

# Controle externo de políticas públicas: dificuldades e propostas de aperfeiçoamento da atividade dos Tribunais de Contas

---

## **Nilson Elias de Carvalho Júnior**

Mestrando do Programa em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado de Goiás (UFG), Goiânia, Goiás, Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Estado de Goiás (UFG). Analista de Controle Externo – Área Jurídica no Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO). *E-mail*: nilsoneliasjr@gmail.com.

## **José Querino Tavares Neto**

Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG) e do Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia, Goiás, Brasil. Pós-doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra (UC) com bolsa da Capes. Bolsista de Produtividade do CNPq. *E-mail*: josequerinotavares@gmail.com.

**Resumo:** A Constituição de 1988 ampliou as competências dos Tribunais de Contas, dando a tais entidades a competência para não só controlar formalmente as despesas e receitas públicas, mas também para realizar auditorias e responsabilizar o administrador irresponsável. Tal diploma trouxe, ainda, implicitamente nos princípios destinados à Administração Pública, uma determinação para que a ação pública de efetivação de direitos fundamentais seja planejada e eficiente, de modo que o conceito de políticas públicas materializa, por meio de programas de ação, esse tipo de atividade administrativa. Nesta senda, o objetivo deste artigo é analisar como são conceituadas e quais são as etapas de efetivação das políticas públicas, para em seguida analisar como o papel de controle das Cortes de Contas vem sendo exercido sobre tais políticas e, de maneira crítica, apontar soluções possíveis para a melhoria da atividade controladora. Para tal análise foi adotado neste artigo o método lógico-dedutivo para a tomada de conclusões, bem como realizada uma pesquisa predominantemente bibliográfica.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Controle externo. Planejamento. Programas. Deferência.

**Sumário:** Introdução – 1 Políticas públicas – 1.1 Delimitação conceitual – 1.2 O ciclo das políticas públicas – 2 O controle externo das políticas públicas pelos Tribunais de Contas – 2.1 O modelo constitucional de controle externo – 2.2 Controle externo de políticas públicas – 2.3 A realidade atual do controle externo – 3 Novos caminhos para o controle externo de políticas públicas – Conclusão – Referências.

## Introdução

O extenso rol de direitos e garantias trazido pela Constituição de 1988, bem como as exigências e princípios constitucionais no sentido de uma Administração Pública que atenda as demandas sociais a contento e com eficiência na aplicação dos limitados recursos públicos, obrigou o Estado a coordenar as ações públicas através do planejamento e com responsabilidade em relação aos recursos públicos.

Seguindo essa tendência, surgiram as políticas públicas, conceito relativamente recente no âmbito do direito e mais amplo que o de serviços públicos, que não abarcava as ideias de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados. Assim, a adoção de políticas públicas fez com que, nos últimos anos, o governo das leis passasse a ser o governo das políticas públicas.

Nesse novo cenário, torna-se importante discutir o modelo de controle externo adotado pela atual Constituição, bem como a aderência do sistema de controle externo à análise das políticas que fazem parte do escopo de fiscalização dos Tribunais de Contas, visto que demandam recursos públicos em sua implementação.

Como afirmam Robbins e Decenzo, “a eficácia de um sistema de controle é determinada pelo quanto facilita o alcance do objetivo”.<sup>1</sup> Seguindo essa ideia, neste estudo, parte-se do pressuposto de que a análise de como tem atuado o controle externo, bem como dos pontos em que tal atividade precisa melhorar, pode auxiliar no alcance dos objetivos das políticas públicas e, em última análise, no cumprimento dos direitos fundamentais.

Assim é a proposição de um sistema de controle de políticas que atue proativamente na retroalimentação do planejamento, no desenho das políticas públicas e, conseqüentemente, na melhoria contínua dessas políticas, que serve de justificativa à análise que será feita neste artigo.

<sup>1</sup> ROBBINS, Stephen P.; DECENZO, David A. *Fundamentos da Administração: conceitos essenciais e aplicações*. (Trad. Robert Brian Taylor). 4. ed. São Paulo. Pearson; Prentice Hall, 2004. p. 281.

## 1 Políticas públicas

Antes de analisar a legitimidade do controle externo das políticas públicas, torna-se necessário entender o que tal termo significa e o seu ciclo, ou seja, as etapas das políticas públicas desde a detecção de sua necessidade até o controle de sua implementação.

### 1.1 Delimitação conceitual

O termo “políticas públicas” é de origem relativamente recente na doutrina jurídica e ainda carece de maior acúmulo teórico para sua pacificação. Como aponta Santos,<sup>2</sup> tal expressão tem origem na ciência política e possui um viés dinâmico e funcional, ponto em que difere dos conceitos jurídicos que, em geral, possuem maior estabilidade e generalidade.

De acordo com Bucci,<sup>3</sup> o aparecimento do conceito de políticas públicas se deve à própria existência dos direitos sociais, que exigem, para a sua concretização, prestações positivas do Estado. Sendo tais direitos pertencentes aos de segunda geração, só podem ser realizados se for imposto a outros – no caso, os órgãos públicos – um certo número de obrigações positivas.

Assim, a importância das políticas públicas em direito guarda intrínseca relação com o caráter prestacional do Estado, sendo elas os instrumentos pelos quais o Estado atua na efetivação de direitos de seus cidadãos.

Como destaca Santos,<sup>4</sup> não havia interesse jurídico no estudo de políticas públicas quando a ação estatal em relação aos direitos individuais era predominantemente omissiva e resumia-se ao chamado poder de polícia, panorama este que foi alterado a partir da 2ª Guerra Mundial, quando o Estado passou a intervir no domínio econômico, visando a garantir condições mínimas de emprego, seguridade e habitação. Foi a partir desse momento de ampliação da ação estatal que o estudo das políticas públicas passou a despertar interesse no direito.

O que se pode dizer, portanto, é que, embora não haja consenso sobre o tema, há diversos conceitos de políticas públicas. A ideia que mais

<sup>2</sup> SANTOS, Maria Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. In: *Revista de Informação Legislativa* 158:265-278, Brasília: Senado Federal, p. 267, abr./jun. 2003.

<sup>3</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

<sup>4</sup> SANTOS, Maria Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. In: *Revista de Informação Legislativa* 158:265-278, Brasília: Senado Federal, p. 267, abr./jun. 2003.

se aproxima de um conceito de políticas públicas emanado do Estado é a apresentada pelo Ministério da Saúde:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.<sup>5</sup>

Já em sede doutrinária, tem ganhado bastante aceitação o conceito de políticas públicas proposto por Maria Paula Dallari Bucci:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.<sup>6</sup>

Notam-se algumas diferenças importantes entre esses conceitos. Enquanto o primeiro transmite a ideia de que as políticas públicas seriam decisões do Estado com alcance geral na sociedade, o segundo indica que as políticas públicas emanariam da própria sociedade e não do Estado, ao dispor que tais políticas seriam “metas coletivas conscientes”. Por outro lado, o conceito emanado do Ministério da Saúde traz a importância do enunciamento de políticas públicas no planejamento e na transparência da ação estatal, ao destacar que servem tais políticas tanto para reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa, quanto para tornarem públicos os rumos da ação estatal.

Outra distinção importante trazida no conceito de Maria Paula Bucci é a apresentação, antes de qualquer outra ideia, do caráter programático das políticas públicas. Antes de serem meras decisões de cunho político, consistem as políticas públicas numa série de medidas destinadas ao atendimento de objetivos de relevância social.

Nesse sentido, Rizzo Júnior<sup>7</sup> considera as políticas públicas como microsistemas de direito que, após enunciadas, vinculariam legislador, administrador público, julgadores e a própria sociedade ao dever de

<sup>5</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos*. Brasília, 2006. p. 09. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_fitoterapicos.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf). Acesso em 20 ago. 2019.

<sup>6</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

<sup>7</sup> RIZZO JÚNIOR, Ovídio. *Controle social efetivo de políticas públicas*. 207f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

concretizá-las. Estariam as políticas públicas, ainda que implicitamente, contidas no próprio texto constitucional, e representariam uma efetiva legitimação de aspirações resultantes de projetos sociais ideológicos.

Em razão do seu caráter programático e por estarem inseridas em um verdadeiro sistema, as políticas públicas, a despeito de não serem normas-regra, vinculariam todas as disposições legais que, de algum modo, estiverem com elas relacionadas, inclusive as orçamentárias. Isso porque é dentro do processo orçamentário que são tomadas decisões cruciais que possibilitarão a continuidade ou o engessamento de políticas públicas em andamento ou a serem implementadas.<sup>8</sup>

Não sendo normas-regra, as políticas públicas também não se enquadram como normas-princípio. Segundo Bucci,<sup>9</sup> contrapõe a política à noção de princípio, visto que aquela designa um padrão de conduta e uma meta a ser alcançada, quase sempre associada a um avanço numa característica econômica, política ou social da comunidade ou à proteção de uma característica contra mudanças hostis. Assim, ao contrário dos princípios, cuja argumentação jurídica tende a estabelecer um direito individual, seriam as argumentações de políticas públicas geralmente destinadas a estabelecer uma meta ou finalidade coletiva.<sup>10</sup>

Não sendo regras nem princípios, as políticas públicas carregam elementos estranhos aos conceitos jurídicos, a exemplo de dados econômicos, históricos e sociais de determinada realidade que se visa a atingir por meio de programa de ação. Diante disso, segundo Bucci,<sup>11</sup> cabe ao jurista reconhecer tais dados e traduzi-los para o universo conceitual do direito.

Apesar de seu caráter programático, não são as políticas públicas meras aspirações, mas sim, verdadeiros programas de ação. Como destaca Rizzo Júnior,<sup>12</sup> tais políticas consistem em ordens imperativas para a busca de meios capazes de realizar fins previamente estabelecidos. Tem, portanto, um caráter revolucionário, não sendo apenas metas desprovidas de significação em sua essência, e sim, instrumentos de governo na realização de direitos fundamentais, num elo entre a política e o Direito.

<sup>8</sup> RIZZO JÚNIOR, Ovídio. *Controle social efetivo de políticas públicas*. 207f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

<sup>9</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>10</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>11</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>12</sup> RIZZO JÚNIOR, Ovídio. *Controle social efetivo de políticas públicas*. 207f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009. p. 105.

## 1.2 O ciclo das políticas públicas

De acordo com Duarte,<sup>13</sup> as políticas públicas, como verdadeiros programas de ação, possuem um ciclo que não termina com a sua implementação propriamente dita, que é a parte mais “visível” ao contribuinte por envolver gasto de recursos públicos, envolvendo também a avaliação dos seus resultados e o controle da sua execução por determinados atores, entre os quais se inclui o Tribunal de Contas.

Além disso, justamente pelo fato dessas políticas se constituírem um ciclo, a avaliação e o controle delas devem servir como um mecanismo de retroalimentação, para que a formulação de novas políticas parta da identificação de problemas encontrados na execução anterior. E é nesse sentido que o controle de políticas públicas está intrinsecamente ligado ao planejamento delas: uma avaliação clara dos resultados alcançados de uma política é que permitirá o estabelecimento planejado e eficiente de novas metas, que resultará no pleno atendimento de novas demandas.

Segundo Duarte, o ciclo das políticas públicas pode, em linhas gerais, ser assim resumido:

- a) identificação dos problemas e demandas a serem atacados para a definição das prioridades a serem decididas junto aos formuladores de políticas públicas;
- b) formulação de propostas concretas entre diferentes opções de programas a serem adotados;
- c) implementação propriamente dita da política, com a criação da estrutura necessária e observância da burocracia existente, gasto de recursos e aprovação de leis;
- d) avaliação dos resultados da política por meio da verificação dos resultados e impacto da política, para que se possa aferir se ela realmente funciona ou não;
- e) fiscalização e controle da execução da política por meio da atuação da sociedade civil, dos Tribunais de Contas e do Ministério Público.<sup>14</sup>

Assim, o ponto de partida do ciclo de políticas públicas é a identificação dos problemas sociais e a determinação de quais serão enfrentados. Num contexto em que os recursos são escassos e as demandas sociais são inúmeras, a decisão sobre o que entra e o que sai da agenda governamental acaba sendo influenciada por opções políticas e pelas interferências de grupos mais eficientes em apresentar suas demandas e negociar o atendimento de seus interesses.

<sup>13</sup> DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

<sup>14</sup> DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013. p. 25-26.

Nessa fase primeira abre-se o que se convencionou chamar de “janela de oportunidade”, ou seja, a chance dos defensores de propostas encaminharem suas soluções preferidas ou chamarem a atenção para problemas especiais. Tal oportunidade aberta a determinadas iniciativas apresenta-se e só subsiste por determinado período de tempo, de modo que se não for aproveitada a contento, os participantes devem esperar um novo momento propício em que a próxima oportunidade surgirá.<sup>15</sup>

Identificadas as demandas sociais, passa-se à fase seguinte do ciclo de políticas públicas, que é aquela em que é formulada e legitimada a política. A legitimação da decisão requer apoio político dos atores envolvidos com a política, a saber, o Parlamento, ao qual são submetidas as propostas para aprovação. Nessa etapa, segundo Isabela Pinto,<sup>16</sup> são comuns oscilações da opinião pública e campanhas de pressão dos grupos de interesse ou mesmo o surgimento de um novo problema que atrai a atenção do governo ou daqueles que o rodeiam e assim interferem na visibilidade dos problemas. Também interferem na aprovação da política os eventos internos do governo, a exemplo da mudança nos partidos que governam ou na composição do Poder Legislativo.

Aprovada e legitimada a política pública – o que ocorre, em regra, por meio da aprovação de uma lei –, vem a fase da sua implementação propriamente dita, que é a parte visível da política. Nessa etapa, a política pública é operacionalizada através de programas de ação, com o efetivo dispêndio de recursos públicos. Por isso, é a fase em que é demandada maior cautela quanto aos desvios de verbas públicas, que podem contaminar todo o processo de execução e comprometer o atendimento aos direitos fundamentais. É necessária, também, a atenção para que os entraves burocráticos, usuais em matéria de gastos públicos, não ocasionem atrasos desnecessários para a efetivação da política.

Após a implementação da política (ou seu início, em caso de políticas de caráter contínuo ou plurianuais), vem a etapa de avaliação de sua eficácia, consistente na descrição dos resultados que foram alcançados com a implementação, bem como pela avaliação dos impactos e eventuais sugestões de alterações. Segundo afirma Schmidt,<sup>17</sup> a avaliação de políticas

<sup>15</sup> KINGDON, John Wells. *Agendas, alternatives and Public Policies*. United States of América: Addison-Wesley Longman, 1994.

<sup>16</sup> PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política. In: *Rev. Pol. Públ. São Luís*, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008. Disponível em: [http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id\\_publicacao=153](http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao=153). Acesso em 10 jun. 2019.

<sup>17</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

públicas deve levar em conta aspectos como a efetividade (se a política foi de fato implementada), a eficácia (se os resultados esperados foram alcançados), a eficiência (relação entre resultado e custo) e a legitimidade (o grau de aceitação da política pelos beneficiados). Todavia, tais aspectos só poderão ser aferidos na prática se forem estabelecidas metas que permitam a monitoração da execução para aferir progressos ou falhas.

Dentre as diferentes compreensões sobre o ciclo de políticas públicas, há quem considere a avaliação e o controle uma única fase e quem os separe em fases distintas. Assim, levando em consideração esse último posicionamento, na quinta e última fase do ciclo seria fiscalizada a execução da política tanto por meio do controle social quanto por entidades controladoras, a exemplo dos Tribunais de Contas.

As Cortes de Contas, dentro do seu desiderato de fiscalizar as contas públicas, possuem também o dever de controle das políticas públicas. Entretanto, o controle exercido pelos Tribunais de Contas não pode se resumir a meros relatórios contábeis e fiscalizações formais, devendo alcançar também a auditoria do desempenho das atividades de gestão. Parte-se, assim, de uma noção ampliativa do conceito de prestação de contas, indo além da mera análise de conformidade com aspectos legais do ato, alcançando também o resultado final da política sob os prismas da eficácia, da eficiência e da efetividade.

E é exatamente essa última fase do ciclo de políticas públicas, no que toca às atividades das Cortes de Contas, que será analisada daqui em adiante.

## 2 O controle externo das políticas públicas pelos Tribunais de Contas

Após analisados os conceitos de políticas públicas e compreendida a sua estruturação em ciclos, passa-se, agora, à compreensão da forma em que tais políticas podem ser controladas.

Para tanto, faz-se necessária a apresentação do modelo constitucional de controle externo para, em seguida, entender como esse controle vem sendo feito e as limitações que encontra na realidade fática para sua efetividade.

### 2.1 O modelo constitucional de controle externo

A figura dos Tribunais de Contas, que possui status constitucional desde 1891, sempre esteve associada à finalidade de fiscalização e controle das despesas públicas, sob o prisma da legalidade.

Nas constituições seguintes, as atribuições desta Corte orbitaram de acordo com o nível democrático, à época, em cada promulgação. Assim, juntamente com as casas legislativas, tais Cortes perdiam significado e sofriam diminuição de seus poderes durante regimes ditatoriais, com sua autonomia suprimida por governos desse tipo.

Segundo Bastos e Martins, o Tribunal de Contas “sempre esteve em posição de sinalizador moral mais do que na de autêntico órgão de execução de um controle rígido”,<sup>18</sup> possuindo pouca efetividade na responsabilização do gestor público irresponsável.

Todavia, como esperado, no alvorecer de um regime democrático e fim do regime militar, a Constituição nascente em 1988 promoveu uma ampliação das atribuições das Cortes de Contas, dando a tais entidades a competência para realizar auditorias de natureza contábil, operacional e patrimonial e a de aplicar multa proporcional ao dano causado ao erário. Houve, assim, significativa evolução em relação à Constituição anterior, pois enquanto a Constituição de 1967 fazia referência genérica ao controle da operacionalidade da gestão por tais cortes, a de 1988 disciplinou a matéria de maneira clara, ampliando os poderes desses Tribunais para alcançarem também a operacionalidade de políticas e programas de governo.

Em seu art. 70, a Constituição atualmente vigente atribuiu às Cortes de Contas a competência de exercer a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional da Administração. Isso significou, segundo Rosilho,<sup>19</sup> que tais Tribunais passaram a possuir competência para analisar, respectivamente, a correta gestão dos recursos públicos, a adequada execução do orçamento público, a regular contabilização de recursos, a correta gestão do patrimônio público e a conformidade legal da atuação administrativa.

Ademais, no artigo seguinte do texto constitucional foram elencadas as competências do Tribunal de Contas da União – aplicáveis por simetria aos demais Tribunais de Contas – e foi estabelecido que o controle externo da União e de suas entidades seria feito pelo Congresso Nacional, que contaria com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Todavia, cumpre destacar que, a despeito dos Tribunais de Contas auxiliarem as casas legislativas em tal atividade, esse tipo de função em

<sup>18</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1996. v. 1, p. 14.

<sup>19</sup> ROSILHO, André Janjácomo. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. 358f. Tese (Doutorado em Direito). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.

nada interfere na sua independência institucional. Isso porque tais cortes não são órgãos auxiliares do Congresso Nacional, mas sim, órgãos autônomos e titulares dos poderes constitucionais já mencionados. Como destaca Ayres Britto,<sup>20</sup> tais tribunais são cortes de tomo político e administrativo a um só tempo: político nos termos da Constituição e administrativo nos termos da lei. Além disso, seus processos possuem ontologia própria: são processos de contas, não se enquadrando nem como processos judiciais nem como administrativos, visto que tais tribunais não julgam sua própria atividade, e sim, a atividade de outros agentes, com base num precedente de atuação (a administrativa), e não um proceder originário.<sup>21</sup>

Assim, diante da independência das Cortes de Contas na sua atividade fiscalizatória em relação aos responsáveis pelo desenho das políticas públicas e do fato de que essas políticas públicas são concretizadas por meio de despesas públicas é que se extrai a competência dos Tribunais de Contas para controlar tais políticas. O exercício de tal atividade de fiscalização é amparado nas normas constitucionais que determinam a fiscalização dos gastos públicos pelos diversos sistemas de controle, bem como pelos princípios do art. 37 – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência –, que possuem eficácia imediata, condicionando, assim, a execução das políticas públicas à sua observância, em nome do combate ao desvio de recursos públicos e à corrupção na estrutura da Administração.

## 2.2 Controle externo de políticas públicas

Destacada a independência dos Tribunais de Contas como entidade controladora de políticas públicas, resta analisar a forma como esse controle deve ser feito. Como tese contrária ao exercício dessa atividade, poderia ser apresentada a tese de que as políticas públicas são executadas com certo nível de discricionariedade pelo Estado, haja vista as diversas possibilidades de escolha das autoridades públicas.

Todavia, essa discricionariedade não pode ser protegida de modo absoluto, sob pena de converter-se em espaço para arbitrariedade e descumprimento de direitos fundamentais pelo gestor público. Ademais, não pode o poder discricionário obstar o controle externo das políticas públicas, pois até o mérito administrativo pode ser avaliado sob os aspectos da legalidade, da legitimidade e da economicidade.

<sup>20</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional do Tribunal de Contas. *Revista de Diálogo Jurídico*, Salvador, ano 1, n. 9, p. 10, dez. 2001.

<sup>21</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional do Tribunal de Contas. *Revista de Diálogo Jurídico*, Salvador, ano 1, n. 9, p. 10, dez. 2001.

Recomenda-se, por óbvio, o equilíbrio: as políticas públicas precisam ser vistas como forma de controle prévio da discricionariedade do administrador e elaboradas de forma a viabilizar o controle dos motivos. Por outro lado, esse controle não pode significar a retirada da liberdade criativa do gestor público, mas sim, garantir que suas escolhas sejam acompanhadas de estudo de alternativas, formulação de metas e indicadores de desempenho. Caso contrário, a atividade do controlador poderia se confundir com a atividade administrativa decisória, o que não faria sentido.

Diante dessa necessidade de instrumentalização do controle em nível adequado, leciona Barcellos<sup>22</sup> que a construção de uma dogmática que pretenda viabilizar juridicamente o controle das políticas públicas depende da identificação dos parâmetros de controle aplicáveis. Isso porque controlar as decisões do Poder Público poderá implicar em concluir que determinada meta constitucional é prioritária e, por isso, obrigar a autoridade pública a adotar políticas a ela associadas.

De acordo Rizzo Júnior,<sup>23</sup> a identificação dos parâmetros de controle a partir do texto constitucional pode ser feita tendo em foco os resultados finais previstos e a própria escolha das políticas. Tais parâmetros, por óbvio, não podem ser demasiadamente rígidos, visto que o administrador, além de vinculado à lei, está sujeito também às amarras da conjuntura econômica. Assim, vincular o administrador público aos resultados significa estabelecer que enquanto não forem alcançados os objetivos esperados, as políticas não podem ser paralisadas nem sofrer atrasos injustificáveis, bem como representa também impor que determinadas políticas, de menor importância, podem sofrer corte de verbas em nome do remanejamento de recursos para projetos prioritários.

Cumpre ressaltar, também, que além da fixação dos parâmetros de controle das políticas públicas, devem ainda ser estabelecidos os instrumentos que serão usados nessa atividade. Isso porque, como aponta Rizzo Júnior,<sup>24</sup> se os parâmetros de controle não forem observados ou se inexistir um critério razoável para o remanejamento de verbas em caso de necessidade extrema – o que só pode ser aferido mediante análise detalhada das receitas e despesas – torna-se necessária a aplicação de penalidades ao

<sup>22</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em 20 ago. 2019.

<sup>23</sup> RIZZO JÚNIOR, Ovidio. *Controle social efetivo de políticas públicas*. 207f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

<sup>24</sup> RIZZO JÚNIOR, Ovidio. *Controle social efetivo de políticas públicas*. 207f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

administrador, responsabilizando-o, pessoalmente, ou obrigando o Estado a fazer cortes em gastos de menor importância. Deve-se pensar também em obrigar judicialmente o Poder Público a corrigir as opções equivocadas e impor o investimento nas metas constitucionais prioritárias. Em todo caso, a instrumentalização desse controle depende necessariamente do auxílio do Tribunal de Contas.

Nota-se, então, sem falso proselitismo, que as Cortes de Contas possuem condições tecnicamente privilegiadas de controle de políticas públicas, superiores, inclusive, às do Poder Judiciário. Isso porque em virtude de suas competências constitucionais de análise e julgamento de contas dos gestores públicos, não se nega aos Tribunais de Contas o poder de perscrutar o mérito do ato administrativo. Ademais, não paira sobre essa atuação as mesmas críticas feitas ao exercício de poder semelhante pelo Judiciário, uma vez que as Cortes de Contas possuem visão global dos órgãos fiscalizados em matérias orçamentárias e financeiras, conhecendo os limites de despesa e possuindo corpos técnicos com formação nas mais diversas áreas do conhecimento. E, ao contrário do Poder Judiciário, geralmente decidem de maneira a atingir as ações mais amplas do Poder Público, não se dedicando apenas ao atendimento de casos concretos que lhe são apresentados, o que geralmente tem o condão de provocar distorções globais no regime de financiamento das políticas públicas.

Ademais, as Cortes de Contas usualmente possuem acesso a toda contabilidade oficial, formação específica para avaliação de despesas públicas e maior domínio de princípios, diretrizes e regras de ciências não jurídicas, a exemplo da economia, das ciências contábeis e da administração.

Assim, sua atuação é voltada a ofertar benefícios a toda coletividade, visto que não se ocupa de interesses que não tenham repercussão metaindividual.

Uma crítica comum que repousa tanto sobre o controle judicial quanto sobre o realizado pelo Tribunal de Contas é a ausência de representatividade popular de seus membros. Todavia, cumpre ressaltar que ministros e conselheiros das Cortes de Contas possuem, ao menos de maneira indireta, legitimidade atribuída pelo voto, visto que os respectivos chefes do Poder Executivo de cada ente são os responsáveis pela indicação deles.

Além disso, a legitimidade popular que possuem os representantes populares dá a eles o poder de definir e implementar políticas públicas através de leis orçamentárias, conforme os trilhos traçados pelo constituinte. Desse modo, é salutar ao sistema de financiamento de políticas públicas que haja uma Corte especializada em matérias orçamentária e de

análise de gastos públicos, que pode exercer adequadamente o papel de reorientação da atuação administrativa quando esta transbordar os limites principiológicos constitucionais da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas, por meio de recomendações e, em último caso, de aplicação de medidas positivas visando à recomposição dos cofres públicos.

Assim, é razoável concluir que o controlador de políticas públicas não pode estar submetido ou vinculado com os responsáveis por sua implementação e aprovação. Como destaca Rizzo Júnior,<sup>25</sup> um cenário de dependência entre controlador e controlado comprometeria a correção de possíveis equívocos originários nas avaliações das políticas. Desse modo, o Tribunal de Contas, como poder neutral que é, lança novas luzes às políticas públicas, permite a introdução da sociedade no debate e em suas decisões e, mesmo em caso de impasse ou abusos, não estão imunes à apreciação jurisdicional.

Assim, conclui-se que os Tribunais de Contas possuem legitimidade para o controle externo de políticas públicas, cabendo a esta Corte intervir sempre de maneira equilibrada, em atenção aos limites próprios dos recursos públicos, que obrigam a atenção à reserva do possível e impõem em suas decisões o mínimo de onerosidade aos poderes envolvidos, proporcionando, assim, mais benefícios aos cofres públicos do que dificuldades à efetivação de políticas públicas.

### 2.3 A realidade atual do controle externo

O papel ativo das Cortes de Contas no controle de políticas públicas, ainda que, como mostrado aqui, seja reconhecido como legítimo e previsto em sede constitucional, ainda é desenvolvido de maneira tímida. Um dos motivos é a ausência no país de uma tradição de monitoramento das etapas de concretização das políticas públicas, bem como de sua avaliação. Pouco se verifica, por exemplo, se estão sendo alcançadas as metas estipuladas por uma determinada política pública, tampouco a que custo ou as consequências de sua implementação. E, mesmo quando já ocorre essa verificação, seu caráter não raras vezes é meramente formal, não sendo valorizados os seus resultados para reformular as propostas e ações que constituem objeto da avaliação.

<sup>25</sup> RIZZO JÚNIOR, Ovídio. *Controle social efetivo de políticas públicas*. 207f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

Outro motivo, segundo Vanice Valle, decorre da realidade política brasileira:

Historicamente, o período de aceleração do processo inflacionário havido na década de 80 e início da década de 90 contribuiu para uma ação administrativa mais imediata – eis que a projeção de efeitos futuros no campo econômico e financeiro se via por intensamente prejudicada pela progressiva desvalorização da moeda.<sup>26</sup>

Ocorre que, mesmo após a estabilização da moeda, ocorrida a partir da metade dos anos 90, bem como pela aprovação de leis fiscais mais rígidas, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, o controle externo ainda se encontra muito aquém das possibilidades técnicas e fáticas de suas potencialidades e do preparo técnico dos quadros da maioria das Cortes de Contas do país.

Como resultado da inércia parcial do dever de fiscalização e controle, tem sido estimulado por parte dos gestores públicos um modo de agir meramente voluntarista e reativo, com relativização da formulação expressa de políticas públicas que confronta o agir planejado e eficiente preconizado pela Constituição. O resultado disso é a falta de enunciação de políticas públicas, o que, de acordo com Valle,<sup>27</sup> resulta numa Administração Pública opaca e ineficiente.

Esse tipo de agir do administrador público no trato de questões públicas vai de encontro ao conceito de políticas públicas<sup>28</sup> que propaga as ideias de que as políticas públicas devem servir para a maximização da eficiência dos gastos públicos, a de que essas políticas devem possuir caráter geral (e não apenas atender demandas puramente políticas) e, por fim, a mais importante: a de que tais políticas devem expressar, de maneira clara a todos os que as controlam, que foram fruto de planejamento racional e adequado.

Um dos maiores problemas que ocasionam a ineficácia dos instrumentos de controle externo é a ausência de planejamento e transparência

<sup>26</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do. Administração e políticas públicas: deferência como efeito jurídico da ação pública planejada. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NERY JR., Nelson (Coords.). *Crise dos Poderes da República*: judiciário, legislativo e executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 4.

<sup>27</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação: caminhos possíveis de controle jurisdicional. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, dez. 2007. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=49546>. Acesso em 19 ago. 2019.

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos*. Brasília, 2006. Disponível em: [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_fitoterapicos.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf). Acesso em 20 ago. 2019.

do administrador público, o que afeta todas as demais etapas do ciclo de políticas públicas. Além das peças orçamentárias serem instrumentos meramente estimativos de receitas e despesas, cujo descumprimento em regra não implica em responsabilização direta do administrador, não há, no país, em virtude do costume administrativo herdado da década de 90, exigências legais que obriguem o administrador a estabelecer metas e indicadores técnico-científicos para análise da eficácia das políticas públicas. Se a primeira fase do ciclo já ocorre de maneira viciosa, as demais etapas do ciclo tendem, como aponta Élide Graziane Pinto,<sup>29</sup> a também ocorrer de forma viciosa, causando um baixo nível de efetividade das políticas públicas e do próprio papel constitucional do controle da Administração Pública.

O que se nota é que enquanto não houver controle da atividade de planejamento, os gestores continuarão não o fazendo adequadamente e, pior: poderão praticar livremente uma atividade administrativa ineficiente, com desvios de finalidade, corrupção e desperdício de verbas públicas. Como alerta Barcellos,<sup>30</sup> na ausência de instrumentos adequados de controle, a gestão das políticas públicas no ambiente das deliberações majoritárias tende a ser marcada pela corrupção, pela ineficiência e pelo clientelismo, seja nas relações entre o Executivo e parlamentares, ou entre os agentes públicos e a população. A consequência é a manipulação da população em suas necessidades básicas e perda da autonomia crítica do povo em face de seus representantes, minando, assim, a capacidade das políticas públicas de atingirem sua finalidade, que é garantir e promover os direitos fundamentais e, em particular, com prioridade, o mínimo existencial.

### 3 Novos caminhos para o controle externo de políticas públicas

Após destacada a importância do desenho das políticas públicas para a existência de uma ação pública planejada, bem como a legitimidade dos Tribunais de Contas para o controle dessas políticas e as limitações que o exercício dessa atividade tem encontrado na prática do país, torna-se importante discutir novas soluções para o aperfeiçoamento da atividade controladora no cenário atual.

<sup>29</sup> PINTO, Élide Graziane. 15 anos da LRF: ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, n. 8, p. 69-78, fev. 2016.

<sup>30</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). *Direitos Fundamentais orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

Tal discussão é sobretudo importante na atualidade, visto que não apenas o Brasil, como também vários outros países do mundo se encontram em crise econômica e fiscal, de modo que instrumentos de controle eficazes são cada vez mais bem-vindos para minimizar os efeitos danosos provocados pela fraude, pela corrupção e pelos desvios que resultam em desperdício dos já escassos recursos públicos.

Uma das reformulações que precisam ser feitas para o aperfeiçoamento da atividade controladora é a vinculação do administrador à obrigação de planejar suas políticas com metas e indicadores técnico-científicos que sirvam de subsídio para a aplicação de sanções em caso de descumprimento. Isso porque um dos grandes problemas que impedem a responsabilização dos gestores irresponsáveis com seus orçamentos é exatamente o caráter meramente estimativo das normas orçamentárias, que usualmente são elaboradas com uma infinidade de termos genéricos e sem metas claras que possibilitem a análise objetiva dos resultados alcançados pelas políticas públicas implementadas.

Como destaca Élide Graziane Pinto,<sup>31</sup> enquanto não for adotada uma postura incisiva no controle do planejamento insuficiente e da falta de estruturas de controle interno capazes de avaliar os resultados dos programas implementados, continuará sendo comum a postura de gestores infantilizados pela obediência meramente formal e, por isso, simbólica a ditames legais. No mesmo sentido, Valle<sup>32</sup> defende ser necessária a combinação de políticas públicas como imperativo de agir planejado da administração, com um sistema de controle que se revele apto à condução das situações da vida à ratificação da efetividade constitucional, revelasse plena de dificuldades.

Assim, não há como cogitar efetividade dos instrumentos de controle sem que antes seja garantida a clareza no planejamento da atividade do gestor.

Mas, a mera existência de clareza no planejamento não é suficiente para assegurar a efetividade do controle. É preciso que haja garantias de que o controlador pautará sua atividade fiscalizatória com deferência ao planejamento traçado pelo gestor. Como afirma Valle:

<sup>31</sup> PINTO, Élide Graziane. 15 anos da LRF: ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, n. 8, p. 69-78, fev. 2016.

<sup>32</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação: caminhos possíveis de controle jurisdicional. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, dez. 2007. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=49546>. Acesso em 19 ago. 2019.

Deferência para com a escolha administrativa importa em reconhecer como valor constitucional a consideração do ponto de vista externado pela Administração com atenção e respeito, antes de proceder-se à sua rejeição, eis que também ela se apresenta como intérprete constitucional, e em alguma medida, intérprete privilegiado no que toca às questões operacionais, do dia a dia da gestão da coisa pública, que tendem a se apresentar a ela em suas primeiras manifestações.<sup>33</sup>

Assim, deferência significa atribuir presunção relativa da adequação das decisões e dos motivos do administrador público, apresentados por ocasião do desenho das políticas públicas. Importante ressaltar que, conforme destacado por Valle,<sup>34</sup> a deferência para com as escolhas administrativas realizadas por meio da formulação de políticas públicas não implica em enfraquecimento do controle, mas sim, reforça a sua objetividade.

Por fim, é preciso que o controle externo rompa os limites dos mecanismos tradicionais de fiscalização e adote os mecanismos consensuais, que já ganharam espaço nos demais poderes. Nesse sentido, é elogiável a iniciativa de diversas Cortes de Contas do país que já regulamentaram os chamados Termos de Ajustamento de Gestão (TAG's) e os utilizam em acordos com seus jurisdicionados.

Cabe ressaltar que a grande vantagem da celebração desse tipo de acordo é a existência de proposição do controlador e de aceitação do gestor, por escrito, sobre a assunção de obrigações, vinculando o administrador público ao seu cumprimento e facilitando a imposição de penalidades ao gestor em caso de descumprimento. Trata-se de alternativa de grande efetividade em relação às recomendações emanadas da Corte de Contas, que não possuem poder de vinculação do administrador e, quando não atendidas, geralmente não implicam em responsabilização do gestor, sendo então destituídas de efetividade na promoção de melhoria das políticas públicas.

## Conclusão

O Tribunal de Contas, em seu papel de defensor dos direitos fundamentais, exercido por meio da fiscalização da aplicação dos recursos públicos, possui indubitável legitimidade de controle de políticas públicas.

<sup>33</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do. Administração e políticas públicas: deferência como efeito jurídico da ação pública planejada. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NERY JR., Nelson (Coords.). *Crise dos Poderes da República: judiciário, legislativo e executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 3.

<sup>34</sup> VALLE, Vanice Regina Lírio do. Administração e políticas públicas: deferência como efeito jurídico da ação pública planejada. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NERY JR., Nelson (Coords.). *Crise dos Poderes da República: judiciário, legislativo e executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

E o fortalecimento da atividade de controle tem o condão de resultar em avanços nas políticas públicas, visto que essa atividade tem papel crítico e propositivo na análise de conformidade entre o planejado e o executado, e o condão de retroalimentar o planejamento da atividade administrativa com seus resultados.

Ademais, as atividades de controle e governo necessitam andar em harmonia e, como aponta Valle,<sup>35</sup> conviver de forma construtiva e não concorrencial, sem inefetividade no controle e, ao mesmo tempo, sem comprometimento da liberdade do administrador público.

Como lecionam Albuquerque e Cunha,<sup>36</sup> a excelência do controle passa pela verificação se a conduta realizada pelo agente está de acordo com as normas legais, por uma checagem de conformidade ou desconformidade com a norma e pela adoção de medidas de correção.

Assim, quaisquer avanços na implementação das políticas públicas passam pela imposição de deveres de planejamento transparente e responsável dos gestores públicos, que poderá subsidiar o controle externo na verificação de falhas e na proposição de avanços, num ciclo de melhoria contínua no atendimento dos direitos fundamentais e de cumprimento do programa constitucional social.

### **External control of public politics: difficulties and proposals to improve the activity of the Court of Accounts**

**Abstract:** The 1988 Constitution extended the powers of the Court of Accounts, giving such entities the power not only to formally control public expenditure and revenue, but also to perform audits and hold the irresponsible manager accountable. This Constitution also implied, implicitly in the principles intended for Public Administration, a determination to the public action for the realization of fundamental rights to be planned and efficient, so that the concept of public policies materializes, through action programs, this type of administrative action. In this way, the objective of this paper is to analyze how they are conceptualized and what are the stages of implementation of public policies, and then to analyze how the control role of the Court of Accounts has been exercised over these policies and, critically, to point out solutions. possible to

<sup>35</sup> VALLE, Vanice Lírio do. Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação: caminhos possíveis de controle jurisdicional. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, dez. 2007. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=49546>. Acesso em 19 ago. 2019.

<sup>36</sup> ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; CUNHA, Estevão dos Santos. *Curso de controle externo*. Brasília: Obcursos, 2009.

improve the controlling activity. For this analysis, it was adopted in this article the logical-deductive method to make conclusions, as well as a predominantly bibliographical research.

**Keywords:** Public Politics. External Control. Planning. Programs. Deference.

## Referências

ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; CUNHA, Estevão dos Santos. *Curso de controle externo*. Brasília: Obcursos, 2009.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das Políticas Públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Orgs.). *Direitos Fundamentais orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 83-105, abr. 2005. ISSN 2238-5177. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620>. Acesso em 20 ago. 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1996. v. 1.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos*. Brasília, 2006. Disponível em: [http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica\\_nacional\\_fitoterapicos.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_fitoterapicos.pdf). Acesso em 20 ago. 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional do Tribunal de Contas. *Revista de Diálogo Jurídico*, Salvador, ano 1, n. 9, p. 10, dez. 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e Direito Administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

DUARTE, Clarice Seixas. O ciclo das políticas públicas. In: SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). *O direito e as políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2013.

KINGDON, John Wells. *Agendas, alternatives and Public Policies*. United States of América: Addison-Wesley Longman, 1994.

PINTO, Élide Graziane. 15 anos da LRF: ainda em busca do controle dos resultados das políticas públicas e da qualidade dos gastos públicos. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, n. 8, p. 69-78, fev. 2016.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas Políticas Públicas: a perspectiva do ciclo de política. In: *Rev. Pol. Públ. São Luís*, v. 12, n. 1, p. 27-36, jan./jun. 2008. Disponível em: [http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufina.br/site/download.php?id\\_publicacao=153](http://www.revistapoliticaspUBLICAS.ufina.br/site/download.php?id_publicacao=153). Acesso em 10 jun. 2019.

RIZZO JÚNIOR, Ovídio. *Controle social efetivo de políticas públicas*. 207f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2009.

ROBBINS, Stephen P.; DECENZO, David A. *Fundamentos da Administração: conceitos essenciais e aplicações*. (Trad. Robert Brian Taylor). 4. ed. São Paulo. Pearson; Prentice Hall, 2004.

ROSILHO, André Janjácomo. *Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas da União*. 358f. Tese (Doutorado em Direito). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2016.

SANTOS, Maria Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. In: *Revista de Informação Legislativa* 158:265-278, Brasília: Senado Federal, p. 267, abr./jun. 2003.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

VALLE, Vanice Lírio do. Dever constitucional de enunciação de políticas públicas e autovinculação: caminhos possíveis de controle jurisdicional. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 7, n. 82, dez. 2007. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=49546>. Acesso em 19 ago. 2019.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Administração e políticas públicas: deferência como efeito jurídico da ação pública planejada. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NERY JR., Nelson (Coords.). *Crise dos Poderes da República: judiciário, legislativo e executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CARVALHO JÚNIOR, Nilson Elias de; TAVARES NETO, José Querino. Controle externo de políticas públicas: dificuldades e propostas de aperfeiçoamento da atividade dos Tribunais de Contas. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 22, n. 120, p. 243-262, mar./abr. 2020.

---