

O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Ricardo Schneider Rodrigues¹**RESUMO**

Neste artigo é examinado o papel dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas. Para tal fim foram exploradas a definição e a metodologia de análise de políticas públicas, propostas por Maria Paula Dallari Bucci. Em seguida, examinadas as críticas ao controle jurídico e judicial de políticas públicas, a partir da obra de Ana Paula de Barcellos. Ao final buscou-se demonstrar a relação da atuação das Cortes de Contas com as críticas apontadas comumente ao controle pelo Poder Judiciário, e de que forma podem atuar no controle de políticas públicas. A conclusão é de que os Tribunais de Contas têm grande aptidão para o exercício do controle de políticas públicas sendo, em alguns casos, mais recomendável a sua atuação do que a do próprio Poder Judiciário.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Controle. Tribunais de Contas.

ABSTRACT

This article examines the role of the Court of Accounts in control of public policies. For this purpose were explored the definition and methodology of public policies analysis, proposed by Maria Paula Dallari Bucci. Then examined the criticisms of the legal and judicial control of public policies, from the works of Ana Paula de Barcellos. At the end we attempted to demonstrate the relationship of the performance of the Courts of Accounts with the criticisms made commonly to control by the Judiciary, and how they can act to control of public policies. The conclusion is that the Courts of Accounts have great aptitude for the exercise of control of public policies and, in some cases, its performance is more recommended than the Judiciary.

Keywords: Public Policies. Courts of Accounts.

¹ Mestrando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas. Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Anhanguera. Foi Procurador Federal, Assessor de Ministro do Superior Tribunal de Justiça e Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Alagoas (MPC/AL). Atualmente exerce a Titularidade da 1ª Procuradoria de Contas do MPC/AL. E-mail: schneider_rodrigues@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO

O tema das políticas públicas vem sendo objeto de muitos estudos em virtude de sua importância para a concretização de direitos sociais.² Por meios delas o Estado busca os mecanismos necessários à concretização do direito à saúde, educação, moradia, segurança, trabalho, alimentação, dentre vários outros.³ Na quadra atual, onde se busca compreender os instrumentos jurídicos capazes de tornar direitos estabelecidos no texto constitucional realidade, é crescente a atenção voltada ao tema, especialmente ao seu controle judicial.

Sem embargo, não se pretende observar as políticas públicas apenas a partir do controle realizado pelo Poder Judiciário. É dizer, não se tem como fim o aprofundamento do exame de quanto o juiz pode avançar nesse controle em busca da efetivação de direitos fundamentais. Busca-se analisar as políticas públicas a partir do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas sobre a administração pública, relacionando as críticas normalmente atribuídas à atuação judicial com as especificidades do controle externo.

O papel atribuído às Cortes de Contas nos textos constitucionais cresceu desde a sua previsão original no art. 89 da Constituição da República de 1891. A partir de 1988, o rol de competências e a abrangência do enfoque de sua fiscalização foram potencializados como nunca antes se viu. Exemplo disso é a ampliação do mero controle de legalidade, consagrado desde o nascedouro da República, para somá-lo aos atuais controles de legitimidade e economicidade.⁴ Se antes a atribuição da competência de julgar aos Tribunais de Contas já era tida por juristas como Pontes de Miranda como exercício do poder jurisdicional,⁵ com a utilização de tais conceitos indeterminados parece não haver dúvida de que o julgamento exercido por tais Cortes permite um controle muito mais amplo da administração pública.

Daí o interesse em se relacionar o estudo das políticas públicas ao controle externo exercido pelas Cortes de Contas, de modo a compreender e definir o alcance e o papel desses órgãos na concretização de direitos fundamentais.

2 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

3 BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conteúdo jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 03.

4 Art. 70, *caput*, da CR/88.

5 MIRANDA, Pontes de. *Comentários à constituição de 1967 com a emenda n. 1 de 1969*. Tomo III. 2. ed., rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 246-259.

2. DEFINIÇÃO E METODOLOGIA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A definição jurídica de políticas públicas não é tema novo, nem foram poucas as tentativas de lhe atribuir um conceito. Em três obras dedicadas ao tema Maria Paula Dallari Bucci enfrentou diversos aspectos relacionados às políticas públicas, inclusive a tentativa – frustrada – de formular um conceito jurídico.⁶

A definição rigorosa do sentido jurídico de políticas públicas encontra dificuldades praticamente intransponíveis. Isto ocorre porque as formas pelas quais o poder público busca atuar na concretização do interesse público – por ele imaginado – são as mais variadas possíveis, não ocorrendo, conforme ressalta Bucci, um padrão jurídico uniforme e claramente apreensivo pelo ordenamento jurídico. Além do mais, pode-se compreender políticas públicas tanto como o processo de escolha do objeto da atuação estatal e dos meios que serão utilizados para alcançar esse fim, ou como o produto acabado desse processo, o programa de ação.⁷

Por diversas vezes, a compreensão de que determinados arranjos constituem uma política pública depende de uma visão ampla da realidade, não circunscrita ao aspecto jurídico. Em verdade, nem todos os elementos que nos fazem conferir a um conjunto de atos e normas o sentido de políticas públicas ingressam no mundo jurídico, sendo tema marcado pela interdisciplinariedade.

Isto não significa, por certo, a exclusão do modelo da legalidade, mas apenas o reconhecimento de que há conceitos que fogem dos limites jurídicos impostos pelo direito positivo. Deve-se ressaltar, portanto, a reafirmação da submissão da autoridade à lei e, em especial, à Constituição, bem como ao controle, seja judicial, seja externo.

O problema de se definir rigidamente políticas públicas é deixar de fora da análise/controlar aspectos que podem ocorrer previamente à definição do programa, ou seja, durante a fase de formação, outros que poderão surgir durante a execução do programa, além daqueles posteriores ao programa, o seu resultado

6 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002; _____. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conteúdo jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006; e _____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas Públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

7 BUCCI, 2002, *passim*.

final ou esperado. Por outro lado, ampliar demasiadamente essa definição poderia ensejar também a perda de sua utilidade.

Não obstante, é possível compreender políticas públicas como uma atividade no sentido de normas e atos direcionados a determinado fim. O que confere unidade a esse conjunto é a finalidade que se pretende alcançar e que nem sempre estará expressamente demonstrada em instrumentos jurídicos.

Como exemplo disso, temos o caso citado por Bucci da concessão do serviço público de transporte coletivo.⁸ Uma licitação direcionada mais ou menos à modicidade das tarifas ou à taxa de retorno das concessionárias ou à arrecadação de recursos por meio do valor da outorga, consubstancia uma escolha política nem sempre revelada expressamente nos instrumentos de formalização jurídica da política, ou seja, na “modelagem jurídica” eleita.⁹

A definição da política pública deve sempre estar de acordo com a lei e com a Constituição, mas nem sempre estará expressa no direito positivo. O intérprete se valerá do contexto e de outros elementos não relacionados ao direito para dar unidade e compreender que se está diante de uma política pública – chamados, por Bucci, de “impressão digital governamental” –, permitindo assim um melhor controle da administração.

Dessarte, retomando o exemplo das concessões de transporte coletivo, é possível imaginar um controle que considere as opções feitas pelo gestor, dentre as admitidas por lei¹⁰ (menor valor da tarifa, maior oferta pela outorga etc.) e a eficiência do serviço prestado, indo além da legalidade para avaliar outros aspectos como a legitimidade e a economicidade (art. 70, *caput*, da CR/88), avaliando a política pública como um todo.

Assim, nos termos indicados por Bucci, a ênfase deve ser dada não apenas ao direito subjetivo ou ao acesso ao direito à educação, saúde etc., mas ao controle da forma de organização das estruturas jurídicas estatais por meio das quais esses direitos se tornam realidade. Nesse aspecto, veremos posteriormente, os Tribunais de Contas possuem instrumentos específicos de avaliação e controle sem paralelo no judiciário, como as auditorias operacionais.

8 BUCCI, 2006, p. 21.

9 BUCCI, 2006, p. 43.

10 V. art. 15 da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Por outra via, a construção do objeto de estudo por meio da metodologia jurídica sugerida por Bucci tem sua utilidade prática, na medida em que fornece ao operador do direito alguns elementos importantes para o estudo das políticas públicas à luz do direito, permitindo recortar de cada uma o que será objeto de estudo a partir, por exemplo, do atendimento aos requisitos de ação racional, estratégica e em escala ampla.¹¹

Ademais merece destaque que a abordagem de Bucci, diferente da de Barcellos, que veremos a seguir, não se restringe às políticas sociais, mas a todas políticas públicas indistintamente, com as de infraestrutura. A proposta da sistematização de estudos de casos também se apresenta como de grande utilidade para o aprofundamento do estudo do tema.

Mais relevante do que definir rigorosamente o significado jurídico de políticas públicas é estabelecer qual o controle possível sobre políticas públicas nesse sentido amplo (não estritamente jurídico). Como será detalhado a seguir, alguns controles possíveis não são tão adequados ao exercício pelo Poder Judiciário quanto seriam pelos Tribunais de Contas. Para tal fim, é de grande valia o trabalho desenvolvido por Ana Paula de Barcellos a respeito do tema.

3. CRÍTICAS AO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Em seu estudo sobre políticas públicas,¹² Ana Paula de Barcellos examinou as críticas ao controle jurídico e a viabilidade de alguns mecanismos que em vez de esvaziarem ou substituírem o controle político-social fossem capazes de fomentá-lo. A partir da análise da autora será possível constatar que algumas das críticas propostas ao controle jurisdicional de políticas públicas podem ser superadas quando o controle for exercido pelas Cortes de Contas.

Ressalva importante a ser feita é relativa ao enfoque do trabalho estar voltado à concretização de direitos fundamentais. Bucci destaca a importância de não se confundir um com o outro, existindo políticas públicas para finalidades diversas, como as voltadas à infraestrutura. Já o estudo de Barcellos é direcionado à conso-

11 BUCCI, 2008, *passim*.

12 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. *Direitos Fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 111-147.

lidação de direitos fundamentais, destacando que o controle das políticas públicas voltadas à referida finalidade é decorrência lógica de três axiomas teóricos consolidados no constitucionalismo contemporâneo, quais sejam: a normatividade das disposições constitucionais, sejam elas regras ou princípios, qualificadas como normas jurídicas, dotadas de pretensão de produção de efeitos e superioridade hierárquica; a centralidade dos direitos fundamentais, que teriam um *status* diferenciado no âmbito do sistema constitucional, como consequência da centralidade do homem e da sua dignidade; e, como decorrência do Estado de Direito, a submissão dos poderes públicos à Constituição, onde o poder político encontra limites em normas jurídicas, estabelecendo vinculações mínimas aos agentes políticos, especialmente em relação à promoção dos direitos fundamentais.

Considerando que a fruição de determinados direitos fundamentais depende de prestações positivas do Estado, como o acesso à educação formal, a prestações de saúde ou a condições de moradia, que tais ações dependem de decisões a respeito do dispêndio de recursos públicos e que os recursos públicos são limitados, estabelece a premissa de que as políticas públicas são indispensáveis para a garantia e promoção de direitos fundamentais.

Destaca, ainda, que, diante da limitação de recursos, é necessário priorizar e escolher onde os investimentos ocorrerão, indo além de definir em que irá se gastar, mas como gastar. Tais escolhas, segundo Barcellos, não estão reservadas integralmente à deliberação política, mas sofrem influência direta das opções constitucionais sobre os fins a serem perseguidos prioritariamente. A depender das escolhas feitas pelo poder público, os fins constitucionais poderão ser mais ou menos atendidos, de modo mais ou menos eficiente. Dessa relação lógica conclui que a ausência de controle sobre esse processo esvaziaria a normatividade dos comandos constitucionais relacionados aos direitos fundamentais.

O problema, relata Barcellos, é que a Constituição, via de regra, não apresenta especificamente como as políticas públicas devem ser implementadas em cada caso, dependendo de interpretação constitucional de forma ampla, é dizer, realizada pelos agentes públicos em geral e pela sociedade como um todo. Nesse contexto decorrem as críticas sobre o controle jurídico e jurisdicional de políticas públicas que enfrenta em seu trabalho.

As críticas relacionadas ao controle de políticas públicas são sistematizadas por Barcellos em três grupos.

3.1 Crítica da teoria da constituição

O primeiro grupo reúne as críticas da teoria da Constituição,¹³ que sintetiza questionando porque o Direito e o Judiciário poderiam imiscuir-se em tema reservado tipicamente à política majoritária. Reconhecendo que a definição do quanto deve ser gasto, com que finalidade, em que e como são decisões próprias da deliberação democrática e não do magistrado, apresenta três assertivas para justificar o controle.

Inicialmente, para admitir que para haver a participação popular nos procedimentos de deliberação que resultam na definição de políticas públicas seria necessário assegurar que todos os indivíduos são livres e iguais. Defende que o diálogo democrático não prospera se os indivíduos não possuem condições básicas de existência digna. O controle social seria prejudicado em condições de pobreza extrema e sem níveis básicos de educação e informação, prejudicando a autonomia do cidadão. Na ausência de um controle social eficaz, as deliberações democráticas tenderiam a serem marcadas pela corrupção, ineficiência e clientelismo, minando a capacidade de as políticas públicas atingirem sua finalidade. Há gastos de recursos públicos, mas o *status* geral dos direitos fundamentais evolui pouco.

A segunda assertiva defende que o espaço reservado ao direito constitucional e à política decorre das opções políticas inseridas no texto constitucional de cada país, que podem variar. Além disso, tais opções inseridas na Constituição também decorreram de deliberação majoritária, não sendo possível, a pretexto da defesa do espaço democrático, ignorá-las.

Ao final, na última assertiva, destaca a importância de não se criar um falso debate sobre dois extremos: colonização da política pelo direito *versus* ausência de controle jurídico sobre políticas públicas. Defende possibilidades intermediárias de controle.

Conclui que a primeira crítica – da teoria da Constituição – tem limitada aplicação em países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento como o Brasil. Em muitos casos, o debate gira em torno da garantia e promoção de direitos elementares, necessários ao funcionamento da democracia. No caso brasileiro, as discussões, na maioria das vezes, se dariam num momento prévio, da construção das condições necessárias à existência de um debate público e democrático,

¹³ BARCELLOS, 2008, p. 118-122.

além de diversos temas terem sido juridicizados na Constituição de 1988. Não obstante, defere papel relevante à crítica para a contenção do “messianismo” jurídico, para que não se alimente a tentação de malversar o direito e dele fazer instrumento para afirmação de concepções políticas pessoais do intérprete.

3.2 Crítica filosófica

A segunda crítica é a filosófica.¹⁴ Questiona se seria correto supor que os juristas e magistrados tomariam melhores decisões em matéria de políticas públicas do que os agentes públicos escolhidos para tal missão. Não reduz a crítica à ausência de legitimidade democrática, mas de legitimidade *essencial*, no sentido de serem mais sábios, éticos ou comprometidos com o interesse público, violando o fundamento básico republicano de que a opinião de todos tem o mesmo valor.

Defende que o controle jurisdicional pode ter três fundamentos distintos e legítimos. O primeiro é a norma jurídica, fruto da deliberação democrática. No entanto, quando não for suficiente, nos casos mais complexos, embora na seara das deliberações majoritárias, o controle pode ocorrer se for possível formular um juízo consistente de certo/errado contra decisões dos poderes públicos, com fundamentos morais ou técnico-científicos. Não existindo nenhum desses três fundamentos – jurídico, moral ou técnico-científico – incide a crítica filosófica. Caso não haja fundamento legítimo a embasar a sua opinião, sem fundamento normativo claro ou a um imperativo moral ou técnico, será apenas uma opinião sem valor intrínseco especial. Entre opiniões que se equivalem, terá mais valor aquela apoiada pela maioria, ainda que indiretamente.

3.3 Crítica operacional

A terceira crítica apresentada por Barcellos é de ordem operacional.¹⁵ Consiste no fato de que, mesmo se superadas as críticas anteriores, nem os juristas nem os magistrados teriam condições ou disporiam de elementos para avaliar, especialmente em demandas individuais, a realidade de uma ação do Estado inteiramente. A preocupação com a solução de casos concretos (micro-justiça) teria como consequência ignorar outras necessidades também relevantes e a imposi-

14 BARCELLOS, 2008, p. 122-127.

15 BARCELLOS, 2008, p. 127-128.

ção inexorável de se ter que gerenciar recursos limitados para o atendimento de demandas ilimitadas (macro-justiça). É dizer, mesmo que fosse legítimo o controle, essa crítica indica que o jurista não possuiria instrumental técnico nem informações necessárias para a análise, sem as quais corre o risco de provocar grandes distorções nos sistema de políticas públicas, considerado por inteiro.

Outro problema indicado é o público atendido pelas demandas judiciais. Nem sempre seria composto pelos indivíduos das classes menos favorecidas, que, via de regra, não vão aos Tribunais. Haveria, portanto, um deslocamento dos recursos destinados a políticas públicas gerais, que beneficiariam os mais necessitados, para demandas específicas dos que, em princípio, detém informação e capacidade de organização.

Barcellos reconhece que o juiz nem teria informações completas sobre as inúmeras necessidades que devem ser atendidas pelos recursos públicos ou sobre os reflexos que determinada decisão pode ensejar, nem tempo e meios suficientes para uma investigação completa, até porque não lhe caberia realizar um planejamento global da atuação do poder público.

Essa crítica, ao ver da autora, não pode ser respondida de modo simplista nem ignorada, repercutindo no controle jurídico e jurisdicional de políticas públicas, de acordo com o objeto a ser controlado e com a modalidade de controle a implantar.

3.4 Críticas específicas aos Tribunais de Contas

Nesse contexto, a autora tece algumas críticas aos Tribunais de Contas. Entende que não seriam instancias judiciais e suas decisões não seriam finais, podendo **sempre** serem revistas pelo Judiciário. Além disso, embora fossem previstos outros parâmetros de controle – legitimidade e economicidade – entende que o controle desempenhado pelas Cortes de Contas estaria concentrado na verificação da legalidade estrita. Outro problema seria a sua estrutura, não o corpo técnico, mas o corpo deliberativo, cujos conselheiros, oriundos de indicações políticas, teriam sua ação condicionada à relação com o governo. Ademais, as suas investigações seriam particularmente demoradas, impedindo o uso das informações pelo controle social. Ao final, contudo, defende que existindo investigação específica e tempestiva em curso na Corte de Contas, o controle judicial deveria aguardar a sua conclusão.

4. O TRIBUNAL DE CONTAS E O CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O foco da fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas é amplo, abrangendo os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, não apenas no aspecto da legalidade estrita, mas também da legitimidade e da economicidade (art. 70, *caput*, da CR/88). Seus membros, ao menos no plano do dever-ser, detêm notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública (art. 73, § 1º, da CR/88). Dentre várias atribuições, julgam as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, inc. II, da CR/88).

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

As Cortes de Contas tem a vocação para o controle de políticas públicas muito mais acentuada do que o Poder Judiciário e a análise que fazem, em certos aspectos, trazem muitas vantagens, como a celeridade do procedimento, a inversão do ônus da prova em relação ao gestor público (art. 70, parágrafo único, da CR/88; art. 113 da Lei n. 8.666/93; e 93 do Decreto-lei n. 200/67); a capacidade de criar título executivo a partir de seus julgados de que resultem imputação do débito e multa (art. 72, § 3º, da CR/88); a imposição de sanções graves como a multa proporcional ao dano causado ao erário (art. 71, inc. VIII, da CR/88), declaração de inidoneidade do licitante fraudador de licitação por até cinco anos (art. 46 da Lei n. 8.443/92), a inabilitação de cinco a oito anos para ocupar cargo em comissão ou função pública (art. 60 da Lei n. 8.443/92); além dos efeitos decorrentes do julgamento pela irregularidade de contas, sujeitos ao reconhecimento da inelegibilidade do gestor por até oito anos (art. 1º, inc. I, alínea “g”, da LC n. 64/90 com redação pela Lei n. 135/10).

As críticas apresentadas por Barcellos, direcionadas especialmente ao controle judicial, não encontram maior penetração quando o controle é exercido pelas Cortes de Contas. Ao contrário, algumas críticas são melhor enfrentadas à luz do controle externo dos Tribunais de Contas.

4.1 As Críticas ao Controle de Políticas Públicas e os Tribunais de Contas

A crítica da teoria da Constituição não prospera em relação às Cortes de Contas pelas mesmas razões já indicadas pela autora quanto ao Judiciário. O estágio atual de desenvolvimento do Brasil, que comprometeria a participação popular nos procedimentos de deliberação de políticas públicas, também atrai a atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização dos gastos públicos, e não apenas no âmbito da legalidade, mas da legitimidade e da economicidade, conferindo contornos mais profundos em seu campo de fiscalização. Esse controle é essencial ao fortalecimento do diálogo democrático, pois combate diretamente a corrupção e a ineficiência, contribui para que as políticas públicas atinjam sua finalidade e fomenta o controle social pela divulgação de relevantes informações sobre a administração pública.

Além disso, foi opção expressa do legislador – é dizer, decorreu de deliberação democrática majoritária – conferir às Cortes de Contas papel de destaque no sistema de controle estabelecido na Constituição de 1988, atribuindo-lhes, na tradição instituída desde 1934, a competência para julgamento de contas, além de inovar para ampliar sua fiscalização para além da legalidade, abarcando a legitimidade e a economicidade das despesas públicas.

Ainda no âmbito da crítica da teoria da Constituição, é importante alertar que, por ser papel intrínseco às Cortes de Contas a fiscalização da administração pública, diferentemente do Judiciário, cuja essência é a resolução da lide, a solução de conflitos individuais, o reconhecimento desse papel fundamental aos Tribunais de Contas contribui para a um controle intermediário, defendido por Barcellos, sem cair nos extremos da colonização da política pelo direito ou da ausência de controle jurídico sobre políticas públicas.

Passando à crítica filosófica, Barcellos destaca com acerto a existência de padrões e consensos morais ou técnicos consolidados a permitirem o controle. Nesse contexto, os Tribunais de Contas, órgãos técnicos por excelência, cuja *expertise* recai justamente sobre o controle da administração pública, dispõe de instrumentos e profissionais, via de regra, capacitados para demonstrar a existência ou não de um consenso técnico e indicar se determinada política pública escolhida era tecnicamente inviável para atingir determinada finalidade ou manifestamente ineficiente. É dizer, ultrapassado o fundamento relacionado à norma jurídica ou ao atendimento da legalidade, é possível ainda avançar no controle

para verificar a existência de um juízo consistente de certo/errado contra decisões do poder público, com fundamento técnico-científico.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por ocasião da realização de sua primeira auditoria operacional, em 1989, já destacava, à luz do novo regime constitucional, a necessidade do exame da economicidade, o qual “implica na comparação entre dispêndios efetivados e resultados colhidos”.¹⁶

Em obra dedicada ao exame da jurisprudência do TCU no trato da economicidade, Paulo Bugarin apresenta diversos exemplos da importância prática desse exame. Cita o caso do programa de erradicação do *Aedes Aegypty* (PEAa) – “dengue”. Na ocasião, decidiu-se pela necessidade de elaboração de um indicador de economicidade, recomendando aos órgãos competentes a implantação e a elaboração de uma metodologia de supervisão e avaliação do plano, em relação aos aspectos de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade, concomitante às operações de campo, gerando relatórios semestrais de avaliação e, no mínimo, com estes indicadores de desempenho: (i) índice predial para *Aedes Aegypty* por área: imóveis positivos para o *Aedes Aegypty* em relação aos pesquisados; (ii) total de recursos repassados por imóvel pesquisado; e (iii) número de imóveis pesquisados em relação ao planejamento inicial.¹⁷

Nesse contexto, ganha relevo também o estudo de Gustavo Massa Ferreira Lima, sobre o princípio constitucional da economicidade e o controle de desempenho pelos Tribunais de Contas. Em sua obra destaca a mudança de paradigma ocorrida após 1988. As auditorias tradicionais, também denominadas de conformidade ou de legalidade, centradas no cumprimento das normas e destaque para desvios e danos causados ao erário, bem como a responsabilização do ordenador de despesas, vem abrindo espaço para outra modalidade, focada nos resultados.

As auditorias de natureza operacional (ANOP), previstas no texto constitucional (art. 71, inc. IV, da CR/88), não têm como foco apenas a legalidade, mas analisam critérios de economia, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, com objetivo de melhorar o desempenho da administração pública e a transparência. O controle exercido na ANOP é o *controle-consensual*, diferente do *controle-sanção* das auditorias tradicionais, tendo o gestor papel de colaborador essencial

16 BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 129-130,

17 BUGARIN, 2011, p. 162-163.

ao sucesso da auditoria. Sua finalidade não é a sanção, mas orientar, atuar de forma pedagógica, em colaboração, deixando a sanção para um segundo plano. São mais longas do que as tradicionais e ao final geram uma espécie de termo de compromisso, pelo qual as entidades fiscalizadora e fiscalizada ajustam um cronograma definindo os responsáveis, as ações e os prazos para implementar as recomendações. Sem embargo, os controles tradicionais permanecem sendo necessários ao combate à corrupção, mas também há espaço para outro tipo de controle, com outro enfoque.¹⁸

Segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU, auditoria operacional “é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”.¹⁹ Diferentemente das auditorias de regularidade, nas auditorias operacionais “o relatório trata da economicidade e da eficiência na aquisição e aplicação dos recursos, assim como da eficácia e da efetividade dos resultados alcançados”.²⁰

Retomando às críticas, passemos agora à de ordem operacional. Para Barcellos essa crítica não pode ser respondida de modo simplista e a autora faz a sua análise de acordo com o objeto a ser controlado e com a modalidade de controle. Antes de passar a essa análise, é possível afirmar, de plano, que os Tribunais de Contas possuem, em relação ao Judiciário, maiores condições de analisar a chamada macro-justiça, posto que sua atuação, via de regra, já se pauta pelo controle global da administração e não apenas de demandas individuais ou de grupos específicos. As Cortes de Contas detêm as informações relativas ao orçamento e à execução financeira bem como às prestações de contas dos gestores públicos.

Outrossim, como vimos, possuem instrumentos sem paralelo no Judiciário como o das auditorias operacionais, que permitem controlar políticas públicas sob diversos enfoques e com a amplitude necessária. Dessarte, as eventuais interferências das Cortes de Contas em relação aos atos praticados pela administração tem uma probabilidade maior de evitar as distorções que podem ser

18 LIMA, Gustavo Massa Ferreira. *O princípio constitucional da economicidade e o controle de desempenho pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 78-82 e 117-119.

19 BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília, 2010. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU_ESPECIAL_04_de_19_03_2010_Manual_de_Auditoria_de_Na.pdf. Acesso em: 27 ago. 2013, p. 7.

20 BRASIL, 2010, p. 9.

provocadas pelo Judiciário ao atuar em diversas demandas individuais e pulverizadas por diversos juízos, embora ainda sejam essenciais diante da omissão do poder público na concretização de diversos direitos fundamentais.

Por outra via, a crítica relacionada ao público que se beneficia das decisões judiciais não alcança as Cortes de Contas, que não necessitam de provocação para atuar. O controle a cargo delas funciona de modo independente.

Desta forma, se pode afirmar que as Cortes de Contas detêm tanto as informações completas como podem avaliar melhor os reflexos de suas decisões.

4.2 Comparação entre o Controle Judicial e o Controle Externo

O controle da fixação das metas e prioridades na seara do orçamento e da execução orçamentária é muito mais viável pelas Cortes de Contas do que pelo Judiciário, por meio da ADPF ou da ADIn, conforme sugere Barcellos.²¹ Aos Tribunais de Contas incumbem, especificamente, a fiscalização financeira e orçamentária (arts.70 e 71 da CR). Além disso, detêm a competência de assinar prazo para o cumprimento da Lei (art. 71, inc. IX). Dessarte, havendo um dever jurídico, tal como em relação à prestação do ensino fundamental gratuito, é de se admitir que as Corte de Contas possam atuar nesse sentido, estabelecendo prazo para que o gestor público tome as providências ao seu alcance no sentido de inserir no orçamento metas relativas a tais serviços.

Todavia, em relação ao denominado controle pelo resultado final esperado, é difícil imaginar situação em que a Corte de Contas possa deferir diretamente ao interessado o bem da vida ou o serviço público devido, como a concessão de alimentos ou a obrigação de matrícula na rede de ensino pública ou, em sua falta, na privada, à custa do erário.

Ocorre que é preciso definir se esse controle pelo resultado final esperado seria realmente um controle de políticas públicas, no sentido de controle sobre a “coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”²²

21 BARCELLOS, 2008, p. 144-145.

22 BARCELLOS, 2008, p. 112.

Comumente, quando se trata do controle judicial de políticas públicas, observa-se no mais das vezes a concessão de medicamentos pelo Poder Judiciário, a partir do reconhecimento do direito fundamental à saúde, cujos titulares são todos os cidadãos. Em contrapartida, reconhece-se também o dever de o Estado (sentido amplo) arcar com os custos desse direito. Fixadas essas premissas e comprovada a necessidade, muitas vezes pela simples prescrição médica, defere-se o pedido. Nesses casos, o Poder Judiciário não se detém a respeito do valor de aquisição do medicamento, nem se haveria outras formas de tratar determinada doença mais adequadas ao planejamento da saúde pública. A atuação judicial, embora influencie em políticas públicas, é, em verdade, mero reconhecimento do direito subjetivo público do beneficiário à saúde ou à educação. Não há propriamente um controle sobre a política pública educacional ou de saúde. Apenas busca-se reparar um dano pelo descumprimento, pelo Estado, de um dever jurídico.

Assim, a análise mesmo de políticas públicas é mais ampla do que o mero controle do resultado final esperado.

No tocante ao controle da quantidade de recursos a ser investido, de igual forma, as Cortes de Contas já fiscalizam normalmente nas prestações de contas anuais o atendimento aos limites mínimos de gastos com saúde e ensino. Além disso, a construção de outros parâmetros com relações de prioridade, como a comparação entre gastos com saúde e publicidade está mais facilmente ao alcance dessas Cortes, porque analisam ordinariamente todas as despesas públicas realizadas.

O problema mencionado por Barcellos em relação ao Judiciário, da falta de informação,²³ não alcança os Tribunais de Contas, pois já recebem as informações necessárias por ocasião da apreciação das contas anuais dos gestores públicos.

Em relação às medidas para a inclusão no orçamento seguinte dos valores que deveriam ter sido gastos com direitos fundamentais e não foram, há precedente de controle judicial nesse sentido. O Supremo Tribunal Federal, no RE 190.938, reconheceu tanto a legitimidade ativa do Ministério Público como a adequação da ação civil pública para tal finalidade. No caso, tratava-se do

23 BARCELLOS, 2008, p. 127.

descumprimento do percentual mínimo de 25% no ensino.²⁴ Não seria de se rejeitar solução semelhante pelas Cortes de Contas, no sentido de determinar ao gestor a aplicação no exercício seguinte dos valores não destinados no exercício devido, sem prejuízo da emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas. O desatendimento no exercício seguinte geraria nova causa de parecer contrário à aprovação das contas.

Quanto ao controle das metas fixadas pelo poder público, Barcellos defende apenas o acesso à informação e a divulgação.²⁵ A partir da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527, de 2011) ficou expresso o direito de qualquer cidadão obter o ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores. A Lei de Responsabilidade Fiscal já estabelecia, sem seu art. 56, § 3º, a obrigatoriedade de se dar ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas (Lei complementar n. 101/2000).

Dessarte, tal divulgação cumpre, em especial, às Cortes de Contas, atuando o Judiciário apenas para compeli-las em caso de omissão. Apenas uma ressalva quanto ao entendimento de Barcellos contrário às ações individuais nesse controle.²⁶ É que a referida Lei de Acesso à Informação assegura tal direito a qualquer interessado, independentemente de justificativa (art. 10, § 3º). Assim, pode-se afirmar que, via de regra, há direito líquido e certo de acesso à informação, cabendo mandado de segurança individual em face da negativa ou omissão do poder público.

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

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso extraordinário n. 190938. Recorrente: Ministério Público Estadual. Recorrido: Município de Fortaleza de Minas. Relator: Min. Carlos Velloso. Relator para Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Acórdão, 14 mar. 2006. **Diário da Justiça Eletrônico**, n. 094, 21 maio 2009.

25 BARCELLOS, 2008, p. 133-135.

26 BARCELLOS, 2008, p. 144.

Exemplo da atuação do TCU nesse aspecto é mencionado por Bugarin, quando a Corte examinou gastos com publicidade de determinada empresa pública. Na oportunidade, decidiu-se pela contrariedade ao princípio da economicidade a utilização exclusiva de critérios subjetivos, indefinidos, dissociados de critérios técnicos e estudos quanto ao resultado.²⁷ Noutro caso, a Corte Federal de Contas julgou irregulares as contas do responsável e aplicou multa pelo uso indevido do serviço de fretamento de aeronaves para viagens de curta distância. Embora compreendendo estar no âmbito de discricionariedade a escolha do meio de transporte (aéreo ou rodoviário), seria possível o controle sob a ótica da razoabilidade e da economicidade. No caso, houve a utilização de aeronaves para deslocamentos em percursos de 50km apenas, quando era possível a utilização de veículos oficiais.²⁸

5. CONCLUSÃO

Os Tribunais de Contas oscilam muito em termos de modo de atuação, instrumentos utilizados e qualidade do corpo técnico. Em muitos Estados o modelo federal – obrigatório por força da regra de simetria do art. 75 da CR/88 – não vem sendo adotado, observando-se uma grande diversidade de atuação e até mesmo do exercício de competências.

Um exemplo disso é o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas que, apesar de disposição expressa na Constituição de 1988, jamais exerceu a competência relativa ao exame de legalidade e registro dos atos de nomeação de pessoal, tampouco possui, passados mais de 25 anos de Constituição cidadã, um integrante em seu colegiado indicado dentre os membros do *Parquet*. Outras peculiaridades locais também contribuem para a pouca efetividade dessas Cortes, como a ausência de concursos por décadas, a prática do nepotismo, a falta de transparência, a sua utilização política etc.

Não obstante essa realidade seja até certo ponto pública e notória, é preciso analisar o sistema de controle a partir do direito positivo e de suas possibilidades interpretativas, não apenas do que se vem fazendo. Os Tribunais de Contas são uma instituição secular, cujos vícios estão arraigados e existem desde a sua origem.²⁹

27 BUGARIN, 2011, p. 149.

28 BUGARIN, 2011, p. 171-173.

29 Após os esforços relevantes para a instituição do controle sobre as contas públicas no Brasil, pela efetivação do Tribunal de Contas, Serzedello Corrêa optou por demitir-

Isso, contudo, não pode condicionar a análise do controle de políticas públicas. Em verdade, todo o estudo desenvolvido nos últimos anos no Brasil, no sentido de buscar a concretização de direitos fundamentais, em especial pelo controle judicial de políticas públicas, revela uma insatisfação com a realidade posta e uma tentativa de encontrar soluções para contorná-las. Disso veio a superação do paradigma da insindicabilidade das políticas públicas ao argumento da intangibilidade da discricionariedade ou do mérito da administração.

O mesmo se deve fazer e com mais razão em relação aos Tribunais de Contas. Se, como aponta Barcellos, os problemas dessas Cortes seriam o caráter não definitivo de suas decisões, a concentração no controle de legalidade estrita das contas, as vicissitudes decorrentes de sua própria estrutura, cujos conselheiros tem indicação marcadamente política e decisões particularmente demoradas, cumpre à ciência estudar e propor alternativas a esses entraves.

Essas características do controle externo seriam realmente dogmas intransponíveis ou uma leitura particular? Será que a revisibilidade das decisões das Cortes de Contas é tão ampla assim, como sugere Barcellos? Como a própria autora afirma, não faria sentido duas instituições – Tribunais de Contas e Poder Judiciário – decidirem a mesma questão. Isso já era aduzido e criticado por Pontes de Miranda há mais de trinta anos que, à luz dos textos constitucionais anteriores, bem menos dádivosos com as Cortes de Contas, defendia o caráter jurisdicional de suas decisões. Não admitia interpretar que o Tribunal de Contas julgasse e outro juiz rejuilgasse posteriormente. Seria, a seu ver, “absurdo *bis in idem*”, “ou o Tribunal de Contas julgava, ou não julgava”.³⁰ Até mesmo no STF a revisibilidade nunca foi admitida em caráter amplo e irrestrito.³¹

se diante de uma intervenção feita pelo Presidente Floriano Peixoto, que determinou a elaboração de decretos retirando da Corte de Contas a competência para impugnar despesas consideradas ilegais. Essa retaliação teria sido fruto da atuação do Tribunal que julgou ilegal a nomeação de um parente do ex-Presidente Deodoro da Fonseca feita pelo então Presidente e seu conterrâneo. Floriano Peixoto teria determinado ao Ministro da Aviação, Limpo de Abreu, a nomeação de Pedro Paulino da Fonseca, irmão de Deodoro da Fonseca, para receber um conto de réis por mês, ato reputado ilegal pelo TCU, que lhe negou o registro, pela ausência de dotação orçamentária. (SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. As sementes do controle externo nas bases do pensamento do “águia de Haia”. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Rui Barbosa: uma visão do controle do dinheiro público*. Brasília: Instituto Serdezello Corrêa, 2000, p. 165-166).

30 MIRANDA, 1973, p. 252.

31 BUGARIN, 2011, p. 74-82.

Ademais, a alegação do controle centrado na legalidade estrita não seria mais um apego à tradição anterior à 1988 do que uma restrição imposta pelo direito positivo? A Constituição deu ampla margem de atuação aos Tribunais de Contas. Tanto que diversos deles vem ampliando e exercendo com altivez suas atribuições, como demonstrado nos exemplos antes citados. Cumpre à ciência aprofundar esse exame e indicar os caminhos para que essa atuação cada vez mais se aproxime daquilo que fora disposto no texto constitucional.

Em relação à estrutura das Cortes de Contas, a indicação política seria uma decorrência do direito positivo ou do descumprimento da Constituição? Se formos observar adequadamente, os critérios para indicação de Ministros do Tribunal de Contas da União e de Conselheiros dos Tribunais de Contas do Estado são muito mais rígidos do os previstos para os Ministros do Supremo Tribunal Federal. Contudo, a crítica que recai sobre as Cortes de Contas – em especial as Estaduais – é insuperavelmente maior do que as relativas ao Supremo. Não seria o caso de estudarmos de que forma se poderia controlar a formação do próprio órgão deliberativo desses Tribunais? É dizer, a ciência jurídica não deveria se ocupar de encontrar respostas inovadoras, com a mesma dedicação observada em relação às políticas públicas, para o papel do controle judicial sobre a indicação dos membros das Cortes de Contas? É preciso recordar que o STF já chegou a tanto, decidindo em 1994 que a nomeação de membros dos Tribunais de Contas não seria ato discricionário, mas vinculado a determinados critérios. Além disso, destacou a necessidade de existir um mínimo de pertinência entre as qualidades intelectuais dos nomeados e o ofício a ser desempenhado. Destacou-se caber a qualquer do povo sujeitar a inobservância dos requisitos que vinculam a nomeação à correção judicial.³² Infelizmente, houve retrocesso posteriormente, reputando o requisito do notório saber como pressuposto subjetivo e apreciável pelo Governador sob a forma de juízo discricionário.³³ Esses julgados demonstram exigir margem para o aprofundamento do estudo.

Quanto à demora das decisões das Cortes de Contas, seria isso inerente a elas ou um desvirtuamento? Não incorreria o Judiciário no mesmo problema? Em verdade, o ordenamento jurídico estabelece prazos exíguos para a apreciação das prestações de contas pelos Tribunais. Esses prazos variam de

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso extraordinário n. 167137. Recorrente: Hagahus Araujo e Silva. Recorridos: Estado do Tocantins e outros. Relator: Min. Paulo Brossard. Acórdão, 18 out. 1994. Diário da Justiça, 25 nov. 1994.

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Originária n. 476. Autores: Ministério Público Estadual e outro. Réus: Estado de Roraima e outros. Acórdão, 16 out. 1997. **Diário da Justiça**, 5 nov. 1999.

60 a 180 dias no máximo (art. 57, *caput* e § 1º, da LRF). Não se imagina que nenhuma ação ordinária chegue a uma sentença de mérito tão rapidamente, salvo raras exceções. Em diversos Tribunais esses prazos são observados e chegam no máximo a um ano. Contribui para isso não só toda a estrutura voltada para essa atividade como também algumas peculiaridades do processo de contas, dentre elas a destacar que o dever de prestar contas é do próprio gestor. Ele é quem deve demonstrar a regularidade de sua gestão, comprovando a utilização adequada dos recursos públicos, é seu esse ônus. Diferentemente, numa ação judicial, o ônus não é do gestor, mas do demandante, a quem, via de regra, cumpre comprovar suas alegações, tais como a materialidade, autoria e presença do elemento subjetivo (*dolo* ou *culpa*).

Diversas Cortes cumprem os referidos prazos, demonstrando que se há demora em alguns casos ou em alguns Tribunais deve-se atribuir mais à má gestão do que a uma característica inerente ao controle externo. O que caracteriza o controle externo é justamente a celeridade possibilitada por um procedimento mais simplificado do que o judicial e a vocação para produzir efeitos práticos rapidamente. Além dos instrumentos cautelares, que vão desde a suspensão de atos – e até contratos – liminarmente, passando pela decretação da indisponibilidade de bens diretamente pelo Tribunal, até o afastamento do gestor, é competência das Cortes assinalar prazo para que os órgãos a ela submetidos corrijam ilegalidades. Decorrido o prazo o Tribunal pode sustar diretamente o ato reputado ilegal. Ademais, repita-se, suas decisões são títulos executivos, que podem ser rapidamente constituídos e permitir a célere recomposição do erário, diferentemente do âmbito judicial, em que se demoram anos.

Destarte, os Tribunais de Contas podem e devem desempenhar papel de enorme relevância no controle de políticas públicas. Em alguns aspectos, a atuação dessas Cortes é mais recomendada do que a do Poder Judiciário. Uma contribuição maior para a concretização de políticas públicas deve recair no aprofundamento do papel do controle externo na fiscalização de políticas públicas, em especial daquelas necessárias à concretização de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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. *Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 111-147.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca (Org.). *Políticas Públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BUGARIN, Paulo Soares. *O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União*. 2. ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso extraordinário n. 167137. Recorrente: Hagahus Araujo e Silva. Recorridos: Estado do Tocantins e outros. Relator: Min. Paulo Brossard. Acórdão, 18 out. 1994. *Diário da Justiça*, 25 nov. 1994.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Originária n. 476. Autores: Ministério Público Estadual e outro. Réus: Estado de Roraima e outros. Acórdão, 16 out. 1997. *Diário da Justiça*, 5 nov. 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso extraordinário n. 190938. Recorrente: Ministério Público Estadual. Recorrido: Município de Fortaleza de Minas. Relator: Min. Carlos Velloso. Relator para Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Acórdão, 14 mar. 2006. *Diário da Justiça Eletrônico*, n. 094, 21 maio 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao_controle/normas_auditoria/BTCU_ESPECIAL_04_de_19_03_2010_Manual_de_Auditoria_de_Na.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Relatório de Auditoria TC n. 026.062/2011-9. Interessado: TCU. Órgão: Secretaria de Educação Profissional

e Tecnológica – MEC. Relator Ministro José Jorge. Acórdão n. 506, Plenário, 13 mar. 2013. *Diário Oficial da União*, Ata n. 8/2013, Plenário.

LIMA, Gustavo Massa Ferreira. *O princípio constitucional da economicidade e o controle de desempenho pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à constituição de 1967 com a emenda n. 1 de 1969*. Tomo III. 2. ed., rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida. As sementes do controle externo nas bases do pensamento do “águia de Haia”. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Rui Barbosa: uma visão do controle do dinheiro público*. Brasília: Instituto Serdezello Corrêa, 2000.

DOCTRINA

