responsáveis em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, dentre elas a multa proporcional ao dano causado ao

erário (inc. VIII).

Outro avanço importantíssimo foi atribuir, em nível constitucional, a eficácia de título executivo às decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa (art. 71, § 3º), facilitando sobremaneira a execução dos valores reconhecidos pela Corte como devidos. Importante destacar que, no plano infraconstitucional, desde a instalação do Tribunal de Contas, nos termos do Decreto n. 1.166, de 17.12.1892, que regulamentou o art. 89 da Constituição Republicana de 1891, as decisões definitivas da Corte gozavam da “força de sentença com execução aparelhada [sic]” (art. 28). As decisões eram consideradas executáveis a favor ou contra os responsáveis e competia ao Diretor representante do Ministério Público promover a sua execução (art. 74, *caput*, e § 2º, do Decreto n. 1.166, de 17.12.1892).

Mais uma novidade diz respeito à forma de escolha dos Ministros do TCU, que passou a ter dois terços das indicações (seis Ministros) feitas pelo Congresso Nacional (art. 49, XIII, CRB). Nos textos anteriores as escolhas eram privativas do Presidente da República, atuando o Poder Legislativo apenas por meio do Senado Federal, que aprovava ou não as indicações.

Do terço restante (três Ministros), cuja escolha permaneceu com o Presidente da República, condicionada à aprovação pelo Senado Federal (art. 52, inc. III, “b”), duas indicações, alternadamente, devem recair sobre auditores e membros do Ministério Público de Contas, indicados em lista tríplice, segundo critérios de antiguidade e merecimento, restando a última vaga à livre escolha do Chefe do Poder Executivo (art. 73, § 2º). Essa inovação assegurou na composição das Cortes ao menos dois integrantes técnicos, oriundos de carreiras específicas, relacionadas às atividades das Cortes de Contas.

Uma previsão de suma importância não verificada nos textos passados consiste na possibilidade de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denunciar, na forma da lei, irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas

da União (art. 74, § 2º, CRB).

Ao final, conforme antes mencionado, foi estabelecida também uma disposição de simetria, sem paralelo nos textos anteriores, determinando a aplicação das normas da respectiva seção, relativas ao TCU, 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, repetindo a previsão anterior do limite de sete Conselheiros na composição do colegiado (art. 75, XRB). Tal previsão é importante pois define os contornos das demais Cortes de Contas com base nas linhas mestras estabelecidas para o Tribunal de Contas da União.

Destarte, a partir do exame dos textos constitucionais brasileiros, é possível ter a dimensão da evolução dos Tribunais de Contas ao longo de sua história. Com razão Pontes de Miranda ao afirmar, nos comentários feitos à Constituição de 1967/1969, que “o Tribunal de Contas é instituição de 1891, 1934, de 1937, de 1946 e de 1967. Cumpre, porém, atendermos a que instituição, que se mantém, se mantém conforme a estrutura que lhe dão o todo da Constituição e as novas atribuições que lhe são conferidas” (destaque original). Necessário, portanto, compreender a conformação jurídica atual do Tribunal de Contas no contexto de sua evolução histórico-constitucional, para que se confira às disposições constitucionais do texto de 1988 o valor e a importância adequados. Esta perspectiva permite afirmar que houve uma decisão clara do Constituinte de 1988 no sentido de expandir e de fortalecer a instituição Tribunal de Contas, não sendo adequado, ao interpretar suas atribuições e competências, trilhar o caminho do reducionismo nem do formalismo. Pretendeu-se e conseguiu-se conferir instrumentos hábeis à realização de um controle efetivo e material da gestão pública.

Cumpra agora comparar, ainda que de forma sumária, o modelo de Tribunal de Contas adotado no Brasil em 1988 com

a sistemática portuguesa, apresentando as linhas gerais de seu regime jurídico, para identificar a possibilidade destas instituições realizarem um controle de políticas públicas.

4 BREVE COMPARAÇÃO ENTRE OS MODELOS BRASILEIRO E PORTUGUÊS DE TRIBUNAL DE CONTAS

Segundo estudo realizado pela Instituição Superior de Controle do Reino Unido, o *National Audit Office (NAO)*,¹² nos países democráticos há basicamente duas espécies de Instituições Superiores de Controle (ISC), terminologia que abrange as diversas instituições responsáveis pela atividade de fiscalização e controle da administração pública. Os países de tradição romano-germânica adotam, em regra, o modelo colegiado de Tribunais de Contas (*Court of Auditors*), cujo parâmetro é o da *Court des Comptes* francesa. Nos países da família da *common law* são mais frequentes as Auditorias Gerais (*Audit General*) ou as Controladorias Gerais (*Comptroller General*) – modelo frequentemente caracterizado pela concentração das decisões mais relevantes na pessoa de seu Auditor Geral ou Presidente.

Portugal segue o modelo de ISC como Corte (Tribunal) com função jurisdicional, adotando o sistema colegiado de decisão, tal como no Brasil. O TC português, todavia, integra o Poder Judiciário, ao lado do Supremo Tribunal de Justiça, dos tribunais judiciais de primeira e de segunda instância, do Supremo Tribunal Administrativo e dos demais tribunais administrativos e fiscais (art. 209, n. 1, alíneas a, b, c, CRP), e seus membros possuem o *status* equivalente ao de magistrados, nos termos do artigo 24 da Lei n. 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas de Portugal – LOPTCP). No Brasil, como visto anteriormente, embora os Tribunais de

¹² UNITED KINGDOM NATIONAL AUDIT OFFICE. *State Audit in the European Union*. Heronsgate, dez. 2005. p. 1-15. Disponível em: < <https://www.nao.org.uk/report/state-audit-in-the-european-union/> >. Acesso em: 25 jun. 2016.

Contas não integrem o Poder Judiciário – a rigor, sua relação institucional mais próxima é com o Poder Legislativo –, têm nele o paradigma para a organização da Corte e para o regime jurídico de seus membros (art. 73, *caput* e §§ 3º e 4º, CRB).

O Tribunal de Contas Português também possui autonomia administrativa e financeira, abrangendo a prática de atos definitivos e executórios necessários à autorização e pagamento de despesas, bem como pela existência de orçamento, contabilidade e receitas próprias, nos termos do Decreto-Lei n. 155, de 1992, sendo caracterizado, portanto, como um organismo autônomo.¹³ Uma peculiaridade que o diferencia do modelo brasileiro consiste justamente na possibilidade de cobrança de emolumentos pelos serviços que presta, nos termos do Decreto-Lei n. 66, de 31 de maio de 1996.¹⁴

A partir da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, infere-se que o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e da execução do orçamento, competindo-lhe julgar as contas definidas em lei (art. 207 e art. 214, n. 1, CRP). Além disso, tem a atribuição de dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social; dar parecer sobre as contas das Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira; efetivar a responsabilidade por infrações financeiras, nos termos da lei; e exercer as demais competências que lhe forem atribuídas por lei (art. 214, n. 1, alíneas a, b, c, d, CRP). Tais competências assemelham-se às de emissão de parecer prévio nas contas de governo e de julgamento de administradores públicos e responsáveis dos Tribunais de Contas brasileiros (arts. 71, inc. I e II, da CRB).

¹³ BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema Tribunais de Contas e Instituições Equivalentes*: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 170-172.

¹⁴ A exposição de motivos do Decreto-Lei destaca a importância das referidas receitas, cobradas pelo menos desde 1915, como “um autêntico pressuposto da independência e condição de exercício das competências do Tribunal [...], e dos quais deriva a existência de cofres privativos e a sua autonomia administrativa e financeira”.

A forma de ingresso dos juízes do Tribunal de Contas não é definida pelo texto constitucional português, mas pela LOPTCP. O Tribunal é composto, na sede, pelo Presidente e mais 16 juízes, e em cada seção regional – nos Açores e na Madeira – por um juiz (art. 14, n. 1, alíneas a e b). O recrutamento dos juízes ocorre, em linhas gerais, mediante concurso curricular perante um júri integrado pelo Presidente, Vice-Presidente e pelo juiz mais antigo do Tribunal, além de dois professores universitários designados pelo Governo (art. 18, n. 1, CRP). Somente indivíduos com mais de 35 anos de idade e que preencham os requisitos gerais para a nomeação de funcionários do Estado poderão ocupar o cargo (art. 19, n. 1, CP). A nomeação deve ocorrer pela ordem de classificação em cada área de recrutamento, atribuindo-se uma vaga para cada área sucessivamente (art. 19, n. 2 e 3, LOPTCP).¹⁵ O concurso tem validade por um ano (art. 18, n. 2, LOPTCP) e nele são avaliadas as classificações acadêmicas e de serviço; as graduações obtidas em concursos; os trabalhos científicos ou profissionais; a atividade profissional; e quaisquer outros fatores que respeitem à idoneidade e à capacidade de adaptação relativamente ao cargo a prover (art. 20, n. 2, LOPTCP). Dos atos definitivos relativos ao concurso e à nomeação cabe recurso ao plenário geral do Tribunal (art. 20, n. 3, LOPTCP).

No Brasil, a composição é bem diferente da portuguesa. O TCU possui 9 Ministros, enquanto os demais Tribunais de Contas têm 7 Conselheiros (arts. 73 e 75, CRB). Ambos –

¹⁵ As cinco áreas de recrutamento estabelecidas pela Lei de Organização são compostas, sucintamente, por magistrados judiciais ou do Ministério Público, oriundos de tribunais superiores, com mais de 10 anos de carreira; Doutores em áreas adequadas às funções da Corte; Mestres ou licenciados em áreas adequadas às funções e com 10 anos de exercício na administração pública, sendo 3 anos como dirigentes ou docente universitário; Licenciados em áreas adequadas e que tenham exercido determinadas funções relevantes no Tribunal por 5 anos; e Mestres ou licenciados em áreas adequadas às funções com ao menos 10 anos em cargos de direção em empresas e 3 anos como membro de conselho de administração, gestão, fiscal ou comissão de fiscalização (art. 19, n. 1, alíneas a, b, c, d, e, LOPTCP).

Ministros e Conselheiros – são escolhidos, em sua maior parte, pelo respectivo Parlamento – 6 Ministros pelo Congresso Nacional e 4 Conselheiros pela respectiva Assembleia Legislativa ou Câmara de Vereadores (art. 73, § 2º, inc. II, da CRB e Súmula n. 653 do STF¹⁶). Os demais são escolhidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo, após aprovação parlamentar.¹⁷ Os requisitos para ser Ministro ou Conselheiro de Tribunal de Contas no Brasil são: mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados (art. 73, § 1º, inc. I, II, III e IV, CRB).

Outra peculiaridade do Tribunal de Contas português consiste na escolha do seu Presidente, nomeado e exonerado pelo Presidente da República, a partir de proposta do Governo, para mandato de quatro anos (art. 214, n. 2, e 133, alínea m), e que não precisa ser necessariamente um juiz do próprio Tribunal (art. 16, n. 2, da Lei n. 98/97).¹⁸ No Brasil, a exemplo dos Tribunais judiciais, compete à própria Corte deliberar a escolha de seu corpo diretivo dentre seus próprios integrantes.¹⁹

¹⁶ “No Tribunal de Contas Estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.”

¹⁷ No TCU, 3 Ministros são escolhidos pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Nos demais TCs, 3 Conselheiros são escolhidos pelo Governador ou pelo Prefeito, com aprovação da Assembleia Legislativa ou da Câmara de Vereadores, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, e um por livre escolha.

¹⁸ “Artigo 16.º Nomeação e exoneração do Presidente 1 — O Presidente do Tribunal de Contas é nomeado nos termos da Constituição. 2 — Quando a nomeação recaia em juiz do próprio Tribunal, o respetivo lugar fica cativo enquanto durar o mandato do Presidente.”

¹⁹ A Lei Orgânica da Magistratura Nacional – Loman (Lei complementar n. 35,

O NAO aponta ainda que o Tribunal de Contas português exerce auditorias *a priori*, quando autoriza ou aconselha o gasto público como parte do processo de controle financeiro (art. 5º, n. 1, alínea “c”, da LOPTCP),²⁰ e *ex post*, nas modalidades judicial, financeira e de performance.²¹ Na auditoria *ex post* judicial ocorre o exame e o julgamento a respeito dos registros individuais sobre os quais recaem a responsabilidade pelo uso dos recursos públicos; na financeira há uma manifestação acerca da situação das prestações de contas estatais, fornecendo subsídios para que o Parlamento se pronuncie; e a de performance é relacionada a aspectos de economicidade, eficiência e de efetividade do gasto. Em Portugal, segundo o NAO, a auditoria de performance busca avaliar o desenvolvimento ocorrido em comparação com a performance anterior, em vez de se pautar por referências de boas práticas.²² No Brasil, não temos a denominada auditoria *a priori*, suprimida desde a Constituição de 1967.²³

1979) estabelece algumas condições para o processo eleitoral dos Tribunais, como a limitação da candidatura aos magistrados mais antigos e a vedação à reeleição (art. 102). Há no STF ações em que se discute a constitucionalidade das regras que limitam o rol dos elegíveis aos cargos de direção dos Tribunais judiciais à luz da Constituição atual (v. g. a Reclamação n. 16681/DF, Rel. Min. Edson Fachin; a Reclamação n. 28968/SC, Rel. Min. Roberto Barroso; e a Reclamação n. 25763/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes) e a aplicabilidade dessas regras aos Tribunais de Contas (v. g. a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5692/CE, Rel. Min. Rosa Weber).

²⁰ “Artigo 5º, n. 1, c) Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou;”

²¹ UNITED KINGDOM NATIONAL AUDIT OFFICE. *State Audit in the European Union*. Heronsgate, dez. 2005. p. 1-15. Disponível em: < <https://www.nao.org.uk/report/state-audit-in-the-european-union/> >. Acesso em: 25 jun. 2016.

²² UNITED KINGDOM NATIONAL AUDIT OFFICE. *State Audit in the European Union*. Heronsgate, dez. 2005. p. 1-15. Disponível em: < <https://www.nao.org.uk/report/state-audit-in-the-european-union/> >. Acesso em: 25 jun. 2016.

²³ RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o Controle de Políticas Públicas*. Maceió: Viva, 2014. p. 36.

Conforme já destacado antes, no texto constitucional brasileiro está previsto de forma expressa um amplo alcance da fiscalização a cargo do controle externo, para além da mera legalidade, abrangendo a legitimidade e a economicidade (art. 70, CRB). Em Portugal, no plano infraconstitucional, o artigo 5º, n. 1, alínea f, da Lei n. 98/97, de 26 de agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas de Portugal – LOPTCP), também atribuiu ao Tribunal português a competência para apreciar não apenas a legalidade, mas, ainda, a economia, eficácia e eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades jurisdicionadas, incluindo a organização, o funcionamento e a fiabilidade dos sistemas de controle interno. Tal previsão coaduna-se, portanto, com o ideal de uma fiscalização mais abrangente da gestão pública.

Neste sentido, Carlos Morais Antunes destaca que da vocação originária para o controle da estrita legalidade financeira houve, a partir de 1997, um alargamento das competências do Tribunal de Contas português, para apreciar a boa gestão financeira à luz dos critérios de economia, eficiência e eficácia.²⁴ Ressalta que nos últimos anos a Corte de Contas portuguesa realizou diversas auditorias em projetos e programas públicas, além da auditoria de resultados, em que se privilegia a análise e a valoração de vários aspectos, dentre os quais a transparência dos processos de tomada de decisões, as opções de gestão e a definição e o alcance dos objetivos.²⁵

As denominadas auditorias de avaliação, na concepção de Carlos Morais Antunes, “têm em conta os objectivos propostos e os resultados dos projectos e programas, sindicando-se o desperdício, designadamente as despesas sem retorno, duplicação de serviços e entidades, e analisando-se a relevância e

²⁴ ANTUNES, Carlos Morais. Do controlo à avaliação de políticas públicas. *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa, n. 59/60, p. 45-56, jan.-dez. 2013. p. 50-51.

²⁵ ANTUNES, Carlos Morais. Do controlo à avaliação de políticas públicas. *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa, n. 59/60, p. 45-56, jan.-dez. 2013. p. 52.

utilidade dos serviços prestados à comunidade”.²⁶

Percebe-se, do exposto, que tanto no Brasil quanto em Portugal estão presentes os instrumentos necessários à realização de um amplo controle da administração pública, para além da mera legalidade. Os parâmetros de legitimidade, economicidade, economia, eficiência e eficácia permitem a tais Cortes uma melhor avaliação das políticas públicas adotadas pelo Estado. O instrumento das auditorias operacionais, de performance ou de resultado permite uma avaliação mais completa da atuação estatal, pelo resultado daquilo que efetivamente proporciona em termos de utilidade para a sociedade. A seguir, avançaremos no tema para tratar das formas de controle de políticas públicas ao alcance dos Tribunais de Contas.

5 O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Ao tratar deste tema é preciso partir de algum conceito de políticas públicas. A sua definição jurídica não é simples por se tratar de um tema marcado pela interdisciplinaridade. Não é o propósito deste trabalho aprofundar a análise.²⁷ Aqui adotaremos uma definição de políticas públicas anteriormente desenvolvida como sendo “uma atuação estatal organizada e em ampla escala, sem forma jurídica preestabelecida, direcionada a determinado fim estabelecido pelo poder público”.²⁸ O que confere unidade ao conjunto é a atuação organizada e a finalidade que se pretende alcançar e que nem sempre estará expressamente demonstrada em instrumentos jurídicos.

²⁶ ANTUNES, Carlos Morais. Do controlo à avaliação de políticas públicas. *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa, n. 59/60, p. 45-56, jan.-dez. 2013. p. 53.

²⁷ Para uma análise mais aprofundada a respeito das diversas concepções de políticas públicas, conferir RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o Controle de Políticas Públicas*. Maceió: Viva, 2014. p. 115-148.

²⁸ RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o Controle de Políticas Públicas*. Maceió: Viva, 2014. p. 143-144.

São diversas as possibilidades de proceder-se ao controle de políticas públicas. Conforme leciona Ana Paula de Barros Barcellos²⁹ e em trabalho anterior que desenvolvemos,³⁰ o controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário pode ser subsumido em quatro espécies: o controle da fixação de metas e prioridades (abstrato) e do resultado final esperado (concreto); o controle da quantidade de recursos investidos; o controle do atingimento ou não das metas estabelecidas; e o controle da eficiência mínima na aplicação dos recursos. Aqui trataremos de analisar em que consiste cada uma das espécies e avaliar a possibilidade de seu exercício pelos Tribunais de Contas.

O primeiro tipo de controle seria direto e mais invasivo pois refere-se ao conteúdo de políticas públicas, à fixação de metas e prioridades. Este primeiro controle é feito de forma abstrata, pela verificação da inclusão das metas e prioridades no orçamento e durante a execução orçamentária. Por ser mais invasivo, deve ser operado com maior cautela, em especial quando não se tem no texto constitucional claramente qual o objetivo alcançado. Numa segunda etapa há o controle do resultado final esperado, que é, portanto, em concreto. Aqui há a adjudicação direta ao interessado do bem da vida pretendido (ex. determinado medicamento, a matrícula em creche etc.).

As outras espécies de controle são menos invasivas. O controle da quantidade de recursos a ser investido permite estabelecer juízos de prioridade entre gastos de diferente natureza. Avalia-se, neste ponto, a consistência da fundamentação jurídica ao se privilegiar determinados bens em detrimento de outros constitucionalmente mais relevantes, *v.g.*, gastos com

²⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 128-129.

³⁰ RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o Controle de Políticas Públicas*. Maceió: Viva, 2014. p. 164-186.

publicidade institucional em detrimento da educação básica obrigatória e gratuita.

O controle do atingimento ou não das metas fixadas pelo poder público refere-se ao aspecto do acesso à informação e à divulgação de dados relevantes para o debate público e o controle social, incrementando a *accountability* do gestor. Não se confunde com o já mencionado controle do resultado final esperado. Está em jogo a ideia da efetividade da prestação de contas do gestor público em prol da sociedade, cabendo, em caso de descumprimento, a judicialização no sentido de se obter o acesso à informação ou às justificativas de seu desatendimento.

O controle da eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos corresponde à análise de uma relação mínima entre os recursos investidos e o resultado apurado, com o objetivo de obter a otimização dos meios disponíveis. Almeja, assim, combater condutas claramente ineficientes.

Estas espécies de controle, apresentadas de forma sucinta, correspondem àquilo que pode ser objeto de controle pelo Poder Judiciário. No contexto do controle externo realizado pelos Tribunais de Contas podemos afirmar que quase todas essas espécies de controle de políticas públicas poderão ser realizadas, conforme tivemos oportunidade de asseverar em outra oportunidade.³¹

Em princípio, podemos afirmar que o controle exercido pelos Tribunais de Contas é o mais adequado para compreender em toda a sua complexidade o fenômeno multifacetado das políticas públicas. Estas Cortes já partem de um olhar mais amplo, contextualizado, da administração pública, enquanto ao Poder Judiciário, tradicionalmente, se reserva o enfoque a partir da pretensão deduzida em juízo, na maioria das vezes de cunho individual e com argumentos cerrados na existência (ou não) do direito subjetivo.

³¹ Cf. RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o Controle de Políticas Públicas*. Maceió: Viva, 2014. p. 174-186.

O denominado controle da fixação das metas e prioridades na seara do orçamento e da execução orçamentária (em abstrato) pode ser desempenhado pelas Cortes de Contas de forma até mais efetiva do que se cogita quando feito pelo Judiciário, por meio da arguição por descumprimento de preceito fundamental ou da ação direta de inconstitucionalidade – segundo Ricardo Lobo Torres, faltaria ao Judiciário instrumento semelhante ao mandado de injunção americano, para compelir o Legislativo ao elaborar o orçamento do ano seguinte.^{32 33} A partir do estudo do papel dos Tribunais de Contas no Brasil, também é possível defender, com base no texto constitucional, a possibilidade de atuação específica dessas Cortes para o atendimento do referido controle.

Aos TCs incumbe a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, em seus aspectos de legalidade e de legitimidade (arts. 70, *caput*, e 71 da CRB). Além disso, detêm a competência de assinar prazo para o cumprimento da Lei (art. 71, inc. IX, da CRB). Destarte, havendo um dever jurídico, tal como ocorre em relação à prestação do ensino obrigatório e gratuito, é de se admitir que as Cortes de Contas possam atuar nesse sentido, estabelecendo prazo para que o gestor público tome as providências ao seu alcance no sentido de inserir no orçamento metas relativas a tais serviços.

Todavia, em relação ao denominado controle pelo resultado final esperado, é difícil imaginar situação em que a Corte

³² 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. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 76.

³³ Neste aspecto, apesar da crítica de Lobo, importa reconhecer que o Supremo Tribunal Federal, no RE n. 190.938, reconheceu tanto a legitimidade ativa do Ministério Público como a adequação da ação civil pública para tal finalidade. No caso, tratava-se do descumprimento do percentual mínimo de 25% no ensino. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Acórdão no recurso extraordinário n. 190938. Recorrente: Ministério Público Estadual. Recorrido: Município de Fortaleza de Minas. Relator: Min. Carlos Velloso. Relator para Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 14 mar. 2006. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 094, 21 maio 2009.

de Contas possa deferir diretamente ao interessado o bem da vida ou o serviço público almejado, como a concessão de medicamentos ou a obrigação de matrícula na rede de ensino pública ou, em sua falta, na privada, à custa do erário.

No entanto, é preciso definir se esse controle pelo resultado final esperado seria realmente um controle de políticas públicas, no sentido adotado neste trabalho – de atuação estatal organizada e em ampla escala, sem forma jurídica preestabelecida, direcionada a determinado fim selecionado pelo poder público – ou até mesmo no sentido invocado por Barcellos – de controle sobre a “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.³⁴

Corriqueiramente, quando se trata do controle judicial de políticas públicas, observam-se demandas individuais voltadas, por exemplo, à concessão de medicamentos pelo Poder Judiciário, a partir do reconhecimento do direito fundamental à saúde, cujos titulares são todos os cidadãos.³⁵ Nestes casos, via de regra, reconhece-se o dever de o Estado (sentido amplo) arcar com os custos desse direito e de prestar diretamente o bem da vida almejado (ex.: medicamento, matrícula em creche). O exame realizado pelo magistrado concentra-se, então, na confirmação dos pressupostos fáticos necessários ao reconhecimento desse direito subjetivo público em juízo, como, por exemplo, no caso de laudo médico a indicar a imperiosidade do medicamento ou

³⁴ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 112.

³⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 129.

tratamento buscado e da constatação da omissão estatal injustificada.

Em tais casos, portanto, o Poder Judiciário não aprecia a política pública em si, como, por exemplo, a existência de uma atividade organizada para o fornecimento de determinados bens ou vagas em escolas, os motivos da ineficiência da atividade estatal, a razão da falta de recursos públicos na área específica em comparação com outras áreas de menor relevância, o efetivo atendimento dos limites constitucionais mínimos de gastos em ensino e saúde, o impacto financeiro da aquisição de medicamentos sem licitação para atender à decisão judicial, a repercussão dessas aquisições reiteradas em outras políticas públicas tão relevantes quanto à judicializada, as outras formas de se tratar determinada doença, eventualmente mais adequadas ao macroplanejamento da saúde pública etc.

A atuação judicial, embora inegavelmente influencie as políticas públicas, pela necessidade de o poder público se reorganizar para cumprir a decisão judicial, é, em verdade, mero reconhecimento do direito subjetivo público do beneficiário à saúde ou à educação. E não poderia ser diferente, pois o magistrado é provocado para, no caso concreto, resolver “aquela” demanda. Não há propriamente um controle sobre a política pública educacional ou de saúde do poder público, no sentido de verificar se a atuação estatal organizada atende aos ditames legais e constitucionais. Apenas busca-se reparar o dano pelo descumprimento, pelo Estado, de um dever jurídico. Há somente um ato a compelir o poder público a prestar determinado bem da vida ao cidadão, mas que não examina nem conforma a atuação estatal para resolver efetivamente a demanda da sociedade. O poder público, caso atendido o comando judicial individual, continuará livre para manter suas políticas públicas da mesma forma, ainda que isso continue a gerar novas ações judiciais e enseje, outra vez, a atuação no caso específico. Assim, pode-se afirmar que o controle de políticas públicas é mais amplo do que

o mero controle do resultado final esperado.

Neste sentido, também é possível asseverar que para Ricardo Lobo Torres o chamado controle pelo resultado final não se relaciona com o controle de políticas públicas. Isto porque, para Lobo, a proteção positiva do mínimo existencial, ou seja, mediante a concessão de prestações pelo Estado em favor do cidadão, independeria de orçamento ou de políticas públicas.³⁶ Assim também acentua Vanice Regina Lírio do Valle, ao destacar que a atuação tópica – limitada a determinar um agir em concreto – em nada se compromete com as etapas de implementação e resultados dessa atuação, que não é adequada ao controle de políticas públicas.³⁷

Em artigo dedicado ao tema, Clarice Seixas Duarte discorre sobre a possibilidade de o direito público subjetivo ser meio adequado também para exigir e controlar políticas públicas, ante a ausência ou insuficiência das adotadas pelo poder público, e não apenas a prestação positiva individual. Tendo por foco a previsão do acesso ao ensino obrigatório e gratuito no art. 208, § 1º, da CRB, assevera não existir dúvida quanto à possibilidade de, diante de lesão, ser possível exigir tal direito – ao ensino obrigatório e gratuito – contra o poder público, de forma imediata e individual. A discussão – segundo a autora – seria a possibilidade de esse direito público subjetivo abarcar o direito de exigir a realização de políticas públicas.³⁸

Ao final, a autora conclui que o direito público subjetivo resguarda interesses individuais coincidentes com o interesse público, de forma que, no caso da educação, a implantação do

³⁶ 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. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 74.

³⁷ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 154.

³⁸ DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 267-272.

sistema público de ensino beneficiaria não apenas aos interessados diretos, mas toda a sociedade. Por tal razão, Clarice Seixas Duarte defende que “a figura do direito público subjetivo, quando utilizada para proteger um bem que é ao mesmo tempo individual e social, deve se prestar à exigibilidade do caráter coletivo de tais direitos, ou seja, à exigibilidade de políticas públicas”.³⁹

Desta forma, a problematização da questão pela autora também demonstra que o controle judicial relativo ao deferimento da prestação individual não é, por si só, controle de políticas públicas, compreendendo esse fenômeno maior amplitude do que a mera concessão do resultado final esperado.

No tocante ao controle da quantidade de recursos a ser investida, de igual modo, as Cortes de Contas já fiscalizam normalmente nas prestações de contas anuais o atendimento aos limites mínimos de gastos com saúde e ensino. Desta forma, é de se cogitar providência pelo TC ao verificar, por exemplo, o descumprimento do limite mínimo de gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, estabelecido no art. 212 da CRB, pelo ente público. Cumpriria ao Tribunal de Contas assinar prazo para que o ente público faltoso tomasse as providências necessárias a fim de inserir no orçamento seguinte a autorização para efetuar despesas no ensino no montante que deveria ter sido gasto no exercício fiscalizado, além de efetivamente executar tais despesas (controle financeiro).

Com essa medida, além de cumprir o limite mínimo de gastos com ensino do respectivo exercício, teria o gestor de providenciar a realização de outros gastos referentes aos exercícios passados. Caso não atendesse à determinação, não realizando todos os gastos mínimos com ensino, as contas anuais deveriam receber parecer prévio recomendando sua reprovação, sem

³⁹ DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 272-273.

prejuízo de outras penalidades possíveis.

Ademais, a construção de outros parâmetros com relações de prioridade, como a comparação entre gastos com saúde e publicidade institucional, está mais facilmente ao alcance destas Cortes, porque analisam ordinariamente todas as despesas públicas realizadas. Estão a seu dispor todas as informações necessárias à elaboração de tais relações, bem como os instrumentos para suprirem eventuais ausências de dados.

A depender da disparidade entre gastos de relevância inversamente proporcional (ex.: publicidade institucional *versus* ensino fundamental) e da qualidade da prestação do serviço de maior magnitude constitucional (ensino fundamental > publicidade institucional), é possível cogitar de ilegalidade ou ilegitimidade das despesas públicas realizadas com injustificada preferência em favor do programa ou ação de menor importância e em detrimento da concretização de determinado direito fundamental.

Tal cenário justificaria a atuação do Tribunal de Contas para reconduzir o gestor à legalidade ou legitimidade do gasto público e até para, a depender da gravidade da situação ou da contumácia do gestor, aplicar sanções, como a multa, ou a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas ou o julgamento pela rejeição, conforme o caso.

O problema da falta de informação, em relação ao Judiciário, também não alcança os Tribunais de Contas, que já recebem as informações necessárias por ocasião da apreciação das contas anuais dos gestores públicos. Eles – gestores – têm o dever de demonstrar a regularidade dos gastos públicos (art. 70, parágrafo único, da CRB; art. 113 da Lei n. 8.666/93; e art. 93 do Decreto-lei n. 200/67) e de encaminhar periodicamente aos TCs, diversos documentos e justificativas relacionados à sua atuação. Ademais, por não se submeterem à regra da inércia da jurisdição (arts. 2º, 128 e 460 do Código de Processo Civil), os Tribunais de Contas podem iniciar, de ofício, fiscalizações e

requisitar documentos e informações aos seus jurisdicionados.

Quanto ao controle das metas fixadas pelo poder público, referiu-se apenas ao acesso à informação e à divulgação. A partir da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 2011) ficou expresso o direito de qualquer cidadão obter o resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. A Lei de Responsabilidade Fiscal já estabelecia, em seu art. 56, § 3º, a obrigatoriedade de se dar ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas (Lei complementar n. 101/2000).

Destarte, tal divulgação cumpre, em especial, às Cortes de Contas, atuando o Judiciário apenas para compeli-las em caso de omissão. Apenas uma ressalva quanto ao entendimento de Barcellos contrário às ações individuais nesse controle: é que a referida Lei de Acesso à Informação assegura tal direito a qualquer interessado, independentemente de justificativa (art. 10, § 3º). Assim, pode-se afirmar que, na maioria das vezes, haverá direito líquido e certo de acesso à informação, cabendo mandado de segurança individual em face da negativa ou omissão do poder público, em especial dos Tribunais de Contas.

No controle da eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos, os Tribunais de Contas também apresentam vantagens em relação ao Judiciário. A relação de eficiência mínima entre o valor investido e o resultado específico já é objeto da apuração corriqueira pelas Cortes de Contas, que possuem a *expertise* na apuração do valor de mercado dos bens e serviços adquiridos pelo poder público. Até a comparação em relação a outras aquisições realizadas pela administração pública pode ser mais bem executada pelos Tribunais de Contas, na medida em que por ele são analisadas as contratações realizadas por diversos órgãos públicos.

A partir da perspectiva defendida neste trabalho é

possível cogitar, também, diversas outras formas de atuação integrada entre o Tribunal de Contas e outros atores imprescindíveis para a efetivação de direitos fundamentais.⁴⁰ Essa soma de esforços é denominada por Daniel Sarmiento de diálogo interinstitucional, apontado como uma solução para os problemas decorrentes da atuação isolada do Poder Judiciário diante de questões relacionadas a políticas públicas complexas.⁴¹ Em suma, a participação dos Tribunais de Contas em processos judiciais, seja na fase de conhecimento, seja na fase de execução, é alternativa a ser efetivamente considerada, em especial diante das novas possibilidades advindas com a vigência do novo Código de Processo Civil, em especial pela possibilidade de formular-se negócios jurídicos processuais atípicos.⁴²

De mais a mais, merece consideração o alerta de Vanice Regina Lírio do Valle, de que o controle deve atuar primordialmente para fazer valer os mecanismos institucionais próprios e democráticos de formulação de políticas públicas, visando reconduzir o destinatário inicial dessa competência ao desenvolvimento regular de suas atribuições.⁴³

⁴⁰ Em recente publicação, asseveramos que “em um caso de execução negociada de decisão judicial relacionada à implementação de uma política pública, é possível cogitar-se da participação das partes na demanda (v.g. o Ministério Público, proponente da ação, e o ente público demandado e condenado), do juiz e do Tribunal de Contas – como terceiro –, que desempenharia o papel de fornecer a sua expertise para a avaliação do plano de trabalho e do cronograma proposto pelo gestor, bem como acompanhar a sua execução, avaliando tecnicamente cada etapa. É possível estabelecer deveres e sanções no negócio processual, de modo que as penalidades estabelecidas no ajuste seriam aplicadas caso fosse detectado o descumprimento da decisão ou o cumprimento insatisfatório, conforme os critérios mínimos estabelecidos judicialmente” (MACEDO, Elaine Harzheim; RODRIGUES, Ricardo Schneider. Negócios Jurídicos Processuais e Políticas Públicas: tentativa de superação das críticas ao controle judicial. *Revista de Processo – RePro*, São Paulo, v. 273, ano 42, p. 69-93, nov. 2017. p. 88-89).

⁴¹ SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 234-239.

⁴² MACEDO, Elaine Harzheim; RODRIGUES, Ricardo Schneider. Negócios Jurídicos Processuais e Políticas Públicas: tentativa de superação das críticas ao controle judicial. *Revista de Processo – RePro*, São Paulo, v. 273, ano 42, p. 69-93, nov. 2017.

⁴³ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e*

O raciocínio da autora ganha relevo à luz das atribuições dos Tribunais de Contas. Num primeiro aspecto, a atuação das Cortes de Contas, por meio de instrumentos como auditorias operacionais, acompanhamento e recomendações, de cunho menos punitivo e mais orientador, favorece o aspecto indutor e provocador para impelir o gestor público no sentido da efetivação e do aperfeiçoamento das políticas públicas, ao analisar aspectos como economicidade, legitimidade, eficiência e eficácia.

É preciso ter em mente, com Paulo Nogueira da Costa, que os Tribunais de Contas devem ir além da mera *accounting* para alcançar a *accountability* como “centro de gravidade”, trazendo-se tais Cortes como verdadeiros “tribunais da boa governança”.⁴⁴ Com razão, destaca que o controle externo focado apenas em critérios financeiros e contábeis não é suficiente para se enfrentar os desafios da boa governança e assegurar o *value for money*⁴⁵ na aplicação dos recursos públicos.⁴⁶ Para a efetividade do Estado Social é necessário ter finanças públicas sãs, sendo imprescindível assegurar uma boa governança financeira.⁴⁷ A realização de auditorias e avaliação de programas e políticas públicas são de grande relevância para a proteção de direitos sociais, pois permitem que “com os mesmos recursos financeiros públicos, se atinjam níveis superiores de qualidade dos serviços, designadamente em áreas com a saúde, a educação e a segurança social, entre outras”.⁴⁸

controle judicial. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 66-67, 73.

⁴⁴ COSTA, Paulo Nogueira da. O papel dos tribunais de contas na proteção dos direitos sociais. *Jurismat*, Portimão, n. 7, p. 293-303, nov. 2015. p. 302.

⁴⁵ “Utilidade social obtida por cada unidade monetária de despesa” (FRANCO, António L. de Sousa. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 1995, p. 467, apud COSTA, Paulo Nogueira da. O papel dos tribunais de contas na proteção dos direitos sociais. *Jurismat*, Portimão, n. 7, p. 293-303, nov. 2015. p. 297).

⁴⁶ COSTA, Paulo Nogueira da. O papel dos tribunais de contas na proteção dos direitos sociais. *Jurismat*, Portimão, n. 7, p. 293-303, nov. 2015. p. 299.

⁴⁷ COSTA, Paulo Nogueira da. O papel dos tribunais de contas na proteção dos direitos sociais. *Jurismat*, Portimão, n. 7, p. 293-303, nov. 2015. p. 297.

⁴⁸ COSTA, Paulo Nogueira da. O papel dos tribunais de contas na proteção dos direitos sociais. *Jurismat*, Portimão, n. 7, p. 293-303, nov. 2015. p. 301.

Os Tribunais de Contas não podem ser convertidos em instituições meramente burocráticas e inúteis, pois têm entre suas competências a responsabilidade por avaliar as contas de todos os gestores públicos. Sua atuação técnica permite apreciar dados contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais de difícil compreensão para a grande maioria da sociedade e até mesmo, em certos aspectos, para os magistrados e membros do Ministério Público, naquilo que não se refere aos aspectos jurídicos. Suas conclusões tanto podem impedir o acesso de maus gestores aos cargos públicos eletivos como fornecem à população e aos meios de comunicação informações de compreensão mais acessível, como, por exemplo, ao rejeitar ou aprovar as contas de determinado gestor.

Esta proposta de atuação mais acentuada dos Tribunais de Contas, respeitando seu relevante papel constitucional na fiscalização da administração pública e, por conseguinte, no controle de políticas públicas, vai ao encontro de uma racionalização maior da provocação judicial, potencializada nos últimos anos mormente pelo uso, muitas vezes desenfreado, de demandas judiciais individuais, voltadas à concessão de prestações positivas específicas, em decorrência da ausência ou da ineficiência de políticas públicas imprescindíveis à concessão de direitos fundamentais de natureza positiva.

Cobrar das Cortes de Contas uma atuação efetiva, circunscrita ao esquema estabelecido no texto constitucional, mas sem abrir mão de todas as possibilidades de atuação previstas, seria de grande serventia para o efetivo controle do fenômeno das políticas públicas, evitando-se soluções tópicas remediadoras que não contribuem para a solução do problema em larga escala. Como decorrência disso, seria de se supor um maior equilíbrio entre a atuação do Judiciário e a das Cortes de Contas, para que não se caia na tentação do “messianismo jurídico” mencionado por Barcellos,⁴⁹ ao depositar-se todas as esperanças na

⁴⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em

solução de problemas que também são de responsabilidade de outros atores, constitucionalmente capacitados para tal mister, sem olvidar a imprescindível atuação reivindicatória da cidadania,⁵⁰ fundamental no processo evolutivo de concretização dos direitos fundamentais.

A democracia será fortalecida pois esta atuação não apenas oferece maior transparência sobre os atos administrativos praticados pelos gestores públicos, mas o faz mediante um juízo de legalidade, legitimidade e economicidade (art. 70, *caput*, da CRB), concedendo à sociedade um conhecimento aprofundado da administração que, de outra forma, dificilmente seria compreendida com tanta clareza em todos seus aspectos. Segundo Bobbio, a maior ou menor relevância da opinião pública – considerada como opinião relativa aos atos públicos – “depende da maior ou menor oferta ao público, entendida esta exatamente como visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e portanto controlabilidade dos atos de quem detém o supremo poder”.⁵¹ Para o autor, a publicidade é uma categoria iluminista que representa um dos aspectos da batalha contra o “reino das trevas” (absolutismo), sendo bem ajustada ao contraste entre o poder visível e o poder invisível.⁵²

Os Tribunais de Contas podem e devem desempenhar papel de enorme relevância no controle de políticas públicas. Em alguns aspectos, a atuação dessas Cortes é mais recomendada que a do Poder Judiciário. Uma contribuição maior para a

matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 122.

⁵⁰ 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. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 67.

⁵¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 89.

⁵² BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 89.

concretização de políticas públicas deve recair no aprofundamento do papel do controle externo na sua fiscalização, em especial daquelas necessárias à concretização de direitos fundamentais.

Destarte, tem-se nas Cortes de Contas órgãos dotados de instrumentos jurídicos variados e hábeis a exercer eficazmente o controle de políticas públicas sobre a administração pública. À exceção do controle mais comum atualmente e praticado com maior frequência pelo Judiciário – o controle do resultado esperado, cuja inserção no âmbito das espécies de controles de políticas públicas é questionável –, em todos os demais os Tribunais de Contas possuem condição de assumir papel de destaque no cenário jurídico. Cumpre aprimorar os estudos e dedicar a tais Cortes a devida atenção, no sentido de corrigir os rumos e cobrar uma maior efetividade, para que não se percam nos caminhos tortuosos da política, nem sofram no futuro o preço de sua pouca efetividade.

6 CONCLUSÃO

Os Tribunais de Contas no Brasil estão submetidos, desde a Constituição de 1988, a um regime jurídico amplamente favorável ao controle de políticas públicas. A evolução histórico-constitucional de sua conformação constitucional demonstra o desejo de, paulatinamente, dotar essa instituição de instrumentos mais adequados a um controle da administração pública para além da mera legalidade. Sinal disso é a previsão no texto constitucional brasileiro dos parâmetros de fiscalização baseados na legitimidade e na economicidade, ao lado da legalidade, e a previsão das auditorias operacionais, destinadas a uma avaliação material das políticas públicas estatais.

Em Portugal, embora a Constituição não seja tão dadiosa ao traçar os limites de atuação do seu Tribunal de Contas, no plano infraconstitucional há previsão expressa da

competência para apreciar não apenas a legalidade, mas, ainda, a economia, a eficácia e a eficiência, segundo critérios técnicos, da gestão financeira das entidades jurisdicionadas. No essencial, portanto, os Tribunais de Contas português e brasileiro possuem mecanismos normativos de abertura para uma atuação menos formalista e mais efetiva da administração pública.

O controle de políticas públicas pode ser exercido pelos Tribunais de Contas de diversas formas. Está ao seu alcance o controle da fixação das metas e prioridades (em abstrato), o controle sobre a quantidade de recursos investidos, o controle do atingimento ou não das metas estabelecidas e o controle da eficiência mínima na aplicação dos recursos. Ao se comparar as possibilidades de atuação em relação ao Poder Judiciário é possível afirmar que, em muitos casos, as Cortes de Contas, pela sua característica de exercer um controle contínuo da administração pública, poderá desempenhar melhor o papel de controle de políticas públicas, com exceção do denominado controle do resultado final esperado que, a rigor, não pode ser considerado verdadeiramente um controle de políticas públicas.

Percebe-se, pois, estar à disposição destas Cortes o cabedal necessário ao efetivo controle de políticas públicas. O controle meramente formal e legalista não é mais uma imposição decorrente das amarras normativas anteriormente existentes – em verdade, sequer pode ser considerado hoje como uma opção legítima. Imperioso avançar no estudo do alcance e dos limites desse controle, em busca da consolidação e do reconhecimento dessa atuação como algo inerente ao Estado Democrático de Direito que tem como objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, e a promoção do bem de todos (art. 3º, CRB).



REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Carlos Morais. Do controlo à avaliação de políticas públicas. *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa, n. 59/60, p. 45-56, jan.-dez. 2013.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Bennett (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 111-147.
- BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. *O sistema Tribunais de Contas e Instituições Equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na ação direta de inconstitucionalidade n. 4418. Relator Min. Dias Toffoli. Brasília, Tribunal Pleno, 15 dez. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, 17 mar. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Acórdão no recurso extraordinário n. 190938. Recorrente: Ministério Público Estadual. Recorrido: Município de Fortaleza de Minas. Relator: Min. Carlos Velloso. Relator para Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 14 mar. 2006. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 094, 21 maio 2009.
- BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais

- de Contas. *Fórum Administrativo – FA*, Belo Horizonte, ano 5, n. 47, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=5954>>. Acesso em: 16 maio 2013.
- COSTA, Paulo Nogueira da. O papel dos tribunais de contas na proteção dos direitos sociais. *Jurismat*, Portimão, n. 7, p. 293-303, nov. 2015.
- DUARTE, Clarice Seixas. Direito público subjetivo e políticas educacionais. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 267-277.
- FAGUNDES, M. Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Atualizada por Gustavo Binembom. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- MACEDO, Elaine Harzheim; RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Negócios Jurídicos Processuais e Políticas Públicas: tentativa de superação das críticas ao controle judicial*. Revista de Processo – RePro, São Paulo, v. 273, ano 42, p. 69-93, nov. 2017.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*. Tomo III. 2. ed., rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.
- PORTUGAL. Decreto-Lei n. 66, de 31 de maio de 1996. *Diário da República*, n. 172/1992, Série I-A, 28 jul. 1992, p. 3502-3509. Disponível em: <<https://dre.pt/pesquisa/-/search/275619/details/maximized>>. Acessado em: 4 jan. 2018.
- RODRIGUES, Ricardo Schneider. Tendências atuais do controle externo da administração pública pelo Tribunal de Contas. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (Coord.). *Direito Administrativo Transformador*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 529-550.
- RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o*

- Controle de Políticas Públicas*. Maceió: Viva, 2014.
- RODRIGUES, Ricardo Schneider. O Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas. In: SILVA, Jéssica Aline Caparica da; EHRHARDT JÚNIOR, Marcos (Coord.). *Hermenêutica Jurídica & Efetivação dos Direitos Sociais*: homenagem a Andreas Krell. Curitiba: Juruá, 2014. p. 183-201.
- SARMENTO, Daniel. *Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- 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. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 63-78.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- UNITED KINGDOM NATIONAL AUDIT OFFICE. *State Audit in the European Union*. Heronsgate, dez. 2005. Disponível em: < <https://www.nao.org.uk/report/state-audit-in-the-european-union/> >. Acesso em: 25 jun. 2016.