

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 09 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

**Editor-Chefe:**

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de  
Janeiro, 2024.**

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela  
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru  
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.  
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

### Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.  
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.  
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.  
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.  
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.  
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil  
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.  
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.  
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil  
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.  
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão  
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.  
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.
-

**CONTROLE DE CONTAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: SUBSÍDIOS TEÓRICOS  
PARA ENTENDER AS CAPACIDADES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA  
ANÁLISE FINANCEIRA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CONTROL OF ACCOUNTS AND PUBLIC POLICIES: THEORETICAL INSIGHTS  
TO UNDERSTAND THE CAPABILITIES OF AUDIT COURTS IN THE FINANCIAL  
ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES**

Lucas da Silva Rocha<sup>1</sup>

Saulo Pinto Coelho<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente estudo apresenta parte do resultado de pesquisa acerca da capacidade estatal dos Tribunais de Contas (TCs) brasileiros para operarem um adequado controle de políticas públicas, no que tange ao mister específico dos TCs: as finanças públicas. O problema proposto foi analisado segundo um enfoque de Direito e Políticas Públicas. Logo, a atuação dos TCs foi pensada na sua relação com a dinâmica das políticas públicas notadamente na sua expressão orçamentária. Admitindo-se como postulado científico que as finanças públicas são o núcleo fundamental e definidor do Estado, justifica-se o esforço de empreender uma incursão pela temática como uma tentativa de lançar um olhar mais acurado sobre o modo como os TCs cada vez mais vêm lidando com a análise e controle de políticas públicas. No presente paper, apresenta-se principalmente a discussão teórica relativa ao tema, com intuito de precisar o estado da arte e os principais referenciais teóricos para um tratamento jurídico adequado da questão. Assim, o trabalho se dedica a descrever os marcos teóricos da abordagem Direito e Políticas Públicas correlacionando-os a análises sobre a conformação orgânica e funcional dos Tribunais de Contas e a análises sobre a relação dos Tribunais de Contas com as políticas públicas, visando subsidiar a discussão sobre como a atuação dessas cortes repercutem direta

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás. Vice-Presidente da Comissão de Direito Constitucional e Legislação da OAB-GO.

<sup>2</sup> Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás. Presidente da Comissão de Direito Constitucional e Legislação da OAB-GO. Coordenador do Curso de Especialização em Direito Público da UFG.

ou indiretamente na avaliação e modelagem de programas, projetos e serviços oferecidos pelo poder público.

**PALAVRAS-CHAVES:** Controle de Contas; Políticas Públicas; Finanças Públicas; Tribunais; Brasil

**ABSTRACT:** This study presents a portion of the research findings concerning the governmental capacity of Brazilian Audit Courts (ACs) to effectively oversee public policies, specifically in relation to their core mandate: public finances. The proposed issue was examined through the lens of Law and Public Policies, thus contemplating the role of ACs in the dynamics of public policies, particularly in their budgetary aspects. Embracing the scientific premise that public finances constitute the fundamental and defining nucleus of the State, the endeavor to delve into this subject is justified as an attempt to shed a more precise light on the evolving role of ACs in analyzing and controlling public policies. In this paper, the main focus is on the theoretical discussion pertaining to the subject matter, aiming to ascertain the state of the art and key theoretical frameworks for an appropriate legal treatment of the issue. Therefore, the work is dedicated to outlining the theoretical foundations of the Law and Public Policies approach, linking it to analyses of the organic and functional structure of Audit Courts, as well as examinations of the relationship between these courts and public policies. The overarching goal is to provide insights into how the actions of these courts directly or indirectly impact the assessment and shaping of programs, projects, and services offered by the government.

**KEYWORDS:** Accountability; Public Policies; Public Finances; Courts; Brazil

## I. INTRODUÇÃO

O presente estudo científico apresenta parte do resultado de uma ampla pesquisa acerca da capacidade estatal dos Tribunais de Contas (TCs) brasileiros para operarem um adequado controle de políticas públicas, no que tange ao mister específico dos TCs: as finanças públicas das políticas públicas. Por capacidade estatal, entende-se aquela instalada em termos de pessoal qualificado; rotinas adequadas; sólido e atualizado *know-how*; e infraestrutura - inclusive em

termos de tecnologias -, para cumprir com os propósitos públicos de uma atribuição institucional específica. Em outras palavras: são as reais condições profissionais e institucionais de realizar um mister atribuído à instituição. Nesse sentido, a pesquisa realizou estudos para identificar a atual situação dos TCs quanto às suas condições um controle de políticas públicas.

O problema proposto foi analisado segundo um enfoque de Direito e Políticas Públicas. Logo, a atuação dos TCs foi pensada na sua relação com a dinâmica das políticas públicas e na sua expressão ou dimensão financeira, especialmente a orçamentária, adotando-se como premissa que existe uma relação determinante entre a atividade financeira do Estado e políticas públicas. Assim, considera-se, portanto, que a coerência e a integridade da atuação do controle de contas é elemento importante do adequado planejamento do gasto público, intervindo diretamente nas condições de realização do ciclo de políticas públicas, na sua relação com a concretização do ciclo orçamentário.

Admitindo-se como postulado científico que as finanças públicas são o núcleo fundamental e definidor do Estado e suas características, justifica-se o esforço de empreender uma incursão acadêmica pela temática como uma tentativa de lançar um olhar mais acurado sobre o modo como os TCs cada vez mais vêm lidando com a análise e controle de políticas públicas.

O presente *paper*, apresenta-se principalmente a discussão teoria relativa ao tema, com intuito de precisar o estado da arte e os principais referenciais teóricos para um tratamento jurídico adequado da questão.

Desse modo, a pesquisa pretende promover algumas reflexões sobre o lugar institucional dos Tribunais de Contas e como as suas atuações repercutem no imbricado processo das políticas públicas. Logo, serão enfatizados, portanto, a dimensão temporal (*policy cycle*), de atores (entes, órgãos e agentes) e de recursos financeiros postos e empregados para o custeio e implementação de políticas públicas.

A Nova Sociologia Fiscal vem demonstrando que a definição das prioridades orçamentárias é talvez o mais determinante e intenso campo de disputa política e social no mundo contemporâneo, ao passo que a qualidade das políticas públicas, além de ser fortemente condicionada pelo desempenho gerencial de seus *players*, é determinada pela disponibilidade

orçamentária, pela prioridade alocativa de recursos e pelo desempenho e perfil dos gastos públicos.

Assim, para dar cadência a discussão proposta, o trabalho se dedica a sintetizar os marcos teóricos indispensáveis da abordagem da abordagem Direito e Políticas Públicas; seguido de análises sobre a conformação orgânica e funcional dos Tribunais de Contas pelo direito brasileiro, para então analisar a relação dos Tribunais de Contas com as políticas públicas e como o atuar das Cortes de Contas repercutem direta ou indiretamente na avaliação e modelagem de programas, projetos e serviços oferecidos pelo Estado.

Como resultado, desenvolveu-se uma base teórica capaz de localizar adequadamente os TCs nos aspectos mais gerais dos ciclos das políticas públicas, enfatizando as relações interseccionais do controle de políticas públicas com as fases do *policy cycle*, encarando a estruturação cíclica das políticas públicas como um esquema de explicação que não traduz toda a complexidade das políticas públicas, sendo as variáveis das disputas por prioridades alocativas de recursos e das vicissitudes do controle nas realidades institucionais brasileiras aspectos não desprezíveis, que precisam ser considerados criticamente.

## II. UMA ABORDAGEM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O enfoque jurídico e o emprego de seu instrumental aliado aos das políticas públicas adotado nessa pesquisa, compartilha das propostas de abordagens e aproximações formuladas por Maria Paula Dallari Bucci (2019, p. 791-832). Pensado além e, de certa forma, até se contrapondo às tradicionais formulações e preocupações de autonomia científica, e formação de cátedras universitárias, a relação, inclusive epistêmica, entre Direito e Políticas Públicas.

Aqui não importa o estabelecimento de um campo científico novo e autônomo, marcado por metodologia(s) e objeto de investigação particular, mas como uma abordagem de Direito e Políticas Públicas (DPP). Assim, inicialmente se destaca as possibilidade e

potencialidades de compartilhamento e entrelaçamento entre o ferramental jurídico com outras técnicas, tecnologias e perspectivas de abordagem<sup>3</sup>.

O prisma adotado não compromete os limites, em termos de produção de inferências e proposições científicas e do delineamento do objeto, próprios dos demais campos do conhecimento que se debruçam sobre problemas públicos e que têm as políticas públicas como parte de seu objeto de estudo, como a Ciência Política, a Economia e a Sociologia, por exemplo. As Políticas Públicas, como objeto de estudos, não são monopólio de uma área específica, cabendo ao Direito desenvolver um conhecimento jurídico das políticas públicas, em direção a um Direito das Políticas Pública.

Explicitar esse quadro de referências se faz especialmente necessário, não apenas pelos imperativos acadêmicos-científicos de clareza e verificabilidade dos pontos de vistas e perspectivas de abordagem, mas também pelas peculiares da inserção ou interação do Direito no e com o “campo de públicas”.

Logo, o Direito como um campo, onde a figura do acadêmico normalmente está também associada ao do profissional, não contava nos primeiros 20 anos pós CRFB/1988, em termos de linguagem compartilhada e compartilhável, de instrumentos analíticos e metodológicos que possibilitasse um mínimo de compreensão e intercâmbio de ideias nessa seara das políticas públicas.

Daí a proposta de Maria Paula Dallari Bucci: de que disciplinas jurídicas com especial afinidade com o as políticas públicas, como Direito Constitucional, Administrativo, Financeiro e Teoria Geral do Estado, por exemplo, desempenhem um papel de assimilação e revitalização da dogmática (BUCCI, 2019, p. 818), em direção ao que Janrie Reck, Caroline Bitencourt e Saulo Coelho vêm chamando de regime jurídico das políticas públicas. Neste sentido, elas

---

<sup>3</sup> Ainda que alguns trabalhos de Dallari Bucci enfatize acertadamente o caráter instrumental do Direito no contexto da macro-compreensão das políticas públicas, Saulo Pinto Coelho (*cf.* COELHO; LOLLÍ; BITENCOURT, 2022., p. 1-54), num incremento dessa perspectiva, sustenta que o Direito não desempenha somente função instrumental, tal como uma caixa de ferramentas, mas, a partir das diversas vertentes do constitucionalismo contemporâneo crítico, desempenha um papel de base legitimadora e fundamentadora do agir político e das escolhas públicas; e, nesse sentido, o Direito (por meio do debate constitucional, notadamente) define os limites da formulação de políticas públicas, não apenas os limites instrumentais, mas o limites materiais, os limites de fundo, relacionados às decisões estruturantes da política pública, desde a definição dos termos do problema público a ser enfrentado, até a definição das finalidades primárias e secundárias a serem perseguidas.

conseguem conformar, para além de legislação e de tipologias jurídicas, ideias que viabilizem um intercâmbio entre o Direito e as áreas afins que se dediquem a estudar políticas públicas.

### III. MODELOS TEÓRICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os estudos sobre políticas públicas, diversificados que são, produziram uma considerável variedade de modelos teóricos de sua compreensão, guia e execução. Como medida de otimização conceitual e pedagógica Thomas Dye propõe uma síntese das principais, mais não taxativas, abordagens e ideias centrais desenvolvidas: *o modelo institucional; modelo de processo; modelo de grupo; modelo de elite; modelo racional; modelo incremental; modelo da teoria dos jogos; modelo de opção pública e modelo sistêmico*<sup>4</sup>.

Destaca-se, que a síntese apresentada, e algumas delas conceitualmente a seguir desenvolvidas, contam com complementações e modificações à proposta do autor, promovidas por Saulo Coelho, Henrique Lolli e Caroline Bitencourt, Eduardo (2022, p. 10-13). Alertam os referidos pesquisadores, ainda lastreados em Thomas Dye, que esses modelos, mesmo empregados para análises de políticas públicas, não foram pensados exclusivamente para isso, oferecendo, cada um deles, uma compreensão parcial dos complexos problemas e explicações desenvolvidas.

Deste modo, não se tratam de paradigmas rivais e excludentes, mas compreensões que destacam aspectos diversos e contrapostos. Logo, uma abordagem conterà, em variados graus, e ainda que com preponderância de uma ou outra, um pouco de todas. Assim, expõe-se algumas dessas matrizes conceituais que, preponderante foram empregadas como guias ao delineamento dos problemas, aproximações e respostas formuladas nessa pesquisa:

a) O modelo institucional: políticas públicas, nessa vertente de análise, são aquilo que as instituições oficiais do Estado efetivamente promovem. O conjunto de ações derivadas e

---

<sup>4</sup> E aqui, tem-se mais um exemplo da riqueza terminológica e de perspectivas que uma concepção sistêmica pode ter. Nesse caso, trata-se de modelo proposto por David Easton, em que as políticas públicas são respostas engendradas pelo sistema político (*outputs*) a expectativas e desafios sociais (*inputs*), oferecendo respostas de como essas demandas são percebidas, processadas e respondidas. Não coincidindo com a proposta trabalhada na primeira parte desse capítulo e, somente de forma indireta e difusa, empregada nessa pesquisa.

engendradas pelo ou com o aparelho institucionalizado. Essa leitura encontra-se nas análises realizadas sobre o perfil e institucionalização dos Tribunais e controle de contas, sua interação no arranjo multinível da federação e sua dinâmica no ciclo das políticas públicas;

b) Modelo de processo: políticas públicas são, em síntese, mecanismos de identificação de problemas (diagnóstico), análise e formulação de propostas (prognoses); implementação e avaliação. Isto é, um conjunto procedural relativamente ordenando para a percepção e soluções de problemas públicos sensíveis. É dessa formulação as variadas propostas do ciclo das políticas públicas, trabalhada em mais detalhes na sequência desse *paper*;

c) Modelo racional: nessa perspectiva, as políticas públicas têm enfatizada a sua dimensão de eficiência, enquanto resultados concretamente aferíveis sobre a realidade que se propôs a intervir; e financeira (economicidade, num termo familiar aos juristas), enquanto uma relação de custo-benefício e ganhos, econômicos, políticos ou sociais, em face dos recursos públicos despendidos. Esse modelo foi utilizado nesse artigo na análise da correlação entre programas, orçamento público e otimização de direitos;

d) Modelo incremental: pensando para se contrapor ao modelo racional, sustenta que políticas públicas e as ações políticas-institucionais em geral, inserem-se num contexto relativamente sólido e estruturado, marcado por continuísmos e continuidades e que os enfretamentos a problemas públicos, por mais racionais que sejam ou se esforcem para ser, são incrementais e não revolucionários. Essa perspectiva é adotada de forma difusa neste artigo, posto que as análises aqui empreendidas visam servir de base a possíveis análises e diagnósticos voltados mais a aprimoramentos incrementais que a transformações disruptivas. Assim, mais do que uma reação teórica contra o modelo racional, o incrementalismo aqui sustentado, acaba por atenuar, de forma realista, posturas que apostem numa conjuntura política e decisória inteiramente racional.

#### **IV. A ABORDAGEM DPP E A FUNÇÃO DE CONTROLE**

Duas áreas parecem ser especialmente tensionadas quando desenvolvidas ou confrontadas por uma abordagem DPP: o planejamento e o controle, até por estarem intimamente

relacionadas. Isso se dá na medida em que políticas públicas, podem ser definidas, enquanto esforços intencionais e direcionados, de preferência racionais e articuladas, voltados a promover certos resultados.

Assim, o planejamento precisa contar com diagnósticos e prognósticos com certo grau de correção e precisão. O controle deve aferir, para além das explanações contábeis de direcionamento e emprego de recursos públicos, como efetivamente a política ou programa desenvolvido repercutiu concretamente na realidade que se propôs a intervir - e nas metas que que se comprometeu a alcançar (COELHO; LOLLI; BITENCOURT, 2022., p. 5)<sup>5</sup>.

As abordagens cíclicas das políticas públicas (que mesmo fortemente criticadas resistem e encontram, com suas diversas variações, aceitação e emprego recorrente entre técnicos e acadêmicos), têm a sua intersecção com o ciclo orçamentário pouco desenvolvida e explorada. Ciclo de políticas e ciclo orçamentário precisam ser melhor estudados e pesquisados.

Assim, esta pesquisa visa contribuir para entender o entrelaçamento estrutural entre os ciclos orçamentários e o ciclo das políticas públicas. Em especial, como o controle orçamentário realizado pelos Tribunais de Contas repercutem ou, concomitantemente, acabam pro avaliar e influir também na própria política pública.

## **V. COMPOSIÇÃO DOS QUADROS DAS CORTES DE CONTAS E CAPACIDADES INSTITUCIONAIS PARA LIDAR COM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Conforme determinação constitucional, os membros dos Tribunais de Contas serão escolhidos de maneira plural (§2º do art. 73 da CRFB/1988). No entanto, de tempos em tempos, ressurgue o debate sobre a possível captura político-partidária, com a nomeação de figuras

---

<sup>5</sup> Os autores apresentam e fazem críticas às percepções de políticas públicas em países com alinhamento, ainda que momentâneo, a determinada concepção político-econômica guiadas por uma lógica neoliberal e de austeridade fiscal, entendidas as políticas públicas e, especialmente o controle, apenas como medida de averiguação da economicidade e da eficiência; enquanto em países de bem-estar social (constitucionalismo social) as evidências levantadas no monitoramento e entabuladas na avaliação dos programas públicos visam mapear falhas (de cobertura, escala e etc) e propor melhoras a fim de maximizar os resultados, mesmo que as políticas sejam financeiramente dispendiosas. No Brasil, conforme sustentado por Fabrício Motta e Robert Bonifácio (2021), a inserção e ascensão do movimento teórico e operacional de movimento e avaliação de políticas públicas (M&A), se deu orientado por ideias neoliberais.

políticas ou com estreitos laços com elas - em regra membros ou ex-membros das Casas Legislativas, o que, segundo estudos, afeta a opinião pública quanto à confiança dos administrados na lisura e na autonomia dos órgãos de contas.<sup>6</sup>

Esse fenômeno também explicita a complexidade que é a tarefa de retratar o Brasil, sobretudo pela descoberta de realidades paradoxais. Um órgão técnico e complexo vocacionado ao controle da Administração Pública, especialmente na sua vertente financeira, e gestado a partir das ideias de Rui Barbosa como protagonista na transição e consolidação republicana, já inserido, naquela ocasião, em uma lógica se não inteiramente, muito similar à burocrática, pode ser capturado ideológica, política ou mesmo fisiologicamente, em um agir típico da administração patrimonialista. O Estado e a sociedade brasileira, configura-se assim pelas sobreposições de modelos, onde um paradigma não consegue se implementar e se impor por completo, remanescendo mecanismos, práticas e compreensões de um modelo anterior (NEVES, 2015, p. 111-136).

Para além da possibilidade de práticas típicas da visão patrimonialistas do Estado, a escolha de membros que não têm afinidade, vivência ou competência acerca da racionalidade jurídica como um todo, e muito mais em matéria de tratamento jurídico de políticas públicas, é um especial desafio nos TCs. Este é um fenômeno de construção e dinâmica singular dentro da própria racionalidade jurídica, e deve ser analisado para se aferir eventuais prejuízos, obstáculos e bloqueios ao cumprimento da função de controle externo. De momento, no contexto brasileiro, a melhor forma de lidar com essa questão é capacitar fortemente um corpo profissional de servidores de carreira na temática do direito das políticas públicas. Parece-nos urgente e imperioso essa iniciativa, para que o corpo burotecnocrático do controle de contas esteja à altura de lidar com o fenômeno, ainda que a cúpula decisória dos TCs brasileiros oscile entre a mediocridade e a excelência.

Apesar da crítica aos critérios de escolha dos Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas ser uma espécie de lugar comum na mídia, e até entre pesquisadores, os estudos são ainda embrionários a respeito de seus efeitos. Eles também não se prestam a analisar como as

---

<sup>6</sup> Para uma abordagem acerca do perfil técnico ou político do TCU, que passa pela discussão das indicações de seus membros, veja-se o estudo de Flávio Garcia Cabral (2020, p. 237-284/). E para uma análise dos desafios de amadurecimento institucional dos TCs (LOUREIRO; TEIXEIRA; MORAES, 2009).

indicações políticas, por si só, influem concretamente na tomada de decisões. Ou seja, o problema ainda se encontra em fase germinal de tratativa no estado da arte do tema. Certo é que esse contexto reforça a necessidade de capacitação específica dos servidores de carreira em temas de alta sofisticação técnica e jurídica, tal como a questão do regime jurídico das políticas públicas e seu manejo.

Os Tribunais de Contas, no desempenho de suas atividades, certamente se confrontarão ou já se confrontaram com questionamentos, políticos e teóricos, decorrentes do problema da legitimidade. Este é caracterizado, a grosso modo, pelo desempenho por agentes não credenciados na lógica democrática-representativa (eletividade) nas atribuições de controle tradicionalmente cometidas às instâncias políticas e aos espaços representativos do Estado. De modo que há uma superação da análise estritamente legal da tomada de decisão (legalidade), por uma análise de legitimidade (BELCHIOR, 2008). Importante se faz esclarecer que legitimidade não traduz uma relação antagônica com a legalidade, pelo contrário, a legalidade é uma forma de legitimação (BELCHIOR, 2008, p. 91-94).

Os TCs são importantes agentes no controle de contas e na adequação, legitimidade e constitucionalidade de políticas públicas. Assim, entender a performance de sua atividade se mostra necessária para a segurança jurídica das relações travadas pela Administração Pública e sua repercussão no plano da implementação e efetividade dessas políticas. Os Tribunais de Contas também são cooperadores e, em certa medida, observadas suas competências, corresponsáveis pelo sucesso ou fracasso destas políticas.

A legitimidade dos TCs brasileiros para exercer um papel cada vez mais destacado na análise jurídica de políticas públicas depende, dentre outros fatores, da adequada capacitação de seus quadros para lidar com o *know-how* de políticas públicas.

## **VI. OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Em geral, mesmo tratando-se de um conhecimento, por definição, multidisciplinar, desenvolvido no chamado *campo de públicas*, em especial a Ciência Política e sua preocupação de como a política partidária e o arranjo institucional do Estado influencia a percepção,

formulação e operação de políticas públicas. O Direito é, neste campo de pesquisa, desafiado a superar certo isolamento epistemológico e também refletir como pode fornecer mecanismos e técnicas para contribuir para a efetividade de políticas públicas, bem como se prestar a analisar a bases desse conhecimento (BUCCI, 2019 e COELHO; LOLLI; BITENCOURT, 2022).

Ele também instiga uma mudança na percepção de “neutralidade” normativa, na medida em que a pesquisa acerca dos elementos jurídicos que se fazem presente nas políticas públicas passa a ser encarada com uma postura engajada e compromissada a maximizar a implementação da Constituição. Isto coloca as pesquisas jurídicas em um cenário no qual se tensionam ou mesmo coloca-se em xeque verdadeiros dogmas estabelecidos na clássica formulação da ciência jurídica moderna.

O estudo das políticas públicas tem forte afinidade com a engenharia institucional, o arranjo orçamentário e as variáveis de estabilidade de dotações de receitas para viabilizar, ou pelo menos fazer operar, um programa público. As políticas públicas tendem a estruturarem e institucionalizarem um determinado modo de atuar do Estado. Esta institucionalização acaba por lhes conferir certa estabilidade e resiliência frente ao jogo político-partidário, e também em alguma medida, exercer pressão sobre a política: uma relação de estímulos e respostas entre dois ou mais sistemas, enquanto arranjos estruturados e autorreferenciados de compressão e comunicação (RECHK; BITENCOURT, 2016, p. 131-151).

## **6.1 Ciclos das políticas públicas**

O ciclo de políticas públicas, cabe destacar, permite uma abordagem e visualização pedagógica e racional dos diversos elementos, ações e agentes que compõem a estruturação e operação básica de uma política pública, a heurística das fases. Contudo, esse arranjo não é estanque, isso é, os estudos contemporâneos empenham-se por superar a rígida separação típica do modelo de administração pública burocrática. A grosso modo, formulado no binômio pensador(es)-executor(es) (concepção *top-down*), de modo que as fases do ciclo se comunicam em um canal permanentemente aberto - não só aos próprios agentes integrantes e responsáveis pelo planejamento e execução, mas também aos seus destinatários e cidadãos em geral.

O modelo heurístico é um esquema demonstrativo que não fecha hermeticamente o complexo processo das políticas públicas, tratando-se de aproximações sucessivas e em certo grau até mesmo precárias, e que não se encontra blindado de críticas e pesquisas de validação. Ou seja, sem pretensões de definitividade, contudo, se mantém pela utilidade, ainda que didática, que exerce entre os pesquisadores da matéria (SABATIER, 2007, p. 3-17).

No modelo por este trabalho adotado as políticas públicas possuem uma cronologia pentafásica: modelagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão política, implementação da política; avaliação da política<sup>7</sup>.

No que diz respeito ao elemento ou fase do controle das políticas públicas, os trabalhos, ainda que em grande volume, encontram-se isoladamente produzidas, de forma assistemáticas e com ênfases setoriais, seja no âmbito acadêmico ou nos órgãos de controle como o Tribunais de Contas, Ministério Público e Controladorias. São poucos os mecanismos de articulação teórica, deste modo, o modelo heurístico (ciclo das políticas públicas) continua a contribuir na concepção de estudos parciais nos diversos setores que se propõe a pensar a relação Direito-políticas públicas. Em certa medida, desempenha também uma função unificadora pois, na revisão bibliográfica realizada, foi possível averiguar que continua a exercer uma grande atração entre pesquisadores do campo, sendo utilizado como um esquema analítico, que com variações acerca de quais, quantas e como se posicionam as etapas que o compõe, encontra grande aceitação. Ele é, portanto, um importante tópico de intercâmbio e produção do conhecimento, ainda mais diante do quadro constatado por Dallari Bucci (2019, p. 797), acerca das dificuldades em se estabelecer uma linguagem acadêmica reconhecível entre o Direito e os demais campos de públicas, como condição para a produção de conhecimento.

---

<sup>7</sup> Adotou-se o ciclo pentafásico tendo em vista que este é utilizado em trabalhos institucionais do TCU, tais como o *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas* (BRASIL, 2014, p. 22 e 23), com recorrentes citações ao modelo proposto por Michael Howlett, M. Ramesh e Anthony Perl, (2013, pg. 12-17). Contudo, mesmo no âmbito do TCU não há uma uniformização terminológica ou de modelos de visualização do ciclo das políticas públicas (BRASIL, 2020). Ainda que sejam, em grande parte, modelos intercambiáveis e compatíveis entre si, tratando-se de ênfase num aspecto ou outro do complexo-sistêmico das políticas públicas, há diferenças importantes com repercussões práticas que não podem ser desprezadas por aqueles que pretendam se aprofundar no assunto. Vide, por exemplo, os modelos propostos por Leonardo Secchi (7 fases) e Klaus Frey (5 fases).

## 6.2 Direitos fundamentais, finanças públicas e tribunais de contas

Os Tribunais de Contas são órgãos complexos que, desafiam o dogma da tradicional separação dos Poderes, desempenhando atribuições de controle que ora apresentam-se como contramajoritárias, quando declara determinado ato ilegítimo ou inconstitucional, por exemplo; técnico, na medida em que a CRFB/1988 o estrutura como órgão de auxílio especializado às Casas Legislativas e das demais instâncias de controle, especialmente no caso do parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo; e representativo, quando adota medidas tendentes a sanar problemas administrativos, seja pela tradicional recomendação, seja pelos “novos mecanismos de controle externo”.<sup>8</sup>

O planejamento das políticas públicas é matéria de estudo do Direito Financeiro. Desde aspectos tradicionalmente trabalhados, arrecadação da receita e dispêndio, por exemplo, até questões ligadas a efetividade de um determinado programa e a verificação da qualidade e efetividade do gasto público (controle).

A aquisição de força normativa pelos direitos fundamentais induz remodelação da Administração Pública. A função administrativa acaba, neste contexto, pela via das políticas e serviços públicos, desafiada a tornar a promoção de direitos fundamentais própria das rotinas e do cotidiano do Estado (VALLE, 2015, p. 397-418). Isto é, contribuir para um ambiente de integridade e promoção da projeção da dignidade humana em suas múltiplas e diversas feições.

A CRFB/1988, engendrada que está no contexto, ainda que tardio, dos Estados Democráticos e Sociais de Direito, visa promover e/ou otimizar direitos fundamentais. Para isto, se utiliza de programas, políticas públicas ou sociais para a modificação da realidade social, a alteração do *status quo*. Contudo, a implementação dos projetos constitucionais do pós-Segunda Guerra esbarra em uma série de dificuldades que acabam por bloquear ou travancar a efetivação de direitos e garantias fundamentais.

---

<sup>8</sup> Daniela Zago Gonçalves Cunda propõe a adoção de novas rotinas de trabalho ao controle externo, que denomina de “novos mecanismos de controle externo”, “novo controle externo na tutela da efetivação dos direitos fundamentais”, “novos institutos de controle de gestão pública” ou “novos institutos na tutela da efetividade dos direitos fundamentais.” sendo eles: termo de ajustamento de gestão; auditorias operacionais; audiências públicas e intercomunicação entre as instituições. (CUNDA, 2011, p. 111-147).

Muitos desses entraves são objetos de estudos no âmbito da dogmática jurídica. São muito comuns, até mesmo na literatura de divulgação e manualística, ideias que compreendem a síndrome da inefetividade das normas constitucionais; reserva do financeiramente possível (*Vorbehalt des finanziell Möglichen*); normas constitucionais programáticas; compromissos dilatórios; e até mesmo verdadeiras denúncias do comprometimento da Constituição pelo seu emprego meramente simbólico (NEVES, 1994) e laudatório<sup>9</sup>.

O fosso entre o Direito-normado-teorizado e a experiência prática acaba por ser científica-dogmaticamente conformado, em práticas institucionais que acabam também por ser conformadoras (SILVA, 2006, p. 23-51), anestesiadas face a um estado permanente de deficiência/fracasso do projeto constitucional, corroendo a democracia e fragilizando direitos fundamentais.

O Estado contemporâneo vivencia o que se denomina de crise de legitimidade. Isto é, a frustração de um Estado Social não implementado, especialmente nos países do sul global, e críticas às disfunções do modelo burocrático de administração, especialmente em sua ênfase no controle estritamente legal dos atos estatais. Segundo Alinne Assis e Saulo Coelho (2017, p. 547), este cenário é denominado de “constitucionalismo do espetáculo”, no qual o Estado adota um discurso que “cumprir sem cumprir, promove sem promover [...] e respeitar na aparência, mas (des)respeitando, a dignidade como um atributo que deveria ser efetivado para todos”. Nesse sentido, a busca ou a preocupação é, de um lado, com a aparência de sucesso e adequação formal-normativa da políticas pública que se pretende implementar; e, de outro, em usar a avaliação e monitoramento de forma puramente econométrica, como forma de deslegitimar programas públicos que se pretende arrefecer ou descontinuar. O Estado do Espetáculo, preocupa-se menos com os efetivos resultados resultados e produtos em termos de esforços por transformações reais na direção de um estado de coisas mais condizente com o projeto constitucional social e democrático; e mais, infelizmente, com um fazer parecer que se realizam grandes feitos nessa direção.

---

<sup>9</sup> Assim, de forma mais simplificada e pragmática possível, o mínimo existencial pode ser resumidos às rubricas orçamentárias que não podem ser contingenciadas mesmo diante de intempéries que repercutam na capacidade ou possibilidade de arrecadação de receitas, tais como a promoção de certos direitos individuais e sociais (aposentadorias, benefícios assistenciais, mínimo constitucional de aplicação de recursos em saúde e educação e despesa de pessoal, por exemplo, e outras despesas elencadas em anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO).

A exigência de que o Estado não somente observe a legalidade, mas também apresente padrões mínimos de eficiência na prestação de serviços públicos e na implementação de políticas públicas é uma característica do Estado contemporâneo. Especialmente após os influxos da onda neoliberal e dos estudos sobre governança pública (BARBOSA; TAVARES NETO, 2016, p.43) dos anos finais do século XX e iniciais do século XXI, essas ideias foram em larga escala reproduzidas na chamada reforma gerencial da administração pública brasileira promovida a partir de 1995.<sup>10</sup>

Apresentados alguns conceitos, ideias e categorias analíticas básicas, é necessário averiguar em que medida elas dialogam e se entrelaçam, bem como quais são os preceitos normativos, especialmente os positivos, que lhes dão suporte.

### **6.3 Dinâmica dos tribunais de contas nas políticas públicas**

Na fase da montagem da agenda, os TCs têm uma contribuição, à primeira vista, limitada. Na medida em que cabe precipuamente ao órgão legiferante do Poder Legislativo a formulação e disciplina dos aspectos mais gerais e abstratos da política pública, competido ao Poder Executivo por sua vez a densificação e implementação da política tracejada e a execução orçamentária. No entanto, conforme já salientado, as políticas públicas são, por definição, esforços racionais e intencionais conjuntos tendentes a solucionar um problema social, de forma que as fases se retroalimentam. O Estado, e mesmo os privados, se valem de uma gama de experiências e conhecimentos já amadurecidos teórica e empiricamente (*know-how*) para a consecução de suas atividades. Isto é, esses canais, pelo menos idealmente, comunicam-se ou deveriam se comunicar.

O controle por sua vez, não se exaure e nem se resume a sanção, esta é sempre uma medida extremada e, diga-se, subsidiária. Nesse sentido, o §1, art. 13 do Decreto n. 9830/2019

---

<sup>10</sup> Realizada no governo de Fernando Henrique Cardoso e coordenada pelo então Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) as reformas na Administração Pública brasileira promoveu mudanças normativas, dentre elas: a EC nº 19/1998 que inseriu o princípio da eficiência no rol do *caput* do art. 37, ampliou as hipóteses de perda de cargo de servidores públicos, especialmente em razão da avaliação periódica de desempenho.

prevê que “atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores”. O controle desempenha também papéis pedagógico e cooperativo, de forma que se faz presente, em maior ou menor grau, inclusive por imperativo legal, em todas as fases do ciclo orçamentário e das políticas públicas (art. 77 da Lei nº 4.320/1964), devendo a atuação do controle na análise de legalidade ser “prévia, concomitante e subsequente”.

Assim, as normas aplicadas ao controle interno, externo, social ou qualquer outra modalidade de fiscalização da Administração Pública, naquilo que é compatível com as peculiaridades de competências e procedimentais dos vários órgãos e âmbitos de controles, dependem para o alcance de seus objetivos umas das outras. Desse modo, ainda que os Tribunais de Contas, em geral, avaliem o produto das políticas públicas, especialmente pela execução orçamentária, a elas afeta (controle *ex post*, nos moldes do art. 81, §1] da Lei 4320/64), não há óbice legal ou constitucional para que este as monitore, isso é, acompanhe, como um observador, os atos de planejamento e implementação.

O controle na sua feição cooperativa, ao retroalimentar o planejamento, aferir e contribuir para a viabilidade e otimização da prestação de serviços e utilidades públicas, engendra uma racionalidade que, apesar de já adotada a bastante tempo na legislação brasileira, e ainda carente de eficácia (art. 14 do Decreto-lei nº 200/1967). Esta ideia é refirmada, por exemplo, no art. 5º, XI<sup>11</sup> da Lei nº 13.460/2017, que disciplina a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Ele complexifica a atividade de controle e, de certo modo, atenua a sua conotação punitiva, para que não seja mais oneroso e nem paralisante do que o risco ou vício que se pretende mitigar ou neutralizar.<sup>12</sup>

#### **6.4 A avaliações de políticas públicas**

A avaliação, em sentido amplo, é a aferição do modo como a política pública foi desenhada, implementada e quanto esse processo repercutiu ou não na eliminação, ou minoração, do problema ao qual se pretende solucionar.

---

<sup>11</sup> Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes: [...] XI - eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido.

<sup>12</sup> Sobre os desafios dessa perspectiva veja-se texto de Élide Graziane Pinto (2017, p. 66-75).

No Brasil, a avaliação de políticas públicas é uma questão historicamente tormentosa. Há uma postura de certa invisibilidade, ou fraca percepção, da importância e papel do controle de políticas públicas; e a sua redução a um juízo meramente formal e de compatibilidade entre as ações tomadas e atos administrativos praticados com a norma de regência. Ou seja, uma análise de legalidade, até uma profusão de normas editadas nos 20 primeiros anos do século XXI voltadas a disciplinar sua implementação e controle.<sup>13</sup>

A análise formal, na linha do Estado de Direito, é um mecanismo essencial e de grande valia. Contudo, o controle de políticas públicas, sendo essas vocacionadas para a modificação efetiva de uma determinada realidade, demanda a avaliação de outros elementos e fatores. Enquanto processo hipercomplexo que é, podem ser avaliadas não só por critérios diversos, mas também em conotações diversas, sendo elas apontadas, segundo proposta de Joan Subirats (1992), em uma conotação jurídica ou legal; técnica ou gerencial e a política.

A avaliação de conotação política concentra-se na percepção da legitimidade decisória e procedimental das políticas públicas, bem como a promoção de valores como a igualdade e universalidade.

---

<sup>13</sup> Na CRFB/1988 a primeira menção ao termo “política pública” é feita via EC nº 65/2010 com a inclusão do §8º do art. 227 (plano nacional de juventude), a segunda menção incluída pela EC nº 71/2012 (Sistema Nacional de Cultura), as outras duas menções são introduzidas pela EC nº 109/2021 no §16 do art. 37 (dever geral de monitoramento e avaliação de políticas públicas pela Administração Pública) e §16 do art. 165 (dever de observância pelas leis orçamentárias do resultado do monitoramento e avaliação de políticas públicas previstos no §16 do art. 37). Nos Estados-membros e no Distrito Federal a disciplina constitucional/orgânica das políticas públicas, com exceção do Espírito Santo (parágrafo único do art. 4º), Mato Grosso (art. 4º), Pará (§8º do art. 296) e Ceará (art. 277), não constam das redações originárias, sendo o termo inserido por emendas nas Constituições dos Estados do Amapá (EC nº 35/2006), Amazonas (EC nº 78/2013), e no Distrito Federal (ELO nº 58/2010), Goiás (EC nº 63/2019), Maranhão (EC nº 59/2010), Mato Grosso do Sul (EC nº 49/2011), Pernambuco (EC nº 51/2020), Piauí (EC nº 41/2013), Rio Grande do Norte (EC nº 13/2014), Rondônia (EC nº 102/2015), Roraima (EC nº 43/2015), Santa Catarina (EC nº 69/2014) e Tocantins (EC nº 07/1998). As demais Constituições são silentes (verificação realizada em maio de 2022). Importante destacar que a maioria das Constituições simplesmente fazem uso do termo “política(s) pública(a)s” sem disciplinar aspectos de implementação ou avaliação ou simplesmente para nomear órgãos ou programas de ação. Para o avanço, na seara normativa da União e de alguns entes subnacionais, da percepção e disciplina do monitoramento e avaliação de políticas públicas, veja-se a sistematização feita por Coelho, Lolli e Bitencourt (2022, p. 34). Medidas de destaques foram o refinamento e regramento da avaliação de políticas públicas pelo Senado Federal via Resolução nº 44/2013 e a edição, pelo Poder Executivo federal do Decreto nº 11.353/2023 que criou na estrutura organizacional do Ministério do Planejamento e Orçamento, a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos que tem por atribuição, dentre outras, “coordenar e propor melhorias aos processos de monitoramento e avaliação de efetividade das políticas públicas e programas governamentais, em articulação com as áreas setoriais e o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP”.

A avaliação de cunho jurídico foca na averiguação do atendimento das normas de regência, especialmente a legalidade, e mais modernamente a ideia de juridicidade. No Brasil, essa perspectiva muito se relaciona com o perfil contabilista dos TCs, engendrados nas percepções das atribuições e da própria ideia de controle em voga: aquele que busca custos ocultos e/ou ocultados, visando assegurar que a despesa observe os limites autorizados e os recursos sejam destinados aos setores aos quais foram alocados<sup>14</sup>.

Uma abordagem avaliativa de cunho técnico-gerencial afere aspectos relacionados a eficácia, efetividade e economicidade de programas públicos.

A proposta de classificar as conotações que a avaliação poder tomar deve se atentar a peculiaridades que não a esvaeça. Na medida em que se trata de uma classificação também de cunho pedagógico, uma vez que uma série de aspectos da categoria técnica - como economicidade, por exemplo - e política (igualdade), acabam tendo previsão normativa expressa o que pode, precipitadamente, levar a conclusão de que, a rigor, toda a avaliação acabe por ser jurídica. Na verdade, uma avaliação acaba por englobar, em maior ou menor grau, de forma mais ou menos acentuada todos esses elementos.<sup>15</sup>

Os Tribunais de Contas, na fiscalização orçamentária, acabam por desempenharem todas as conotações avaliativas apontadas. A proposta desta pesquisa pretende avançar teoricamente, averiguando em que medida, especialmente no que diz respeito ao processo de orçamentação, esse controle é operacionalizado.

Há um ponto cego na abordagem em questões orçamentárias, especificamente, referente ao gasto público. A expressa previsão legal diz que cabe aos TCs o dever de auditar projetos e programas autorizados na Lei Orçamentária Anual (LOA), além da gestão fiscal

---

<sup>14</sup> E, nesse ponto, evidencia-se o quanto normas são necessárias, mas não suficientes a alterarem, sozinhas, compreensões e práticas institucionais e sociais, na medida em que o art. 79 do Decreto-lei nº 200/1967, mesmo numa época, normalmente apontada pela doutrina, de lógica contabilista já exigia uma correlação mínima entre a análise contábil e os resultados da gestão. “Art. 79. A contabilidade deverá apurar os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão.” Destaca-se que a edição do Decreto-lei nº 200/1967 se deu já no contexto da chamada, por Luiz Carlos Bresser-Pereira (1996, p. 269-294), reforma para uma administração pública gerencial, que visava superar ou ao menos melhorar a qualidade do aparelho burocrático do Estado brasileiro.

<sup>15</sup> Caroline Müller Bitencourt e Janriê Rodrigues Reck (2016, p. 133), no mesmo sentido, destacam que “[...] a análise do conceito de política pública jamais poderá ser uma observação unicamente jurídica. Pode-se, provisoriamente, afirmar que estruturalmente a base de uma política pública será o Direito, mas o conteúdo material são os fins e os objetivos políticos que não deixam de estar também expressos na Constituição, muitos deles explícitos no próprio Texto Constitucional (Constituição enquanto acoplamento estrutural de Direito e Política).”

como um todo e por todos, art. 48<sup>16</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aferindo seus resultados no que diz respeito à eficácia, eficiência e economicidade.<sup>17</sup>

Na década de 1960, houve o reforço da ideia de orçamento-programa - enquanto paradigma que visa superar a leitura clássica do orçamento como peças de regras contábeis -, despreocupado ou com baixíssima adesão ao planejamento e no qual a avaliação não é entendida como um mecanismo de validação pelo resultado do produto final da atividade financeira e administrativa do Estado. O controle, em geral, percebido e satisfeito pela verificação da adequação legal da arrecadação e do dispêndio com as leis de regências, se depara com exigências normativas de eficiência, eficácia, avaliação e validação dos e por resultados das ações públicas: o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (SPPO).

A abordagem de controle, aqui debatida, busca destacar outras feições da complexidade do procedimento fiscalizatório, para além de sua vertente punitiva ou de análise posterior. Como atividade permanente e integrada no ciclo orçamentário e das políticas públicas, sobretudo na averiguação da aderência de fórmulas e resultados dos gestores - em face do planejamento, seus diagnósticos e prognósticos. Isto é, a grosso modo, como o controle pode melhorar e exercer certo constrangimento para que gestores observem e se reportem ao planejamento e, nesse contexto, apresente e avalie os resultados.

## **6.5 As dimensões orçamentária e financeira das políticas públicas**

“Toda política pública se reveste de uma dimensão orçamentária e de uma dimensão financeira” (COELHO; SECHI; PIRES, 2020). Há confluência do ciclo de políticas públicas no processo orçamentário. Sendo o Poder Legislativo aquele que resolve a alocação de recursos

---

<sup>16</sup> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

<sup>17</sup> Art. 38, IV da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992): Art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal: [...] IV - auditar, por solicitação da comissão a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição Federal, ou comissão técnica de qualquer das Casas do Congresso Nacional, projetos e programas autorizados na Lei orçamentária anual, avaliando os seus resultados quanto à eficácia, eficiência e economicidade.

públicos em determinados setores e a determinados programas, e o controle externo por ele exercido com auxílio do Tribunal de Contas, é também um controle sobre as políticas públicas.

Entender esse entrelaçamento é necessário tanto para os agentes controladores como para os controlados. A depender das formas em que se dá ele suscita questões que uma divisão estanque entre políticas públicas e orçamentação acabam por, artificializar, ocultar e esvaziar. Uma delas, por exemplo, seria o papel de escolhas alocativas e se a intensidade, metodologia e forma do exercício do controle de contas não acaba, em alguma medida, interferindo na própria modelagem do programa e todas as implicações decorrentes disto – especialmente quando a representatividade eleitoral é tão evidente, como nas questões de destinação e emprego dos recursos públicos, especialmente os advindos de impostos.

Não obstante, a substancial quantidade de leis e trabalhos acadêmicos publicados no Brasil acerca das receitas públicas desde a década de 1940, com o reaparelhamento do Estado no Governo Vargas, as despesas públicas continuam legislativa e academicamente negligenciadas. Mesmo no âmbito do Direito Financeiro e com a “autonomização científico-didática” do Direito Tributário mais nitidamente, tem-se uma ênfase na atividade arrecadatória do Estado e a sua tensão com os interesses dos contribuintes, limitações ao poder de tributar, enquanto “a legislação atinente aos gastos públicos é escassa e assistemática. A doutrina, por sua vez, trata de aspectos parciais da matéria sem a preocupação com o conjunto”, de modo que a despesa pública tem “inúmeras matérias a desbravar” (GOMES, 2015).

Desta forma, cabe investigar como o processo orçamentário se relaciona e se integra no *policy cycle*. Além da lógica da legalidade e unidade do orçamento, considerando categorias de despesas não orçamentadas - nem toda despesa pública é orçamentária -, como por exemplo os gastos tributários, renúncias de receitas; e os benefícios creditícios, tipos de gasto, em sentido amplo, que em certa medida estão à margem do direito orçamentário - ainda que partilhem de um conjunto básico de proposições normativas da despesa pública, em uma espécie de regime jurídico mínimo do gasto público.

As políticas públicas possuem fases que podem se dar de forma invertida, concomitante ou até mesmo ausentes (maleabilidade). O processo orçamentário apresenta fases e procedimentos constitucional e legalmente estabelecidos, que perpassam desde a previsão da receita até o efetivo dispêndio público.

A orçamentação, enquanto ato normativo de planejamento, com o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas para a Administração Pública, com a previsão de receitas e fixação de despesas para o cumprimento das tarefas constitucionalmente cometidas ao Estado é, conforme definição de Gilmar Mendes “[...] um complexo e diferenciado processo legislativo de planejamento e autorização do gasto público, que compreende três grandes etapas: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)” (BRANCO; MENDES 2021).

Intimamente ligado ao processo legislativo, na medida em que as peças orçamentárias são frutos dele, encontram um complexo de normas especificamente voltadas à sua disciplina na CRFB/1988, art. 165 e seguintes. Assim como também nos regimentos das Casas Legislativas, que o particularizam em relação ao processo legislativo ordinário.

As dotações previstas no orçamento, ainda que sujeita a variações que podem ampliar o numerário pelo excesso de arrecadação ou créditos suplementares - bem como contingenciamento diante da frustração das metas de arrecadação ou outros imperativos de ordem eleitoral e responsabilidade fiscal -, mostram que políticas públicas e orçamento, ainda que teoricamente pouco explorados, têm uma íntima relação prática<sup>18</sup>.

Dotações orçamentárias são previsões de recursos destinados a cobrir todos os gastos públicos normativamente autorizados, inclusive, os custos de implementação das políticas públicas. No Brasil, a previsão orçamentária de maior prazo é aquela projetada no plano plurianual, com duração de quatro anos, cuja questão mais afeta ao tema pesquisado. Os programas de duração continuada, que promovem certa estabilidade da existência de determinadas políticas públicas, apresentam respostas às demandas continuadas da sociedade e dos cidadãos, bem como lhes confere certa proteção às descontinuidades em razão de trocas de governos ou maiorias eventuais.

Assim, institutos do Direito Financeiro e a lógica da orçamentação, como a previsão da receita; fixação da despesa; dívida pública; metas orçamentárias; e a destinação de recursos (escolhas) de programas a serem mais ou menos contemplados nos projetos orçamentários do

---

<sup>18</sup> Salienta-se que, ainda que sejam os orçamentos públicos peças centrais para o planejamento, não são mecanismos exclusivos. Há, nesse campo, os ainda mais negligenciados, política e academicamente, planos nacionais, regionais e setoriais que vão desde a ordenação do território a questões atinentes ao desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX; art. 43 e 48, IV da CRFB/1988).

Estado brasileiro, são questões determinantes para se e como se dará a implementação de políticas públicas. Ainda que até 2016<sup>19</sup> não costumasse ser tema tratado na mídia e se reserve a nichos acadêmicos e políticos, as disputas e implicações orçamentárias são o sistema nervoso da República e da democracia contemporânea.

Ressalta-se que a identificação ou o campo de correspondência entre um ato de dispêndio público e o ciclo das políticas públicas não exaure essa intersecção, sendo apenas uma faceta do complexo multifatorial da relação políticas públicas-gasto público. O dispêndio público não é um ato descontextualizado de desembolso estatal, não limitando-se, portanto, ao procedimento da Lei nº 4.320/1964: autorização, empenho, liquidação e pagamento. Ele se insere, ou deveria se inserir, no contexto mais amplo de promoção de políticas públicas e, conseqüentemente, de direitos fundamentais. Deste modo, passa também por elementos orçamentários e/ou extraorçamentários (*off-budget*).<sup>20</sup>

## 6.6 O controle externo legislativo: tribunais de contas e avaliação de políticas públicas

O controle externo legislativo sistematizado na CRFB/1988 pode se dar: a) por atuação exclusiva do Congresso Nacional, art. 49, XI e X; b) pela atuação do Tribunal de Contas da União, art. 71, I, II, III, V, VI, VIII e IX; e c) pela atuação conjunta, com auxílio do Tribunal de Contas a(s) Casa(s) Legislativa(s) ou órgão competente, art. 71, IV, VII, X e XI c/c art. 74, IV e §1º<sup>21</sup>.

O controle/fiscalização/avaliação é atividade permanente, não podendo ser considerada uma fase temporalmente afastada das demais. Ele permeia o ciclo das políticas públicas, sendo um instrumento de gestão e de *accountability*.

---

<sup>19</sup> Grandes discussões acerca de aspectos do Direito Financeiro foram amplamente exploradas e divulgadas na mídia durante e em razão do processo de impedimento da Presidente da República Dilma Rousseff (2011-2016).

<sup>20</sup> O TCU determinou à União, que procedesse com a observância da CRFB/1988 e da LRF e passasse a elaborar estimativa e acompanhar os recursos que não seriam recolhidos em razão de programas de renúncia ou incentivos fiscal. Para uma análise acerca das mutações e fortalecimento do controle orçamentário pelo TCU, veja-se as contribuições de Virginia de Paula (2022, p. 803-830).

<sup>21</sup> § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Enquanto instrumento de gestão, fornece informações aos agentes ou instâncias decisórias acerca do estado das coisas em que se visa intervir, sobretudo os resultados já alcançados e a capacidade de gerência, atenuação ou eliminação do problema, função cooperativa dos TCs. Como ferramenta de *accountability*, possibilita aos usuários e cidadãos, bem como outras instâncias públicas interessadas, a conhecer e auditar a performance e impacto das políticas públicas.

A avaliação de políticas públicas pode, quanto ao momento de sua realização, ser classificadas em: avaliação *ex ante*, *a priori*, de factibilidade ou prospectiva; avaliação concomitante ou monitoramento; e avaliação *ex post*, posterior ou *a posteriori*.

Tendo em vista que na sociedade contemporânea a legitimação da autoridade e, em última análise do próprio Estado, não se sustenta mais somente nos clássicos postulados da democracia representativa e do constitucionalismo liberal, busca-se também uma legitimidade por resultados. Isto é, efetividade das medidas voltadas a maximizar o bem-estar social.

Neste contexto, e em razão também do próprio desenho normativo brasileiro, o controle *ex post*, aquele que visa aferir o impacto de uma política pública sobre o problema enfrentado, é o tipo de avaliação padrão, especialmente no que diz respeito aos órgãos do controle orçamentário externo à Administração Pública.

A agenda e o perfil do Estado brasileiro e sua relação com as políticas públicas passa por desenvolvimento. Inicialmente voltadas à percepção e soluções de continuidade das políticas e serviços públicos decorrentes, sobretudo, das mudanças de governo ou orientação ideológica, parte-se agora para a ideia de avaliação baseadas em evidências, inclusive na seara orçamentária.

Sendo a avaliação uma atividade permanente que se dá em diferentes momentos da gestação e implementação de uma política pública, podendo até mesmo importar em sua extinção, esta não se resume a uma atividade limitante ou de imposição de freios. Ela é também um mecanismo de canalização de incertezas e redução de complexidades, pela neutralização ou minoração de riscos, e maior funcionalização do poder e da atividade administrativa - enquanto impulso sintonizado e voltado ao desenvolvimento ou promoção de determinada atividade, afinado com as finalidades constitucionais e por elas legitimadas, mas também, pelos resultados.

Ou seja, se guiando pelos objetivos fundamentais da República explicitados no art. 3º da CRFB/1988, cabe aos Tribunais de Contas controlar o emprego dos recursos públicos em favor ou à serviço da promoção de direitos fundamentais, contexto em que o gasto público é tido como uma ferramenta de implementação da Constituição, e inserido em um cenário mais amplo: o de promoção de bem-estar social e não um mero ato isolado de dispêndio de recursos públicos. Deste modo, os TCs acabam por exercer um papel contramajoritário, na medida em que podem vir a suspender e punir medidas antieconômicas e finalisticamente desviantes, fundadas em decisões políticas majoritárias. Assim, eles se mostram como órgãos diretamente ligados à concretização dos mandamentos constitucionais, isto é, como o orçamento, os Tribunais de Contas estão à serviço da otimização da implementação da Constituição.<sup>22</sup>

O agir dos TCs acaba por apontar ou bloquear caminhos e escolhas do administrador público, sobretudo em razão do *enforcement* de suas decisões. A repercussão financeira decorrente e, sobretudo, as implicações políticas, especialmente a inelegibilidade dos agentes que têm as suas contas julgadas irregulares, faz destes órgãos figuras de destaque nos ciclos orçamentário e das políticas públicas.

Deste modo, o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas, ainda que em tese, repercute no comportamento dos administradores públicos. Não apenas quando desenvolve ou aplica critérios de avaliação ou constrói raciocínios jurídicos pela via jurisprudencial. Ao atuarem na avaliação acabam também interferindo na gestão como, de acordo com expressão de Juarez Freitas (2009), “administrador negativo”, fiscalizando e combatendo arbitrariedades, omissões, irregularidades e ineficiências da Administração Pública, assim garantindo o bom emprego e gestão dos recursos públicos, típica função legislativa e sua atuação representativa.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> É uma crivagem a ser projetada no âmbito dos agentes responsáveis pelas políticas públicas que assim como a arrecadação, o gasto público também deve ser progressivo, isso é, a progressividade é um mandamento constitucional-tributário extensível ao Direito Financeiro, seria um contrassenso sustentar a progressividade na arrecadação e a regressividade no gasto, algo que tem como consequência prática a atribuiria à Constituição, vocacionada a tributar os mais ricos, a também gastar com as camadas sociais mais abastadas, devolvendo o produto da arrecadação com alocação de recursos em programas voltados ou que beneficie as camadas mais privilegiadas da sociedade, esvaziando os objetivos da República, o Estado de bem-estar social e, consequentemente, a própria força normativa da Constituição. A ideia de progressividade do gasto é, há algum tempo, sustentada pelo Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho e abordada em diversas aulas e conferências em que ministra e participa.

<sup>23</sup> O desempenho de atribuições com feições representativas pelos Tribunais de Contas não é objeto da presente pesquisa, mas um indicativo a ser teoricamente desenvolvido e futuramente investigado a fim de melhor ser delineado e consistentemente averiguado bem como ser, eventual e empiricamente, corroborado ou rejeitado. Para

A jurisprudência dos TCs, neste contexto, funciona como uma espécie de auditoria preditiva, na qual as diversas experiências avaliadas e a memória do órgão de controle contribuem para que antigos erros não venham a se repetir, bem como aprimorar caminhos e medidas exitosas para que sejam replicadas. Isto é, uma fiscalização que avalia e eventualmente pune atos desviantes, mas que também colabora com a gestão- ainda que sua responsabilidade, nesse cenário seja pouco clara e desenvolvida.

A adesão à lógica da avaliação e monitoramento de resultados pode ser vista como bem avançada no âmbito do Tribunal de Contas da União. Este vem lançando cartilhas e manuais voltados a capacitar, orientar e informar gestores e cidadão acerca dos elementos e complexidades da formulação à avaliação de uma política pública. Ainda que o material não seja dotado de conteúdo normativo, muito dele e da própria compreensão do órgão controlador acaba direta ou indiretamente infiltrando-se no material divulgado - uma espécie de indução por *soft law*, tendo, ao menos dois desses trabalhos sido elencados por Fabrício Mota e Robert Bonifácio (2022) como obras de referências em monitoramento e avaliação de políticas públicas (M&A) no Brasil<sup>24</sup>.

## VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pela análise teórica empreendida é possível constatar algumas realidades que guiam o arranjo e a dinâmica dos Tribunais de Contas. Existem pontos ainda pouco explorados pela academia entre as políticas públicas e o processo de orçamentação do Estado, que não se limitem a indicar a dimensão financeira de direitos fundamentais e de muitas das atividades estatais, mas que se dedicam a pesquisar esse entrelaçamento e suas formas de intersecção por influências recíprocas.

---

uma visão, não inteiramente coincidente com a desse trabalho, *veja-se o estudo de* Marianna Willeman (2013, p. 221-250).

<sup>24</sup> São elas: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Política Pública em Dez Passos. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção (Soma), 2021 e; BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de Controle de Políticas Públicas. Brasília: Gabinete da Ministra-Corregedora Ana Arraes; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2021.

Os Tribunais de Contas, são órgãos complexos que geram certa perplexidade na macrovisão tradicionalista, enquanto dificuldades de análise e equacionamento teórico de suas atribuições, atividades e desenho institucional, para muito além da sua alocação estrutural no desenho do Estado brasileiro. Assim, encarar esse desafio teórico não só descortina epistemologicamente a instituição, como contribui para ganho de desempenho e combate à disfuncionalidades.

A dinâmica do exercício do controle contas sobre as políticas públicas acaba por evidenciar uma pluralidade e dispersão procedimental entre os diversos TCs brasileiros.

Os avanços normativos vêm vocacionando os TCs não só como instituições repressivas, mas enfatizando suas atribuições e potencialidades cooperantes da administração da atividade pública e na promoção de direitos fundamentais, sendo certo que é notadamente aí que a interface com as políticas públicas têm apresentado maior potencial de sinergia e ganho de qualidade para tais políticas.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Alinne Neves de. COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Um Constitucionalismo do Espetáculo? Espetacularização das Políticas Públicas e Ineficiência do Controle Jurídico-Constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n 115, jul./dez. 2017, pp 541-584.

BARBOSA, Cláudia Maria. TAVARES NETO, José Querino. Democratization of Justice and Governance: some notes from Brazil. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, n. 72, p. 41-66, abr. 2016.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. STF, Legitimidade e Corte Constitucional. **Revista do Curso de Mestrado em Direito da Universidade Federal do Ceará**. 2008/1, pgs. 129-146.

BITENCOURT, Caroline Muller; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique. Políticas Públicas e Constitucionalismo Contemporâneo Crítico: Sistematizações para Subsidiar Análises em Direito e Políticas Públicas. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. vol. 43, n. 90, 2022, pgs. 1-54.

BONIFÁCIO Robert. MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoring and Evaluation of Public Policies in Brazil: Conceptual Approach and Trajectory of Legal and Institutional Development. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 16 ed, São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP), *e-book*.

BRASIL. Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm)>. Acesso em 16 de março de 2023

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Política Pública em Dez Passos**. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção (Soma), 2021

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), Secretaria de Métodos e ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**. Brasília: TCU, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**. São Paulo, Editora 34, 1996, pgs. 269-294.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, set./dez. 2019, p. 791-832.

CABRAL, Flávio Garcia. Compreendendo as Relações de Accountability Estatal. *In*: SILVA, Fernando Moreira Freitas da; SUNAKOZAWA, Lúcio Flávio Joichi; CONEGLIAN, Olivar Augusto Roberti; SILVA, Paulo César Nunes da; PASSOS, Paulo Cezar dos; TURELLA, Rogério. (Org.). **Direito do Estado: Direitos Fundamentais, Democracia e Constituição**. 1 ed. Londrina: Thoth, 2021, v. 1, p. 1-25.

CAMARGO, José Aparecido. Teoria dos Sistemas: Autopoiese e Alopoiese. Trabalho publicado nos **Anais do XVIII Congresso Nacional do CONPEDI**, realizado em São Paulo/SP nos dias 04, 05, 06 e 07 de novembro de 2009, pgs. 3.152-3.191.

COELHO, Fernando de Souza. SECCHI, Leonardo. PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos e Questões de Concurso**. 3 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020, *e-book*.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: Tutela da Efetividade dos Direitos e Deveres Fundamentais. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. *In*: HEIDEMANN, F.G; SALM J.F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**. Brasília: Editora UnB, 2010.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GOMES, Emerson César da Silva. **O Direito dos Gastos Públicos no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2015, *e-book*.

HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. **O Custo dos Direitos: Por que a Liberdade Depende de Impostos**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. PERL, Anthony. **Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas: Uma Abordagem Integradora**. Tradução técnica Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LOUREIRO, Maria Rita. TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. MORAES, Tiago Cacique. Democratização e Reforma do Estado: O Desenvolvimento Institucional dos Tribunais de Contas no Brasil Recente. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(4):739-72, JUL./AGO. 2009.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

\_\_\_\_\_. Os Estados no Centro e os Estados na Periferia: Alguns Problemas com a Concepção de Estados da Sociedade Mundial em Niklas Luhmann. **Revista de Informação Legislativa**. Ano 52, número 206, abr./jun. 2015, pgs. 111-136.

NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2001.

PAULA, Virgínia de Ângelis Oliveira de. O Crescente Protagonismo do Tribunal de Contas da União na Governança Orçamentária na Década de 2010. *In*: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. (Orgs.). **Governança Orçamentária no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022, pgs. 803-830.

PINTO, Élica Graziane. Ciclo Orçamentário das Políticas Públicas e Financiamento Constitucionalmente Adequado dos Direitos à Educação e à Saúde. **Revista do 7º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público**. Ano 7, dados 2016, edição 2017, pgs. 66-75.

RECK, Janriê Rodrigues. BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de Análise de Políticas Públicas e Gestão Complexa e Sistêmica de Políticas Públicas. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Ano 16, n. 66, (out./dez. 2016). Belo Horizonte: Fórum, pgs. 131-151.

SILVA, Virgílio Afonso da. De Quem Divergem os Divergentes: Os Votos Vencidos no Supremo Tribunal Federal. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 47 p. 205 a 225 jul/dez 2015.

SUBIRATS, Joan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. ed. 6. Madri: Ministerio para las Admistraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 1992.

VALLE, Vanice Lírio do. Função Administrativa e Orçamento: O Espaço Negligenciado de Efetividade dos Direitos Fundamentais. *In*: GUERRA, Sérgio. FERREIRA JÚNIOR, Celso Rodrigues (coord.). **Direito Administrativo: Estudos em Homenagem ao Professor Marcos Juruena Villela Souto**. 1 ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015. p. 397-418.

WILLEMANN, Marianna Montebello. Desconfiança Institucionalizada, Democracia Monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 263, p. 221-250, maio/ago. 2013.