



O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INSTÂNCIA DE ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

João Paulo Landin Macedo*

Resumo: A configuração institucional articulada pela Constituição Federal de 1988 confere especial destaque à função de controle exercida pelo Tribunal de Contas. Esse redimensionamento das instituições de contas reflete a tentativa de captar as transformações de paradigma do Direito Administrativo e da Administração Pública operadas nas décadas finais do século XX. Nesse cenário, assume destaque o papel das instituições de controle na interação horizontal com os órgãos públicos na implementação das políticas públicas, do que se permite questionar acerca da possibilidade de articulação interinstitucional entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública nos processos deliberativos concernentes às políticas públicas. Assim, objetiva delinear o marco teórico que fundamenta as formas de articulação interinstitucional no desenvolvimento da ação governamental, para então verificar a possibilidade de inserção dos Tribunais de Contas como potenciais atores participantes das redes de governança, bem assim avaliar quais instrumentos à disposição das Cortes de Contas podem ser empregados (ou reorientados) para tal desiderato. Tendo esse objetivo em vista, empregou-se o raciocínio hipotético-dedutivo para, a partir da pesquisa bibliográfica que remonta à edificação teórica a respeito do câmbio de paradigma da Administração e do controle público, bem assim à ordenação das referências teóricas que dão suporte às práticas de articulação interinstitucional no campo das políticas públicas, extrair conclusões referentes à inclusão dos Tribunais de Contas nesse panorama analítico. Com vistas a corroborar a hipótese trabalhada, foram mobilizados dois exemplos empíricos de atuação dos órgãos de controle que refletem o veio articulador.

Palavras-chave: Governança interinstitucional. Redes de governança. Paradigma dialógico. Tribunal de Contas. Articulação.

The Court of Auditors as na instance of interinstitutional articulation in the implementation of public policies.

The institutional configuration articulated by the 1988 Federal Constitution gives special prominence to the control function exercised by the Court of Auditors. This reshaping of auditing institutions reflects an attempt to capture the paradigm shifts in Administrative Law and Public Administration that took place in the final decades of the 20th century. In this scenario, the role of control institutions in horizontal interaction with public agencies in the implementation of public policies becomes prominent, raising questions about the possibility of interinstitutional articulation between the Court of Auditors and the Public Administration in deliberative processes concerning public policies. Therefore, the objective is to outline the theoretical framework that underlies forms of

* Pós-graduado em Estado de Direito e Combate à Corrupção (ESMAT-TO). Mestrando em Direito e Políticas Públicas (PPGDP-UFG). E-mail: joaoplmacedo1994@gmail.com





interinstitutional articulation in the development of governmental action, and then assess the possibility of integrating the Court of Auditors as potential participants in governance networks, as well as evaluate which instruments available to the Audit Courts can be employed (or redirected) for this purpose. With this objective in mind, a hypothetical-deductive reasoning approach was employed, starting from the bibliographic research that traces the theoretical construction regarding the paradigm shift in Administration and public control, as well as the organization of theoretical references that support practices of interinstitutional articulation in the field of public policies, in order to draw conclusions regarding the inclusion of the Court of Auditors in this analytical framework. To support the worked hypothesis, two empirical examples of control agency activities that reflect the articulating vein were mobilized.

Key words: Interinstitutional governance. Governance networks. Dialogical paradigm. Court of Auditors. Articulation.

Introdução

Tendo como ponto de partida a identificação das mutações que acometeram o cenário teórico estruturante da Administração Pública, abrindo ensejo à consagração do direito à boa administração como vetor de atuação governamental, este artigo objetiva indicar elementos que justificariam a localização dos Tribunais de Contas na rede de instituições que se articulam para a implementação de políticas públicas. Questiona-se, destarte, se há suporte teórico e embasamento normativo para afirmação das instituições de controle de contas como instâncias de governança interinstitucional no quadro das políticas públicas.

Argumenta-se que a mudança do eixo de atuação do Estado, a partir das referidas transformações operadas ao final do século XX, que suscitaram o exaurimento da vertente hierárquica de ordem verticalizada em prol da horizontalidade dialógica que marca o agir administrativo pós-moderno, e cujas diretrizes implicaram mudanças na orientação vocacional das estruturas de controle da Administração Pública, valorizando abordagens consensuais e colaborativas, dão sustentação à qualificação das cortes de contas como partícipes dessas redes de governança interinstitucional.

Para tanto, assentando a investigação ora relatada numa vertente jurídico-dogmática, empregou-se o raciocínio hipotético-dedutivo para, a partir de pesquisa bibliográfica que reconduz à construção teórica da mudança de paradigma da Administração Pública e do controle público, bem assim à ordenação do quadro teórico que fundamenta as práticas de articulação interinstitucional no campo das políticas públicas, extrair conclusões referentes à inclusão dos Tribunais de Contas nesse panorama



analítico, como ator institucional capacitado. A fim de corroborar a hipótese trabalhada, foram mobilizados exemplos empíricos de atuações (positivada e não positivada) dos órgãos de controle que buscam refletir o veio articulador – já presente – dessas instituições.

O artigo é organizado em três seções, em adição a esta introdução e as considerações que o finalizam. A primeira seção organiza as ideias teóricas em torno do câmbio de paradigma referente à Administração Pública, expondo os reflexos que tais mutações operaram no campo do controle público, com ênfase na atividade dos tribunais de contas. A segunda seção dá conta da percepção de necessidade de estratégias de articulação interinstitucional, com vistas a responder à crescente complexidade dos processos de políticas públicas em sociedades plurais. Demarcada a circunscrição teórica em que se situa o controle e a implementação de políticas públicas, numa aproximação interdisciplinar², a terceira seção visa a elencar os desafios e as possibilidades para afirmação dos Tribunais de Contas como instâncias de articulação interinstitucional apta a aprimorar os processos deliberativos e a implementação de políticas, emprestando maior eficácia à consecução dos objetivos públicos.

1. Novas perspectivas jurídico-institucionais para a Administração Pública e para o controle público.

Como estrutura configurada para o atendimento das necessidades coletivas, a Administração Pública não está à margem das profundas transformações que operam na sociedade e trazem novas aspirações para cuja atendimento ela se presta. Em contínua mudança em praticamente todos os campos (social, econômico e tecnológico), a sociedade reclama um constante esforço de adaptação à realidade por parte das Administrações Públicas (MUÑOZ, 2012, p. 25).³

É sob o contexto das mutações verificadas no curso do século XX, pois, que se aponta a releitura do papel do Estado Pós-Moderno: de titular de um poder de império que se expressa sobremaneira via atos monolíticos e unilaterais ao viés mediador e

² Relembre-se a lição de Rodriguez-Aranã (2015, p. 15), no sentido de que a dimensão pública é suscetível de diferentes aproximações que tornam inadequado estagnar-se nas margens de um pensamento único.

³ Nas palavras de Muñoz (2012, p. 25): “[o] Estado vive um momento de trânsito que se vem prolongando o tempo suficiente para considerar a mudança como algo permanente e, em consequência, a capacidade de adaptar-se a ela como um autêntico traço definidor do Estado moderno”.



garantidor. Para Pereira Júnior (2012, p. 294), a função de garantia traduz a premência de se assegurar o elenco de direitos fundamentais consignados na Constituição da República, com destaque ao denominado direito fundamental a uma boa administração, cujos contornos normativos remetem, na origem, ao artigo 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, transcrito em rodapé.⁴ Referida função projeta-se, no campo da governança pública, para a busca pela concretização dos objetivos assumidos politicamente.

Daí porque Moreira Neto (2006, p. 158) alude à “funcionalização da atividade administrativa”, que se volta à materialização de direitos fundamentais, sob as balizas de uma juridicidade renovada (juridicidade finalística), que ultrapassa as circunscrições de legalidade nas quais se aprisionava a organização do poder político e avança no sentido de proporcionar resultados concretos em uma boa e justa atribuição de bens às pessoas. Na intelecção deste autor:

Se é certo, que a sociedade mudou durante o “curto” século XX, (...), e que, por isso, o Estado também se transformou para melhor, como um Estado Democrático de Direito, não é menos certo que suas estruturas, em distintos graus de evolução, tendem a absorver em suas específicas funções este novo conceito de poder político, em que a legitimidade, mais do que a legalidade estrita o foi no passado recente, é a pedra de toque da juridicidade. (MOREIRA NETO, 2006, p. 153).

Edifica-se, na esteira dessas transformações sócio-políticas, uma revisada feição no relacionamento entre a sociedade e o Estado, embasada menos na expressão hierarquizada da autoridade pública, e mais na participação e na consensualidade como vetores de atuação estatal e legitimação democrática da ação pública. É por este viés que se pode aludir à passagem de uma Administração verticalizada, cuja atividade se fia na concepção epistemológica das razões de Estado, na rigidez interpretativa da separação dos poderes e na crença da lei formal como tradução – *rousseauniana* – da vontade geral e instrumento exclusivo de garantia contra abusos, para uma Administração Pública horizontalizada, produto dos influxos axiológicos do constitucionalismo social, que

⁴ O princípio da boa administração, dentre outros ordenamentos jurídicos ocidentais, encontra respaldo na Constituição Italiana desde 1948, art. 97, e, também na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de dezembro de 2000, em seu artigo 41, inserido no Capítulo V, “Da Cidadania”, relativamente ao “Direito a uma boa administração”, tendo a seguinte redação: “Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável”.



sustenta o modelo teórico de abertura da estrutura administrativa aos valores democráticos.

Bem de ver, desta feita, que a evolução histórica dos modelos de Estado exigiu alterações no aspecto organizacional e vocacional da Administração Pública. A emergência de novos paradigmas⁵ a balizar as funções administrativas visou a responder ao objetivo constitutivo do Estado, de atender às necessidades coletivas e satisfazer os objetivos fundamentais delineados da Carta Política. Para tanto, fez-se necessário abdicar da postura autoritária e da orientação jurídica fortemente positivista que demarcava o Direito Administrativo, para acolher as aspirações por um Estado mais eficiente, participativo, consensual e transparente.

À luz desse quadro teórico que se constata o reposicionamento da pessoa e dos seus direitos fundamentais no centro do sistema, tomando a dignidade humana como eixo principiológico a nortear a ação pública, subsidiando os programas governamentais.⁶ Os efeitos potenciais desse reenquadramento epistemológico, que implica na renúncia ao dogmatismo político, são delineados por Muñoz (2012, p. 34) nos termos adiante transcritos:

Com efeito, quando as pessoas são a referência do sistema de organização política, econômica e social, aparece um novo marco no qual a mentalidade dialogante, a atenção ao contexto, o pensamento reflexivo, a busca contínua por pontos de confluência, a capacidade de conciliar e de sintetizar substituem, na substanciação da vida democrática, as bipolarizações dogmáticas e simplificadoras (...).⁷

A partir da matriz institucional erigida pelo Estado Democrático de Direito, ao sobrepular a concepção hermética e autômata da Administração oitocentista, coloca em evidência a aproximação concertada como abordagem possível – e, por vezes,

⁵ A obra clássica de Thomas Kuhn a respeito da estrutura das revoluções científicas, conforme leitura de Binenbojm (2006, p. 26), observa que tais revoluções não operam através da mera acumulação de saberes existentes, senão que sucedem por meio do que aquele autor classifica como “uma mudança de paradigma”, é dizer, uma substituição do sistema de princípios, no âmbito do qual se inseriam os dados, até esse momento, que davam suporte à ciência em questão, diante da necessidade de sua ruptura, a fim de se explicar novas descobertas, que não se conformam às bases teóricas existentes. Assim, para que possa lograr um entendimento sobre os novos fenômenos, mister empregar outra razão teórica.

⁶ A esse propósito, Moreira Neto (2016, p. 81) sobreleva a proeminência conferida à pessoa do administrado, a partir da premissa de que a Administração deve estar a serviço das pessoas. Na base desse progresso, assinala o jurista, agita-se uma mutação do próprio conceito de administração pública, que vai aos poucos perdendo suas características imperiais, para entendê-la como uma função a ser desempenhada pelo Estado e preferentemente compartilhada com a sociedade em todo seu desenvolvimento: desde o seu planejamento, passando pela decisão e pela execução, até o seu controle.



preferencial – não apenas nas relações entre a sociedade e o Estado, senão também naqueles que são travadas entre as próprias organizações e poderes públicos.

Ancorada, pois, no reconhecimento de múltiplos feixes de inter-relações sociais, a concertação administrativa representa a metodologia de administração informada pelo consenso; modelo que, segundo Ferraz (2020, p. 64), pretende realinhar a burocracia a prestigiar fins, e não meios, em ordem a que o racionalismo purista de ordem liberal-positivista ceda espaço à democratização amplificada da atividade governamental.

A consensualidade emerge, desta feita, como técnica de coordenação de ações e de interesses, conferindo ênfase à autonomia da vontade e à parceria que potencia a ação do Estado e da sociedade (MOREIRA NETO, 2006, p. 27).⁷

De efeito, as relações negociais entabuladas em acordos e contratos reivindicam espaço no espectro de atuação do Estado, dando azo a um movimento de “contratualização administrativa” que sepulta a exclusividade fruída pelo ato administrativo como forma de expressão do Poder Público.

Apartando-se de ideologias cerradas, que advogam uma leitura integral de todo o real a partir de dogmas jurídicos, um dos elementos centrais para a compreensão desse novo paradigma reside no reconhecimento da complexidade do real, do que resulta a necessidade de abdicar da rigidez epistêmica e da inflexibilidade organizacional sobre os quais se assentaram a Administração Pública brasileira.

Por certo que incidindo sobre a ciência da Administração e sobre a disciplina jurídica dos institutos de Direito Administrativo, tais alterações paradigmáticas não deixariam de reverberar sobre o controle público. Dado o nexo de implicação recíproca que subsiste entre Poder e Controle (MOREIRA NETO, 2016, p. 60), como realidades indissociáveis da vida em sociedade (BLIACHERIENE, 2016, p. 22), o controle sempre encontra oportunidades para realinhar diretrizes e reorientar suas ações diante das transformações que operam no exercício do poder político.

Assim, da noção tradicional que estruturou a atividade da administração mediante a recondução da sua legitimidade ao cumprimento de preceitos normativos preestabelecidos pelo legislador, responsável por fundar um modelo de controle

⁷ A coadunar com a proposição ora destacada, calha a formulação teórica de François e Huyghe (2009, 3-10), nos termos da qual a pós-modernidade teria proporcionado a transição de uma sociedade de autoridade, aderida ao conceito de hierarquia, para uma sociedade de influência, cujo desenvolvimento depende da formação da adesão e do consenso.



formalista e legalista, apegado à forma e circunscrito ao ato administrativo (FERRAZ, 2020, p. 112), passa-se, então, à revisão do escopo e dos parâmetros de atuação do controle externo financeiro no quadro do Estado Democrático de Direito e suas bases normativas, dentre as quais se destaca a boa administração pública. Deflui daí também a necessária releitura do perfil institucional dos organismos que conformam o sistema de controle da Administração Pública.

A Constituição da República de 1988, marco de redemocratização do Estado brasileiro, não ficou alheia a tais transformações (sociais, políticas e jurídicas), tendo abrigado a pretensão normativa de ampliar o plano de ação das instituições de controle, naquilo que – embora criticamente – Marques Neto e Palma (2017, p. 21) designam como “discurso do controle”. Neste contexto, operou-se verdadeiro rearranjo institucional no terreno constitucional, a partir não só da criação de novas organizações controladoras (a exemplo da Controladoria-Geral da União), senão também da reconfiguração – estrutural e funcional – daquelas instituições já consolidadas no panorama político nacional, no que sobressai o especial tratamento conferido ao controle externo da Administração Pública, a ser desempenhado pelo Parlamento, com o auxílio dos Tribunais de Contas.⁸

Sob esta tessitura normativa, balizada pela substantivação constitucional-democrática do poder e movida pelas ondas reformistas de Estado do final do último século, as instituições de controle se apresentam como “instâncias dinamizadoras do princípio republicano”, para utilizar a expressão consagrada por Canotilho (2008, p. 25). Tais organismos se afirmam, por tal prisma, como agências de *accountability* responsáveis não somente pelo monitoramento e controle da gestão financeira estatal (do ponto de vista contábil, orçamentário, patrimonial, financeira e operacional), mas também pela qualificação da gestão pública, ao lhes dotar do potencial de comunicação e de indução para enriquecimento das políticas públicas.

Na categórica asserção de Ajenjo (2011, p. 476), no contexto modernizador das administrações públicas, o controle público se viu impelido a renovar seus objetivos e escopos para assumir uma realidade mais complexa. Assim é que, se a base formalista e

⁸ A tal propósito, convém acostar a leitura de contexto normativo consignada por Carlos Ayres Britto (2005, p. 73): “Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa república, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha competência (e conseqüente dever) de cuidar de tudo o que é de todos, assim do prisma da decisão, como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis”.



hierárquica da Administração fundou o controle de conotação repressiva e hermética prevalecente até meados do século XX, a indexação da ação pública às noções de boa administração e de efetivação democrática de direitos reorientou as posturas controladoras em direção a uma abordagem tão menos adversarial quanto mais pragmática, pois que focada na aferição de resultados efetivos, eficazes e racionalmente econômicos.⁹

Não se deduz desse quadro, todavia, apenas a incorporação de critérios de legitimidade e eficiência para o alcance da atividade de controle (sob esse novo sentido), senão a modificação da abordagem de accountability a partir das dimensões dialógicas constitutivas da boa governança que se irradia sobre a atividade de controle, inserindo os órgãos de contas como atores importantes no processo deliberativo de planejamento e implementação das políticas públicas. Veja-se, a este respeito, a tendência captada por Canotilho (2008, p. 26), que parece se alinhar à argumentação ora traçada:

A cumplicidade profunda dos Tribunais de Contas com o aprofundamento do princípio republicano permite-nos defender que, no contexto atual, dos Estados de Direito democráticos já não é possível reduzir esses tribunais a simples instâncias de dissuasão politicamente remetidas para a categoria de órgãos auxiliares. [...], a nova *governance* financeira pública, aliada ao aparecimento de novas formas de “coprodução da estatalidade”, implica necessariamente um sistema atualizado de fiscalização

Consoante adverte Willeman, 2020, p. 86) a diretriz de boa administração, ao impulsionar as entidades de controle externo a ampliarem seu campo de atuação, inevitavelmente convoca para uma profunda reflexão a respeito do perfil institucional dos Tribunais de Contas do Brasil. Em outros termos, o paradigma moderno da Administração Pública do século XXI reorienta a atividade controladora do Estado, deixando para trás fórmulas clássicas que circunscreviam a base institucional do controle em uma redoma autoritária e dogmática. Tal é o pressuposto teórico que dá ignição ao objeto deste ensaio, concernente à afirmação das cortes de contas como instância de articulação interinstitucional para a implementação de políticas públicas.

Assim, a questão que emerge a partir das considerações supra é a de inserir os órgãos responsáveis pela jurisdição de contas, no âmbito dos quais se processam

⁹ Conforme referenciado por Canotilho (2008, p. 25): “Esses modernos instrumentos – orientação de output, orçamentação global, orçamento de resultados, controle de execução – estão na base da própria evolução dos controles por parte dos Tribunais de Contas”.



discussões relevantes acerca do esquema orçamentário e financeiro que dá materialidade à condução dos programas governamentais, na rede institucional de deliberação política.

2. Articulação interinstitucional como categoria analítica para o exame de arranjos institucionais.

Com vistas a abordar as interações entre instituições democráticas na consecução de políticas públicas¹⁰, faz-se necessário ter em devida conta que o *policy making process* requer aprofundar o olhar sobre os arranjos institucionais que dão o suporte fático. Desta maneira, o enfoque analítico a ser adotado para o presente tópico será centrado na abordagem dos arranjos institucionais de implementação das políticas públicas.¹¹

De efeito, tendo em perspectiva o conceito traçado por Gomide e Pires (2014, p. 19-20), o arranjo institucional consiste no conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política específica. Em outros termos, pode-se aduzir que são estes arranjos que dotam o Estado da capacidade necessária para levar adiante os fins públicos a ele colimados.¹²

Bem de ver, a este propósito, que o tema das políticas públicas (de como são formuladas e executadas) tem assumido contornos cada vez mais amplos nas agendas institucionais de desenvolvimento, dada a já explorada recondução do Estado Democrático à consecução de resultados concretos para realização dos direitos fundamentais. A implementação de políticas públicas, todavia, não se revela um processo trivial, tampouco decorre de ações isoladas das autoridades ou estruturas de Estado. De

¹⁰ Acolhe-se nesta oportunidade o consagrado conceito de política pública assentado por Bucci (2006, p. 14), que a define como um programa ou quadro de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados (processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial) visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, com vistas à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

¹¹ Por processo de implementação compreende-se todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Por possuir este caráter, os processos de implementação constituem justamente o momento no qual, a partir de decisões e ações das burocracias governamentais, as interações com instituições democráticas repercutem em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações (GOMIDE, PIRES, 2014, p. 19)

¹² O moderno institucionalismo tem centrado seus esforços na análise dos arranjos e ambientes institucionais para o desenvolvimento (FIANI, 2011). Aliás, conforme assevera Bucci (2013, p. 12), a estruturação institucional do país, no âmbito estrito do Estado, assim como no campo das atividades empresariais e sociais privadas, traduz elemento determinante entre a evolução, com ganho social e inclusão, e a estagnação.



igual modo, descabe situar o desenvolvimento apenas na esfera administrativa, uma vez que perpassa em boa medida o campo político, de debate articulado. Caracteriza-se, na verdade, por ciclos de planejamento, cujos marcos – desde a definição dos problemas públicos a serem endereçados, até a avaliação e controle dos resultados – atraem a participação de diversos atores e se retroalimentam para canalizar informações que subsidiarão ciclos futuros.

Essa matriz conceitual (do processo de políticas públicas) pressupõe a superação da versão dogmática de verticalidade em que assentada a Administração Pública tradicional weberiana. Isso porque a complexidade dos problemas que avultam nas sociedades plurais, onde convivem múltiplos interesses objetivos, não compadece com a racionalidade única, marcada pelo viés monopolista, que presidia as políticas públicas.

Conforme aduz Iocken (2018, p. 205), ao versar a respeito da transição moderna de um pacto de submissão para um pacto de partilha, a linguagem do compartilhamento, tributaria da democracia em rede, pressupõe horizontalidade, a pluralidade de vozes e, assim, uma nova trajetória no poder de influência sobre as decisões políticas, que se dará por via do ingresso através da abertura de janelas nos circuitos decisórios. Tal tendência produz novos desafios aos *policy makers*, que devem buscar soluções para uma perspectiva democrática.¹³

Deduz-se desse cenário de crescente pluralidade¹⁴ a premência na adoção de estratégias de governança interinstitucional, que logre minimizar conflitos políticos e reforçar a eficácia da ação governamental, ao erigir espaços de diálogo, no âmbito dos quais os diversos atores podem colaborar para a construção da política, ancorando expectativas e conciliando interesses diversos no desenho de implementação. A articulação, nesse sentido, se apresenta como forma de interação social entre organizações que visa a coordenar ações, unificar esforços individuais e desenvolver ajuda mútua, mormente o intercâmbio de informações e recursos humanos. A sinergia que permeia as

¹³ Esse liame é identificado por Valle (2016, p. 36) ao asseverar ser “[i]nevitável perceber que no percurso da aproximação entre direito e políticas públicas a questão democrática se ponha como um relevante ponto de contato – eis que as escolhas públicas hão de encontrar a visibilidade e a legitimidade que são próprias a essa forma de governo”.

¹⁴ Consoante observa Rodriguez-Muñoz (2012, p. 55), o pluralismo autêntico traduz-se em diálogo. Quando existe diversidade social, mas não há diálogo, propriamente não se deve falar de pluralismo, mas sim de sectarismo.



instituições em colaboração cria vantagens competitivas que não adviriam da atuação isolada de determinados organismos (RAISIENÉ et al. 2019, p. 36).

Destarte, a partir da compreensão da complexidade e das múltiplas objetividades que constituem a natureza das políticas públicas é possível conceber a construção de uma rede inclusiva e contínua de interação interinstitucional, capaz de contribuir para o robustecimento dos procedimentos que conformam o circuito decisório das políticas.¹⁵

De efeito, salutar a constatação de Gomide e Pires (2014, p. 16), no sentido de que, do ponto de vista normativo, a Carta Política de 1988 instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores sociais, políticos e econômicos no processo de formulação e gestão de políticas públicas, ao expandir os mecanismos de controle, participação e transparência das decisões públicas. Isto, por sua vez, teria tornado mais complexo o ambiente institucional para a formulação e execução das políticas no Brasil.

Para referidos autores, a independência dos poderes da República, o advento de instituições participativas e a consolidação dos instrumentos de controle sobre a Administração (burocrático, parlamentar e judicial) fazem com que os administradores públicos tenham que se relacionar, simultaneamente, com três sistemas institucionais na produção de políticas públicas – o representativo, o participativo e o de controles burocráticos.¹⁶ Nesse contexto, indagam se diante das características do ambiente político-institucional brasileiro a atuação desses três sistemas possibilitaria sinergias no tocante à atuação das burocracias implementadoras do Poder Executivo.

Crê-se poder responder positivamente à inquietação levantada, mormente quanto às instituições de controle de contas, que devem redimensionar a sua atuação para fortalecer o diálogo interinstitucional em redes de governança pública.¹⁷ Com efeito, de modo geral, identifica-se na inclusão de atores institucionais diversos um elemento que colabora para a obtenção de informação e aumento de conhecimento sobre os problemas

¹⁵ Importa destacar, para efeito de ratificação da tendência de valorização da colaboração nas instâncias governamentais, a meta 16.7, referente ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), no âmbito da Agenda 2030, cujo teor visa a “garantir a tomada de decisão responsiva, inclusive, participativa e representativa em todos os níveis”.

¹⁶ Segundo Gomide e Pires (2014, p. 17), o sistema representativo alude à ação dos partidos políticos e de seus representantes eleitos. O sistema participativo compreende uma gama de formas de participação da sociedade civil nas deliberações políticas, a exemplo dos conselhos gestores e das conferências de políticas públicas. Já o sistema de controles da burocracia envolve os mecanismos de *accountability* horizontal.

¹⁷ O recorte conceitual, a partir do emprego do qualificativo “pública” à governança, visa a delimitar o campo teórico no qual se desenvolve o argumento ora posto. Isto porque a amplitude semântica do termo governança abriga diferentes conotações e significados, que não se restringem às relações que se operam na seara pública.



a serem endereçados, bem assim para a inovação nas soluções a serem perseguidas (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 18) e a coerência interna das políticas executadas (STARK; BURSTZ, 1998, p. 16).

Aliás, vale trazer a lume, para apuramento analítico da articulação, a categoria explicitada por Stark e Burstz (1998) de “responsabilidade política estendida”, que alude à imbricação de centros de tomada de decisões em redes de instituições políticas autônomas que constroem a arbitrariedade dos governantes no poder. Enfatiza, portanto, a presença de múltiplos atores político-institucionais que compartilham os processos decisórios, estendendo a responsabilidade de forma longitudinal em um conjunto de relações através das quais os governos (executivos) são impelidos a se responsabilizar perante outras instituições. Referido modelo de deliberação estendida na rede de instituições autônomas que coparticipam nos processos de políticas públicas aumenta as possibilidades de coordenação e articulação entre elas.

Importante atentar, portanto, ao esgotamento do modelo de ação governamental como um “fenômeno atomístico” (DENHART; CATLAW, 2017, p. 291), sobrelevando a configuração empírica de múltiplas redes de governança, que agregam interações interinstitucionais (não hierarquizadas) voltadas à construção de políticas. Desta feita, pode-se conceber um modelo de articulação interinstitucional, que emerge como mecanismo apto à satisfação das exigências contemporâneas da gestão pública, em especial quanto à necessidade de “buscar convergências das quais possam surgir sinergias, afloramentos de energias que não se esgotem em enfrentamentos estéreis”, naquilo que Rodriguez-Muñoz (2012, p. 30) descreve como uma metodologia de entendimento,¹⁸ que se aproxima, vale dizer, do primado de racionalização das decisões coletivas, referido por Moreira Neto (2016, p. 80).

Nada obstante o paradigma teórico em referência tenha sido concebido para explicar a abertura da Administração às organizações sociais, permitindo a aproximação do governo com os cidadãos-governados, as premissas que lhe servem de suporte podem sustentar, igualmente, a articulação entre instituições do próprio Estado, sobretudo aquelas que lidam com as contas públicas, porquanto afeitas à linguagem das políticas

¹⁸ Para aludido jurista espanhol, a metodologia de entendimento afirma-se como instrumento de política democrática, de vez que permite pensar a complexidade da realidade e aproximar-se dela a partir da premissa da própria limitação, além de acabar com todo dogmatismo, rompendo qualquer tipo de prepotência na análise ou no fornecimento de soluções, à qual o político (gestor) possa ver-se tentado (RODRIGUEZ-MUNÓZ, 2012, p. 53).



públicas e detentoras de amplo repositório informacional – de caráter orçamentário, financeiro e gerencial. Daí o interesse pela inclusão dos Tribunais de Contas como instâncias de articulação interinstitucional nos processos de políticas públicas.

A efetiva inserção dos órgãos de controle externo nessa rede interlocutória, todavia, não prescinde de uma verdadeira releitura de seu papel institucional na República. É que, segundo a noção teórica tradicional a respeito do controle público, tais instituições se reduzem a agências auxiliares à legislatura, responsáveis pela supervisão das finanças públicas, que se operacionaliza mediante o exercício de competências repressivas e adversariais, sob a ótica da legalidade. O redimensionamento proporcionado pela CRFB/88 trouxe novos critérios de atuação aplicáveis ao controle externo, estendendo o plano de ação fiscalizatório à avaliação de aspectos pragmáticos na implementação das políticas públicas, de sorte a assegurar o alcance dos objetivos dos programas de governo. Uma leitura moderna, no entanto, ainda que fincada no arcabouço constitucional e legal já posto, permite ir além das funções de *accountability* financeiro estrito, para situar esses organismos na rede de governança orientada à construção de boas políticas públicas, atuando não sob o viés contestatório (de impugnação das ações do administrador), mas sim pela lógica da coprodução de conhecimento nos processos decisórios públicos, como ferramenta de apoio gerencial.

Neste diapasão, IOCKEN (2018, p. 223) aduz que a participação dos Tribunais de Contas, enquanto órgão constitucionalmente competente para o exame das contas públicas, na agenda de políticas públicas, “torna-se fundamental para afastar as falsas premissas de que ações isoladas e descoordenadas podem solucionar os problemas e de que essas ações em seu conjunto não comprometem o planejamento orçamentário”.

Pinto e Tavares (2022, p. 177), por sua vez, ao versarem sobre a reconstrução dogmática do Direito Financeiro, fornecem perspectiva que parece coadunar com a pretensão argumentativa aqui vertida:

Assim, é preciso associar a demanda por avaliação de impacto à construção de responsabilidade compartilhada ao longo do ciclo decisório das políticas públicas. Tal horizonte reclama extensão temporal e qualitativa de instâncias de diálogo e controle.¹⁹

¹⁹ Semelhante compreensão se depreende do seguinte excerto, extraída da obra de Gonçalves (2020, p. 192): “[a] travessia da faixa nebulosa entre a reserva do possível e o mínimo existencial requer multidisciplinariedade técnica, requer estreito acoplamento entre os organismos de controle e de execução de políticas públicas, requer, sobretudo, olhos voltados para a efetividade”.



Mostra-se pertinente, portanto, diante da moldura analítico referenciada, que os órgãos de controle, além de participarem da rede de avaliação das políticas públicas, estabeleçam conexões com outros atores em ordem a ampliar as dimensões de sua atividade, dando contornos prospectivos ao espectro de ação, sem prejuízo das margens de liberdade político-decisória dos administradores. Importa, nesta medida, que os instrumentos e oportunidades de articulação perpassem desde o momento *ex ante* (de identificação dos problemas que comporão a agenda de prioridades do governo), como o momento da execução orçamentária e o momento da avaliação dos resultados oriundos das políticas públicas adotadas (CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2018, p. 56-57). Essa transversalidade funcional das cortes de contas, sob a lógica da articulação – coordenação – tem o potencial de prover ganhos significativos à provisão eficaz de bens e serviços pelo Estado.

Nada obstante a necessidade de confirmação empírica, mediante investigações matizadas que deem conta do estudo de interações específicas nos processos de políticas públicas, não é desarrazoado cogitar que a dinâmica de articulação na qual se insira os Tribunais de Contas permite: (i) melhorar o fluxo informacional, mediante o incremento de bases de dados relevantes para o planejamento estratégico de políticas, contribuindo para a racionalidade das decisões governamentais nos *policy making processes*; (ii) decodificar e decifrar melhor os acontecimentos com os quais os governos são confrontados, aprimorando assim os diagnósticos de problemas que desencadeiam a formulação de soluções de política – dado que problemas de política, segundo Högling (2001, p. 38) estão associados a uma construção social cuja configuração reflete, dentre outros elementos, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade; (iii) incorporar opções políticas, capazes de resolver um problema inserido na agenda de prioridades, que podiam não estar no horizonte imediato de alternativas caso o órgão de contas não estivesse presente na discussão – a considerar que diversas arenas políticas e variados atores contribuem para a construção de uma decisão política, que resulta da escolha dentre opções disponíveis; (iv) aprimorar o aprendizado institucional para revisão de programas a partir de problemas identificados, viabilizando a ampliação da perspectiva de aderência entre o planejamento estratégico e o orçamento, cuja falta na dinâmica atual de gestão pública brasileira tanto afeta a qualidade alocativa dos gastos públicos. Assim, qualifica-se o planejamento enquanto ordenação legítima de



prioridades; (v) reduzir os custos do próprio controle, na medida em que cria padrões de autovinculação através de compromissos articulados com os administradores públicos como resultado dos diálogos empreendidos nos circuitos decisórios.

Bem de ver, ademais, que os Tribunais de Contas, por constituírem organismos vocacionados à análise técnica dos aspectos financeiro-orçamentários da gestão pública, na forma do art. 70 e 71 da CRFB/88, embora situados (tradicionalmente) em polo adverso ao da gestão em si, dominam a linguagem da política pública (MULLER *apud* IOCKEN, 2018, p. 224). Tal circunstância facilita não apenas a coprodução de conhecimento no campo das políticas públicas (DENHARDT; CATLAW, 2017), em manifestação articulada com as instâncias político-administrativas, mas possibilita também a decodificação dessa linguagem para o público, fomentado o engajamento social.

3. Desafios e possibilidades para afirmação dos Tribunais de Contas como instâncias de articulação interinstitucional nas políticas públicas.

Como todo desenho institucional, esse que traduz a hipótese trabalhada neste artigo; que busca localizar as cortes de contas no processo deliberativo das políticas públicas, como instância articuladora a engendrar diálogos com o segmento político-administrativo, não é isenta de problemas ou reverses que desafiam a sua pretensão normativa – é dizer, a concretização do tipo ideal conjecturado. Talvez a principal objeção que se pode levantar a assunção de papel pelos órgãos de controle externo – conexas com a perspectiva crítica que reconduz ao “discurso do controle” (MARQUES NETO; PALMA, 2017) ou à “visão romântica do controle” (JORDÃO, 2022) – diz respeito à possibilidade de que tal redimensionamento ampliativo da ação controladora redunde no ultraje às margens de decisão do administrador público. Essa perspectiva ressalta a legitimidade democrática que recai sobre os gestores políticos para eleger prioridades e determinar o curso de ação no que se refere à execução dos programas de ação governamental.

Consoante sobrelevado por Raisienè et al (2019, p. 37), nos casos em que se exige conexões entre diferentes instâncias governamentais, é esperado que as instituições trabalhem fora dos seus limites institucionais usuais ou busquem soluções comuns para problemas políticos.



Todavia, a linha de atuação traçada neste artigo, conquanto represente de fato ampliação do espectro funcional dos Tribunais de Contas, em relação às competências de controle que se costuma extrair do conjunto de atribuições consignadas no art. 71 da CRFB/88, a articulação das cortes em redes de governança na confecção de políticas públicas não pode consubstanciar a intenção de determinar a forma ou o conteúdo das decisões políticas, tampouco eliminar (embora inequivocamente reduza) graus de discricionariedade próprios de burocracias estatais.

Valendo-se das razões levantadas por Costadello (2010, p. 15), para sustentar a possibilidade de incremento da função orientativa dos órgãos de contas em matéria de gestão pública, pode-se arguir que:

[n]ão se pretende sustentar que os órgãos de controle externo se imiscuem ou substituam a atribuição funcional e política dos administradores públicos e dos governantes democraticamente eleitos. Ao contrário, crê-se que a função orientativa dos Tribunais de Contas tem o condão – pouco utilizado, mas eficaz quando aplicado – de auxiliar a Administração Pública a alcançar os escopos que a sociedade dela exige e que a Constituição da República ordena.

Não se cuida, portanto, de substituir a política do governante pela política do órgão de controle externo – desígnio para o qual este não se presta, vale dizer – mas sim de dotar as instituições de contas da capacidade para alcançar todo o seu potencial técnico e informativo na coprodução de conhecimento útil com vistas à implementação eficiente de políticas públicas. Em tal perspectiva, as estruturas de controle externo devem atuar sob uma lógica distinta daquela à qual estão acostumadas, vertendo esforços menos à contestação/impugnação dos atos de gestão concernentes à execução orçamentária, e mais ao desenvolvimento de canais de interlocução e compartilhamento que melhorem a qualidade dos dados disponíveis ao gestor.

Essa linha de atuação não carece de lastro normativo no direito brasileiro, de vez que o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, elege como diretriz de governança pública, no inciso IV do art. 4º, “*articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público*”.

No plano prático-institucional, tendo em mira os mecanismos à disposição das cortes de contas, nos limites do arcabouço jurídico vigente, bem assim outras medidas interativas cuja verificação coaduna com a postura participativa dos tribunais de contas



no circuito decisório de políticas públicas, exsurtem ao menos dois exemplos que refletem a possibilidade de articulação interinstitucional a partir da instância de controle.

O primeiro é o ato de alerta, previsto no art. 59, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), mormente quanto à hipótese de aplicação contida no inciso V do referido dispositivo, que confere abertura à incidência do alerta para fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária. De efeito, ao comunicar o gestor a respeito de eventuais riscos fiscais, cuja consolidação pode se revelar prejudicial à gestão orçamentária do ente político, o Tribunal de Contas inaugura uma instância interlocutória que permite o intercâmbio de informações úteis para a implementação das políticas públicas, abdicando do viés adversarial que predomina nas atividades de controle. Nessa direção, vale referir-se aos argumentos de Pinto (2014, p. 10), que se conecta à matriz teórica delineada anteriormente:

Na atual quadra de desenvolvimento constitucional brasileiro, o alerta revela-se como um dos instrumentos que podem se firmar como articuladores das diversas teias de controle, constituindo-as em uma tessitura de rede em prol da responsabilidade estendida e da máxima eficácia do arranjo de controle da Administração Pública inscrito na Carta de 1.988.

A este propósito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 2238, que impugnava diversos dispositivos da LRF, dentre os quais o seu art. 59, §1º, inciso IV, averbou o predicado articulador referente ao ato de alerta, nos termos adiante transcritos:

De fato, o comando normativo em questão não toca ao Direito Financeiro Sancionador, pois busca a via da terapêutica preventiva *por intermédio da articulação administrativa* fulcrada no alerta prudencial diante de conjuntura fiscal presumivelmente adversa. [grifo nosso]

Destarte, malgrado a sua emissão se dê no curso da execução orçamentária, e não nas etapas de deliberação estratégica sobre as políticas públicas, o alerta conduz à partilha de informações relevantes que possibilita a correção tempestiva de rumos na implementação dos programas governamentais, além de enriquecer o aprendizado institucional com vistas à realimentação do processo decisório, na medida em que facilita o mapeamento dos riscos fiscais que afetam determinada política.

O segundo caminho a partir do qual se pode engendrar a aptidão articuladora dos tribunais de contas diz respeito à participação dessas instituições – e dos correspondentes Ministérios Públicos de Contas, que integram a sua estrutura institucional – em fóruns de



governança, como os Gabinetes de Articulação para Efetivação das Políticas de Educação (GAEPEs), que têm ganhado expressão crescente na arquitetura organizacional dos Estados brasileiros, a exemplo daqueles recentemente instalados em Rondônia, Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso (2022),²⁰ bem assim em âmbito nacional, com o GAEPE-Brasil.

De efeito, os GAEPEs constituem instâncias de governança interinstitucional que ao reunir representantes da Administração, do Poder Legislativo, da sociedade civil, do sistema de Justiça e do controle externo, visam a articular horizontalmente diferentes perspectivas para o aprimoramento da política educacional.²¹ Nos termos da definição constante do sítio eletrônico do Instituto Articule, dessume-se que o objetivo principal dos gabinetes consiste em “fomentar o diálogo e articulação entre as instituições públicas e a sociedade civil por meio da colaboração”, formando consensos mínimos para que a tomada de decisão seja eficaz, célere e com segurança jurídica.

A inovação, consoante rememoram Gotti e Cruz (2020), remonta à experiência de articulação pela educação infantil formalizada por decisão judicial do Tribunal de Justiça de São Paulo, em 2013, a partir de estratégias que tomaram como base a metodologia usada pelo Instituto Articule. Esse comitê, que congregava a sociedade civil, movimentos sociais, Sistema de Justiça, TCM-SP e a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, contribuiu ao longo de sete anos para a redução do déficit de vagas em creches na Capital paulista, favorecendo a conversão da educação infantil em verdadeira política de Estado.²²

²⁰ Idealizado pelo Instituto Articule, radicado na Célula de Soluções Estratégicas do Grupo de Administração Legal (GEAL) do CRA-SP, os Gabinetes de Articulação para Efetivação das Políticas de Educação (GAEPEs) resultam de acordos de cooperação com a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Instituto Rui Barbosa (IRB), por intermédio do Comitê Técnico de Educação do IRB. A maior parte desses espaços de articulação foram criados à época da pandemia de COVID-19, a fim de lidar com os desafios relacionados à efetivação da política de educação no contexto de emergência sanitária, a exemplo do Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação Pública em Goiás (GAEPE-GO) e do Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação (GAEPE-RO), tendo assumido caráter permanente como espaço de interlocução na estrutura organizacional das Administrações Estaduais.

²¹ Convém assinalar a singularidade dessa experiência de articulação interinstitucional em relação aos sistemas de governança multinível, tal como a relação interfederativa estabelecida no âmbito do Sistema Único de Saúde, a teor do que dispõe o art. 198 da CRFB/88, em especial quanto às Comissões Intergestores Tripartite e Bipartite.

²² Tratou-se, em verdade, de ação conjunta dos atores envolvidos na judicialização relativa às demandas por acesso a vagas em creches e pré-escolas no Município de São Paulo, mediada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, possibilitando a alteração do estado então verificado: através de audiências públicas e da determinação de que o Município apresentasse plano de ação referente à ampliação de vagas



O Gabinete de Articulação para Efetividade da Política da Educação em Rondônia (GAEBE-RO), ao avançar no grau de institucionalização desses fóruns, sob a coordenação do Comitê Técnico da Educação do IRB, conta com a participação de órgãos de controle e do Poder Judiciário, como o TCE-RO, os Ministérios Públicos de Contas (MPC-RO) e do Estado (MP-RO), o Tribunal de Justiça (TJ-RO) e a Defensoria Pública (DPE-RO), em diálogo permanente com representantes da Secretaria de Educação do Estado, da União dos Dirigentes Municipais de Educação, do Conselho Estadual de Educação e da União dos Conselhos Municipais de Educação. Através de reuniões, notas técnicas,²³ estudos e posicionamentos, a concertação promovida no âmbito do GAEPE proporciona subsídios importantes para o planejamento setorial e a efetividade da política de educação.

A despeito das controvérsias que ainda remanescem no tocante à canalização jurídica de tais comitês na organização administrativa, ou seja, quanto à expressão positivada que dá sustentação normativa ao desenho e funcionamento desses formatos de articulação inovadora, as incipientes experiências colocadas em prática por via dos GAEPEs facilitam o alinhamento das instituições em torno de bases comuns de entendimento sobre pautas prioritárias, conferindo maior eficiência por meio da construção conjunta de soluções administrativas.²⁴

Conclusão

Sempre há espaço para melhorias incrementais no processo das políticas públicas, com vistas à consecução dos objetivos públicos abrigados na Constituição da República. Para tanto, faz-se imprescindível romper as interdições que decorrem de visões atomistas e equivocadas acerca dos arranjos institucionais envolvidos na implementação dos

na educação infantil, foi criado o Comitê de Assessoramento e Monitoramento, ao qual caberia acompanhar a execução do plano apresentado pela Prefeitura (GOTTI; XIMENES, 2018, p. 397).

²³ Vale mencionar, à guisa de ilustração, a mobilização das instituições articuladas no âmbito do GAEPE-RO para debater a necessidade de se manter o plano de retomada das aulas presenciais no Estado, em sucessão à paralisação resultante da pandemia de Covid-19. O tema foi objeto da Nota Técnica nº 005/2021, do GAEPE-RO.

²⁴ Para efeito de validação da hipótese cogitada neste trabalho, convém registrar, com apoio na exposição geral contida no Relatório de Atividades do GAEPE-RO, referente ao exercício de 2021, que os gabinetes de articulação são sediadas, para fins de organização administrativa, em uma das entidades participantes. No caso de Rondônia, o Gaepe fica hospedado no Tribunal de Contas do Estado (TCE-RO). Em Goiás, a governança tem como anfitriões os Tribunais de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) e dos Municípios do Estado (TCM-GO).



programas de ação governamental, mormente quanto à atuação dos organismos de controle externo.

Nesse sentido, o estudo buscou evidenciar como a complexidade das políticas públicas num contexto social de pluralidade evoca a necessidade de cogitar alternativas que suscitem a ação coordenada e articulada dos atores institucionais para a construção de boas soluções de políticas aos problemas públicos.

Na esteira das mutações paradigmáticas concernentes à Administração Pública e ao Direito Administrativo, operadas a partir das décadas finais do século XX, evidencia-se a trajetória de esgotamento da faceta vertical e hierárquica da ação administrativa, em direção à horizontalidade e ao diálogo como abordagens preferenciais num Estado Democrático. Tais modificações alcançam as estruturas de controle, cujo plano de ação se vê desafiado pela necessidade de imprimir eficiência e um viés menos adversarial no escrutínio da gestão financeiro-orçamentária do Estado.

Esse cenário teórico conflui para sobrelevar alternativas de articulação interinstitucional, com a intenção de se modificar a estratégia de implementação da política pública, para, através de diálogos e pactuações entre atores dos diferentes sistemas institucionais do Estado (gestão, justiça, legislação e controle), tomando em conta a interdependência das ações administrativa, empreste maior racionalização às decisões públicas.

O convite é para propor a inserção definitiva dos órgãos de controle no espectro dos atores que conformam essa mesa negociada de planejamento e deliberação no tocante ao circuito decisório das políticas públicas, dando ênfase ao potencial dos órgãos constitucionalmente incumbidos do exame de contas públicas no desenvolvimento de programas de ação governamental.

Referências bibliográficas

AJENJO, José Antonio Fernández. *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*. 1. Ed. Civitas, 2011.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário. 1.ED.*. Belo Horizonte: Fórum, 2016





BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.238/DF**. Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 24 jun. 2020, DJ n. 235, 24 set. 2020.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUSA, Alfredo José de (Org.). **Novo Tribunal de Contas** – órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano. **Revista do Tribunal de Contas de Portugal**, Lisboa, n. 49, p. 25, jan./jun. 2008

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA [et al.]. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, volume 2 – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018, p. 56-67

COSTALDELLO, Angela Cassia. Aportes para um ideário brasileiro de gestão pública: a função do controle externo. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 10, n. 40, p. 13-31, abr./jun.2010.

DENHARDT, Robert. B; CATLAW, Thomas J. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

FERRAZ, Luciano. **Controle e Consensualidade. 2.ED.**. Belo Horizonte: Fórum, 2020

FIANI, R. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

FRANÇOIS, Ludovic; HUYGHE François-Bernard. **Contre-pouvoirs, de la société d'autorité à la démocratie d'influence**. Paris: Ellipses, 2009

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

GONÇALVES, André Luiz de Matos. **Tribunais de Contas, Políticas Públicas e Unidade Legística. 1. ED.** Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GOTTI, Alessandra; CRUZ, Ismar. **A articulação que (ainda) falta na Educação**. Estadão, 29.06.2020. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/educacao/educacao-e-etc/a-articulacao-que-ainda-falta-na-educacao/>. Acesso em: 03.01.2023.

GOTTI, Alessandra; XIMENES, Salomão Barros. Proposta de litígio estrutural para solucionar o déficit de vagas em educação infantil. In: RANIERI, Nina Beatriz Stocco; ALVES, Angela Limongi Alvarenga. **Direito à educação e direitos na educação em perspectiva interdisciplinar**. São Paulo: Cátedra UNESCO de Direito à Educação da Universidade de São Paulo (USP), 2018. p. 365-399.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Política (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, nov/2001, p. 38



IOCKEN, Sabrina Nunes. O futuro dos Tribunais de Contas no controle das políticas públicas. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 20, n. 110, p. 215-233, jul./ago. 2018.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2018

JORDÃO, Eduardo Ferreira. **Estudos antirromânticos sobre controle da administração pública**. 1. ed. São Paulo:Malheiros/JusPodivm. v. 1., 2022.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da administração pública no Brasil. In: PEREZ, Marco Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (Coord.). **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas Mutações Juspolíticas**. 1. ED. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. Presença da Administração consensual no Direito positivo brasileiro. In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Lírio do. **Direito Administrativo e Democracia Econômica**. 1. ED. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

PINTO, Élide Graziane; TAVARES, Francisco Mata Machado. Em busca dos direitos fundamentais: parâmetros para uma reconstrução dogmática do Direito das Finanças Públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 125, pp. 165-210, jul./dez. 2022

PINTO, Élide Graziane. Alertas e controle concomitante da Administração Pública. **Revista Contas Abertas**. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, dez. 2014.

RAISIENÈ, Agota Giedrè; BILAN, Svitlana; SMALSKYS, Vainius; GECIENÉ, Jolita. *Emerging changes in attitudes to inter-institutional collaboration: the case of organizational providing social services in communities*. *Administratie si Management Public*, (33), pp. 34-56, 2019.

STARK, David. BRUSZT, Laszio. Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas pós-socialismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 36, fev. 1998.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016