



A EFETIVIDADE DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO FORMA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Arianne Brito Cal Athias*
Glauber Daniel Bastos Borges**

RESUMO

Os escândalos de desvios de recursos públicos evidenciam o descaso nas gestões dos poderes institucionais para com as necessidades da população e trazem prejuízos aos direitos fundamentais como saúde, educação, saneamento, moradia, emprego e cultura. Isso evidencia a necessidade de estabelecer meios eficazes de fiscalização através dos Tribunais de Contas promovendo um controle específico, coercitivo e especializado, capaz de acompanhar os atos de gestão e conduzir a administração pública ao desiderato traçado nos programas constitucionais que é aplicar os recursos orçamentários na execução de políticas públicas consistentes e capazes de realizar os direitos sociais. Dessa forma, através de pesquisa bibliográfica nas obras doutrinárias especializadas na matéria e em compasso com os precedentes dos Tribunais Superiores conclui-se que o do controle externo da administração pública, para além de um dever, é considerado um direito fundamental implícito que se materializa através da expertise manifestada pelas Cortes de Contas as quais, nas circunstâncias políticas do atual cenário brasileiro, são consideradas essenciais para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Fiscalização; eficiência; administração pública; direitos fundamentais; políticas públicas.

THE EFFECTIVENESS OF EXTERNAL CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A WAY OF PROMOTING FUNDAMENTAL RIGHTS

ABSTRACT

The scandals of misappropriation of public resources show the disregard in the management of the institutional powers for the needs of the population and bring harm to fundamental rights such as health, education, sanitation, housing, employment and culture. This highlights the need to establish effective means of inspection through the Courts of Auditors, promoting a specific, coercive and specialized control, capable of monitoring the acts of management and

* Pós-doutora em Direito pela Universidade de Salamanca - USAL/Espanha (2022). Doutora em Direito Administrativo pela PUC/SP (2005). Professora do Programa de Pós-graduação em Direitos Fundamentais - PPGDF da UNAMA e do Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia - PPGDDA da UFPA. Vice-Presidente do IDAPAR. E-mail: arianneathias@gmail.com, domiciliada na Rua Domingos Marreiros, nº 645, apto. 1100, Bairro Umarizal, CEP 66.055-210, Belém – Pará, Brasil.

** Graduado em Direito pela Universidade da Amazônia – Unama/SER. Advogado atuante nas áreas de direito público e direito eleitoral. Mestrando em Direitos Fundamentais pela Universidade da Amazônia – Unama/SER. E-mail: glauberborges.adv@gmail.com, domiciliado na Coronel Pantoja, nº 210, Bairro Silas Freitas, CEP 68.675-000, Mãe do Rio – Pará, Brasil.





leading the public administration to the desideratum outlined in the constitutional programs, which is to apply budgetary resources in the execution of consistent public policies capable of realizing social rights. Thus, through bibliographical research in the doctrinal works specialized in the matter and in line with the precedents of the Superior Courts it is concluded that the external control of the public administration, in addition to a duty, is considered an implicit fundamental right that materializes through the expertise manifested by the Courts of Auditors which, in the political circumstances of the current Brazilian scenario, are considered essential for the achievement of the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil.

KEY-WORDS: *public administration; fundamental rights; Surveillance; efficiency; public policies.*

1. INTRODUÇÃO

Com a vigência da atual constituição entrou em cena um novo paradigma que impôs ao Estado o dever de promover os direitos fundamentais idealizados pelo constituinte originário e essa imposição foi estabelecida por programas traçados no próprio texto da Carta Política. Por sua vez, a execução destes programas constitucionais dar-se-á obedecendo políticas públicas idealizadas e executadas pelos Poderes Públicos, dentro do espaço de competência de cada um, que, ao final do seu ciclo, alcançariam a sociedade que é a destinatária final.

Após 34 (trinta e quatro) anos de vigência da atual CF/88 observa-se um contexto completamente diferente da realidade traçada pelo constituinte originário em que a execução dos referidos programas, por diversas causas e circunstâncias – as principais são o descompromisso das gestões públicas, a corrupção, o declínio ético-moral da sociedade e a impunidade – resulta até os dias atuais em desperdício e desvio de recursos públicos que deixam de ser aplicados de forma correta em políticas públicas consistentes e, por consequência, causam descasos para com os direitos fundamentais.

Portanto, com o objetivo de alargar os meios de controle da administração pública bem como impedir os abusos, excessos, desvios, e direcionar a gestão dos recursos orçamentários para os seus reais fins que são os exatos cumprimentos dos programas constitucionais e a satisfação das garantias fundamentais é que exsurge a seguinte questão: Qual a melhor forma de fiscalizar e controlar a eficiência dos atos administrativos que ordenam as despesas públicas proporcionando uma administração pública mais eficiente e que utilize os recursos financeiros em políticas públicas consistentes, conforme traçado pelos programas constitucionais?

É com o intuito de responder tal questionamento que o presente trabalho se desenvolve a partir de uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial buscando trazer à tona os pensamentos doutrinários mais coerentes com o atual cenário jurídico e político nacional explorando os ensinamentos de diferentes especialistas no assunto.

Por sua vez, esse controle, para ser mais amplo e imparcial o possível, deve ser desenvolvido no âmbito externo à administração pública através de um órgão aparelhado pelo Estado com expertise, estrutura técnica e autoridade necessária para que a sua atuação fiscalizatória tenha aplicabilidade satisfativa tal como os Tribunais de Contas.

2. O CONTROLE COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL

O fracasso do liberalismo trouxe consigo severas desigualdades e desequilíbrios sociais que, em suma, passaram a exigir das cartas constitucionais uma atuação garantistas por parte dos poderes políticos e a aplicação de um modelo de governo no qual a satisfação das



necessidades básicas e a promoção da igualdade material entre as pessoas seria o norte institucional a ser traçado.

É a partir desse movimento que se observa a ascensão conceitual da república enquanto valor aliado à evidenciação dogmática do Estado de Bem-Estar Social que colocam sobre o constitucionalismo a atribuição de conduzir os direitos e garantias fundamentais ao centro do dever político a ser alcançado pelo Estado.

No caso do Brasil, tal fenômeno pode ser comprovado por meio de uma interpretação histórica e teleológica sobre o artigo terceiro da Constituição Federal de 1988 o qual traça os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, a saber a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, somada à redução das desigualdades sociais e regionais e, por fim, a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Portanto, a Carta Republicana de 1988, além de prever um extenso catálogo exemplificativo destes direitos e garantias fundamentais, traçou diversos programas e ações que impositivamente deverão ser atendidos pelos poderes políticos constituídos.

Ao longo do tempo a doutrina jus constitucionalista aprofundou os estudos sobre os direitos e garantias fundamentais homenageados no texto político aplicando-lhes diferentes classificações e divisões considerando suas gerações, suas aplicabilidades e eficácias, bem como suas formas de previsões destacando no próprio texto aquelas as quais não se encontravam expressos naquele catálogo, mas alcançavam, inclusive, direitos e garantias implicitamente previstos ao longo do texto constitucional.

É o caso dos dizeres dispostos no artigo 5º, §2º da CF/88. Vejamos:

Art. 5º (...)

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

A partir do momento em que a Constituição impõe ao Estado a realização de atividades programáticas com o fim de efetivar as garantias e direitos fundamentais o Estado unitário e centralizador não é mais efetivo já que seu alcance é certamente menor exigindo-se um desmembramento do poder político central em entes públicos que, dotados de autonomia política, jurídica e financeira, assumirão a sua parcela de responsabilidades e competências nas realizações dos programas estabelecidos no texto Magno.

In casu, é o surgimento desse Estado Republicano e Federativo que, como forma de garantir a autonomia aos seus Entes federados, promoveu-se a discriminação distribuição e divisão de rendas públicas materializadas através dos orçamentos públicos.

E, a partir desse mesmo conceito de republicanismo de que todos são ‘donos’ das rendas públicas especificadas nos orçamentos é que a carta constitucional, através dos princípios de transparência e publicidade, impôs aos respectivos entes federativos – por meio de suas gestões políticas – as obrigações e deveres de prestarem contas e comprovarem que os recursos públicos recebidos foram, de fato, utilizados na execução dos programas constitucionais a eles impostos.

É como resultado da conjugação destes princípios e circunstâncias constitucionais que o controle da gestão de recursos públicos se materializa como um direito fundamental implícito que, inclusive, segundo Fernandes (2016), possui assento no artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 dizendo que a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração.

Neste passo, tomando como base o desenho constitucional traçado alhures, a materialização do direito fundamental ao controle dos gastos públicos impõe uma severa e

complexa tecnicidade incapaz de ser exercida diretamente pelos indivíduos em particular que não possuem a estrutura física, técnica e intelectual adequadas para executar tal controle dentro da amplitude e profundidade exigidas, conforme bem observa a doutrina:

Demonstrado o controle como um direito fundamental e reconhecido que, na moderna estrutura estatal do país, a ação da sociedade se instrumentaliza por meio do Tribunal de Contas, forçoso concluir que esse organismo pode ser destinatário ou demandado da ação de petição e até mesmo do interesse de conhecer informações de caráter geral que, de outra forma, não possam ser disponibilizadas. Para tanto, basta lembrar que, na concepção atual de ordenação sistêmica, há informações que somente são consolidadas em nível de unidade federada nos Tribunais de Contas. (FERNANDES, 2016, p. 40).

Data vênua a Constituição da República atribuir ao Poder Legislativo a típica e precípua função de fiscalizar e controlar os gastos dos recursos públicos pelo Poder Executivo, a amplitude de tal desiderato, além de exorbitar a seara de um único Poder instituído – já que o Legislativo, em sua função atípica, também realiza atos de gestão de recursos públicos –, a realização do direito fundamental ao controle impõe ao Estado a estruturação de um órgão específico capaz de prestar o apoio e aproximar tal realidade dos cidadãos independentemente de qual Poder político está sendo objeto do controle.

Portanto, entendido que o direito fundamental ao controle da gestão pública se efetiva pelo apoio técnico prestado pelos Tribunais de Contas, importante enfatizar que existe um acervo principiológico de sede constitucional que sedimenta a realização prática do controle, a saber: a publicidade, a transparência e o dever de prestar contas, todos estes aferíveis através da atuação dos Tribunais de Contas:

Pelo mesmo motivo é que o princípio da publicidade se faz mais intenso no âmbito dessas Cortes. Não só porque, em regra, se está controlando recursos públicos, na origem de propriedade de todos, o que assegura o dever de amplo conhecimento, mas, sobretudo, porque qualquer cidadão tem direito fundamental ao controle. Somente outro direito fundamental poderia limitá-lo. Tal ocorre, portanto, quando do exercício da ampla defesa e do contraditório em processo de apuração de um fato perante um tribunal. Nessas circunstâncias, e até que se ultime o exercício desse direito, aquele referente ao controle pode ficar suspenso e até sem publicidade; exercido o direito, firmado o juízo, restaura-se na plenitude o vigor do direito fundamental ao controle. (FERNANDES, 2016, p. 40).

Pacificada a conclusão de que o controle dos gastos públicos possui *status* constitucional de direito fundamental é de importante alvitre entender qual o caminho hermenêutico traçado para alocá-lo nessa posição de destaque axiológico e, para tanto, analisar a dinâmica do ciclo das políticas públicas como um meio essencial – e talvez o único –, capaz de promover a legítima execução dos programas constitucionais e a consequente realização dos direitos fundamentais de segunda geração.

Neste passo, considerando que a execução e implementação de políticas públicas exige um considerável vulto financeiro cuja origem advém do erário público, entra-se em cena o instituto do orçamento público, indispensável na elaboração, planejamento e previsão de aplicação das receitas públicas de acordo com suas atividades e despesas previamente estabelecidas pelos Poderes políticos instituídos, *in casu*, o Legislativo e Executivo, materializado pela conjugação das suas normas fundamentais: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária anual – LOA.

Inclusive, esse é o ensinamento de Torres (1999) os Tribunais de Contas possuem um papel dilargador da democracia social. Contudo, conforme afirma Simões (2014, p. 93):



Essa medida insere-se na moderna concepção de que o Tribunal de Contas é colaborador tanto da Administração e do Legislativo quanto da própria comunidade. A democracia hodierna é representativa e participativa, como deixa claro a CF de 1988, assegurando às associações e demais órgãos da comunidade a possibilidade de defesas dos direitos públicos, coletivos e difusos. O Tribunal de Contas, que está essencialmente ligado aos direitos fundamentais, pela dimensão financeira que estes exibem, aparece na CF 88 como uma das garantias institucionais da liberdade, a que o cidadão tem acesso através das garantias processuais. Pode a comunidade invocar a proteção do Tribunal de Contas para o combate à corrupção, para o controle dos incentivos fiscais, para promover a fiscalização sobre as entidades financeiras privadas que, causando prejuízos a terceiros, possam atingir o Tesouro, para fixar o valor do dano ambiental causado por funcionário público ou terceiros, etc.

Portanto, nesta linha de raciocínio fica claro que a higidez na execução orçamentária é de vital importância no ciclo de execução e implementação de políticas públicas, pois é desde o nascedouro – elaboração, propostas e debates parlamentares –, até a execução das previsões orçamentárias que o Poder Público canaliza e aplica os recursos públicos necessários para a realização dos direitos sociais reclamados nos programas constitucionais.

A partir desta exegese que a Carta Política de 1988 atribuiu ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, a missão de atuar no controle externo dos atos da administração pública o qual possui um amplo campo de atuação, tanto na seara financeira quanto administrativa. Contudo, no presente artigo, por hora, a direção a ser traçada diz respeito ao âmbito do controle de gastos públicos e, por consequência, da execução orçamentária realizando-a, inclusive, através de meios coercitivos e pedagógicos, cautelares e incidentais, tudo como forma de materializar o direito fundamental ao controle.

Por sua vez Domingos (2020) reforça que a interferência dos Tribunais de Contas é legitimada pelo poder-dever de promoção do controle externo o qual proporciona o um planejamento estratégico sustentável de médio e longo prazo, comprometido e mais seguro, tanto do ponto de vista da legalidade quanto da eficiência capaz de reduzir os riscos de políticas públicas fracassadas. Tal processo decisório resulta nas leis orçamentárias, a iniciar pelo Plano Plurianual, o qual compete ao Tribunal de Contas a fiscalização de seu cumprimento”.

Além da inteligência constitucional espelhada na exegese acima é importante destacar que a Carta Política de 1988 assume um papel garantista cuja axiologia dos institutos nela dispostos encontra-se em constante evolução interpretativa em prol de uma proteção mais ampla dos direitos fundamentais defendendo a sociedade contra os abusos do Estado onde as mudanças na estrutura social são refletidas com a modificação e ampliação do alcance dos mecanismos constitucionais indispensáveis para a defesa dos direitos fundamentais refletindo, por exemplo, na busca de uma administração pública mais proba, eficiente e ética.

Por certo, a possibilidade de uma Administração Pública enviesada nesse modelo proporcionaria uma maior realização de direitos sociais, justamente porque, engajada nesses predicados e princípios, faria melhor uso dos recursos públicos direcionando-os a uma aplicação efetiva em políticas públicas relevantes ao interesse da coletividade e, como dito, toda essa conjuntura circunstancial faz exsurgir uma evolução axiológica de valores capazes de modificar e elevar os critérios de controle externo e, por consequência, alarga a atuação dos Tribunais de Contas.

Em verdade, nesse novo paradigma as Cortes de Contas passam de meros órgãos controladores a gestão fiscal e da legalidade dos atos públicos para exercer o controle técnico e político garantidor de valores democráticos, ou seja, o controle externo deixa de recair única e

exclusivamente sobre a legalidade dos atos administrativos passando a debruçar-se sobre a legitimidade dos atos de gestão, conforme ensina Leoni (2021, p. 57):

[...] as mudanças na estrutura da sociedade, do Estado e da própria Administração Pública foram responsáveis pelo afastamento do critério mais restritivo da legalidade, para se empregar os critérios da ética, da qualidade da gestão, da probidade, da eficiência, entre outros. E se os critérios de controle e de aferição de resultados das políticas públicas são outros, é claro que a função atribuída aos órgãos de controle – e aqui se pontuada não somente os Tribunais de Contas, como o Ministério Público, as Auditorias e Controladorias, as Agências Reguladoras e o próprio Judiciário – também se altera.

Nesta senda, entendendo o controle com um direito fundamental e a relevância da atuação dos Tribunais de Contas como o efetivador desse direito fundamental em sua modalidade externa, é importante compreender quais as formas de manifestação dessa função avaliando seus limites e sua natureza.

3. CONTROLE EXTERNO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Antes de tudo, como forma de compreender o objeto do presente estudo é de suma importância entender a forma de atuação que as Cortes de Contas no desenvolvimento do dever de controle externo da Administração Pública, suas atribuições e a natureza de suas decisões.

Neste ponto, faz-se calha destacar que, ao contrário do que uma pequena parcela da doutrina considera, as prerrogativas e atribuições dos Tribunais de Contas possuem natureza administrativa e não jurisdicional conforme entendimento já pacificado pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 1.032.732, relatado pelo Exmo. Sr. Ministro Benedito Gonçalves que assim afirmou:

[...] O controle exercido pelos Tribunais de Contas não é jurisdicional e, por isso mesmo, as decisões proferidas pelos órgãos de controle não retiram a possibilidade de o ato reputado ímprobo ser analisado pelo Poder Judiciário, por meio de competente ação civil pública. Isso porque a atividade exercida pelas Cortes de Contas é meramente revestida de caráter opinativo e não vincula a atuação do sujeito ativo da ação civil de improbidade administrativa. [...] O mister desempenhado pelos Tribunais de Contas, no sentido de auxiliar os respectivos Poderes Legislativos em fiscalizar, encerra decisões de cunho técnico-administrativo e suas decisões não fazem coisa julgada, justamente por não praticarem atividade judicante. Logo, sua atuação não vincula o funcionamento do Poder Judiciário, o qual pode, inclusive, revisar as suas decisões por força Princípio Constitucional da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional.

Neste caso, Simões (2014, p. 346) ressalta que a Carta Republicana de 1988 subdivide a atuação dos Tribunais de Contas em três esferas distintas, “uma ordem fiscalizatória repressiva, uma ordem fiscalizatória preventiva e outra (concomitante), todas com vistas ao uso eficiente e social da ação administrativa, garantidora das liberdades públicas do cidadão.”

Portanto, considerando que as decisões e manifestações dos Tribunais de Contas, apesar de seguirem parâmetros técnico-jurídicos, são dotadas de objetividade de alçada administrativa e não jurisdicional, justamente por não serem revestidas de definitividade e imutabilidade já que consistem no produto final do controle externo da Administração Pública, de matriz democrático-constitucional.

Conforme já asseverado alhures, o exercício do controle da administração pública, além de um direito fundamental, é essencial para a consecução dos objetivos do Estado



Democrático de Direito pois é através desta atuação de colegiados especializados que estes órgãos de controle externo provocam as gestões públicas a sempre aplicarem a atenção devida à regular utilização do erário público canalizando-os aos reais interesses sociais revelando-se indispensável nas relações entre Estado e sociedade, como bem observado pela doutrina:

O controle é fundamental para o regime democrático, já que desempenha importante função nas relações entre Estado e sociedade. [...] O Estado sujeita-se à ordem e à eficiência administrativas, bem como à eficácia dos seus atos. Esses princípios criam mecanismos ou sistemas de controle das atividades estatais, visando a proteger tanto a própria administração pública como os direitos e garantias da coletividade. (SIMÕES, 2014, p. 499).

Nestes termos, uma das formas de exercício do controle externo mais comuns realizadas pelos Tribunais de Contas a ser tratada neste trabalho se dá através da apreciação e julgamento nas contas dos ordenadores de recursos públicos, tanto do Poder Executivo, quanto do Legislativo, conforme as competências arroladas nos incisos I, II, VI e VIII, do art. 71, da Carta Republicana de 1988.

In casu, cabe destacar que a apreciação das contas dos gestores públicos é um instrumento valioso de transparência que, além de possibilitar que a sociedade efetue cobranças sobre a aplicação dos recursos públicos em políticas públicas indispensáveis à efetivação de direitos fundamentais, o que, para Fernandes (2003), o julgamento das contas do gestor público encerra a última fase do ciclo orçamentário e permite aos cidadãos avaliarem se aquele ordenador de despesas obedeceu os programas, metas e valores consignados nas normas orçamentárias, ou se utilizou os respectivos recursos em finalidades estranhas aos interesses sociais, a saber:

A Constituição Federal, e, em simetria, as constituições estaduais e leis orgânicas de Município referem-se às contas do Presidente da República, do governador e do prefeito respectivamente. Abre-se, então, amplo debate sobre o conteúdo da norma e sobre o julgamento das contas dos demais poderes e órgãos autônomos. Para compreender por que a norma se refere à pessoa do chefe do poder executivo, é importante considerar o seguinte: 1º) o julgamento das contas pelo poder legislativo encerra na verdade a última fase do ciclo orçamentário: – a primeira consiste na elaboração da proposta orçamentária pelo poder executivo; – a segunda, na discussão e aprovação dessa proposta pelo poder legislativo; – a terceira corresponde à execução do orçamento; – a quarta refere-se ao controle da execução do orçamento e parecer final, prévio ao julgamento das contas, pelo tribunal de contas; – a quinta, encerrando o ciclo, julgamento das contas pelo poder legislativo.[...]” (FERNANDES, 2003, p. 311).

Em arremate, fica claro que o livre exercício das competências dos Tribunais de Contas possui corolário constitucional nas bases do Estado Democrático de Direito de inarredável importância para a consecução prática do controle externo sobre os gastos da administração pública e, por consequência, garantia do regular atendimento do ciclo orçamentário e, diga-se de passagem, uma das formas mais comuns de se efetivar o controle externo das Cortes de Contas é por meio do julgamento das contas dos ordenadores de despesas públicas.

4. CONTROLE EXTERNO, EFICIÊNCIA E GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

Uma vez consolidada a relação direta entre controle externo e a realização prática dos direitos fundamentais, entendendo-se a importância daquele como uma forma de viabilização no processo de promoção destes, é importante destacar que as necessidades econômicas, sociais



e culturais observadas na sociedade exigem a máxima eficiência na gestão financeira do tesouro público face à escassez dos recursos os quais são indispensáveis ao processo de implementação e execução de políticas públicas.

Tal eficiência de natureza administrativa têm caráter substancial e deve ser perseguida pelos Poderes Públicos instituídos como forma de proporcionar o cumprimento dos programas estabelecidas pela Carta Política de 1988. Contudo, essa imposição da eficiência, enquanto um mandado de otimização, exige que sobre ela seja realizada a função de controle da administração pública com o intuito de se observar o seu cumprimento, conforme ensina a doutrina de Costa (2020, p.169):

O controle da eficiência reclama instrumentos específicos para a sindicância da gestão. O controle da eficiência não se resolve em juízo de legalidade, mas reclama a verificação da congruência da atuação administrativa, em sua ação, articulação e instrumentalização com os fins preestabelecidos

Tal exegese identifica-se àquela consagrada pelo constituinte originário ao colacionar no Texto Magno o instituto do controle externo e sua aplicabilidade sobre os atos da administração pública cuja missão precípua é fiscalizar e impor o atendimento da eficiência nos atos administrativos proporcionando uma gestão orçamentária que traga economicidade dos recursos financeiros que, por sua vez, possibilitem uma aplicação mais efetiva nas ações de realização das garantias mínimas aos mais vulneráveis.

Desta feita – conforme se demonstra –, são os Tribunais de Contas que estão mais bem aparelhados para realizar esse modelo de controle externo capaz de avaliar os processos de escolhas das alternativas administrativas que ensejam dispêndios de recursos em políticas públicas e a consequente alocação de recursos financeiros sempre mensurando se a gestão pública está atenta ou não para as metas que deve atingir.

O princípio da eficiência, em face dos objetivos traçados pela Constituição, exige a análise da eficiência do gasto, mas não isoladamente. Trata-se de um gasto dirigido a uma finalidade. As escolhas do que primeiramente atender também é alcançada pelo princípio da eficiência. Trata-se de dar eficiência máxima aos vetores Constitucionais. Assim, logo na primeira fase de opção de gasto, conquanto seja decisão política, já se verifica a incidência do princípio da eficiência, para que, em face da escassez de recursos, se fique atento às prioridades traçadas pela Constituição. [...] Em alguns casos, a Constituição apenas enuncia a necessidade de priorização de gastos, principalmente quando elenca os direitos fundamentais que serão atendidos, colocando ali o direito à vida, saúde, habitação, proteção ao meio ambiente, como vetores que devem orientar o estabelecimento de prioridades, aqueles direitos que maximizam o direito a uma vida digna. (COSTA, 2020, p. 170).

Portanto, fica pacificado que a eficiência administrativa nos gastos dos recursos orçamentários é essencial para viabilizar a garantia e a realização dos direitos fundamentais, principalmente naquele escopo das garantias mínimas para uma vida digna em sociedade. Entretanto, infelizmente a obediência ao princípio da eficiência não é uma máxima seguida nas gestões públicas brasileiras, surgindo assim a necessidade de aplicar um controle técnico e estruturado capaz de impor medidas de alçada sobre as administrações públicas que se materializem em atos eficientes sobre a gestão dos recursos, fato este que deixa clara a vinculação direta e a influência que as Cortes de Contas exercem sobre a realização do mínimo existencial.

Por sua vez, em uma interpretação teleológica e hermenêutica sobre os institutos constitucionais em cotejo nota-se que a exegese estabelecida sobre o princípio constitucional da eficiência impõe que na aplicação dos gastos públicos deve-se obrigatoriamente priorizar e maximizar a realização daqueles programas de trabalhos cujos objetivos e metas são garantir o



mínimo existencial, o que afasta a incidência da reserva do possível para um momento posterior à rigorosa verificação de “sobras” no cumprimento do orçamento público, tudo isso através do suporte técnico dos Tribunais de Contas:

A Constituição irradia assim, seja através das regras seja através dos princípios, toda a sua força normativa sobre a gestão do gasto público e estabelece ainda as diversas formas do exercício do controle do gasto público: controle social, controle interno, controle externo (judicial, político e técnico-administrativo). [...] Os Tribunais de Contas se inserem no âmbito do controle externo técnico-administrativo, recebem diretamente da Constituição a atribuição para controlar a correta utilização dos recursos públicos não só do ponto de vista formal, mas, principalmente, sob o critério de legitimidade dos atos de gestão, e estão autorizados, inclusive, a sancionar o gestor em virtude da prática de ato ilegítimo. (COSTA, 2020, p. 177).

Por seu turno a atuação dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo é de tamanha relevância que o Pretório Excelso STF já sumulou o verbete 347 no qual afirma que “o Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”. Contudo, cabe destacar que em decisão monocrática exarada nos autos da Medida Cautelar no MS nº 35494, relatado pelo Min. Alexandre de Moraes, julgado em 06/02/2018 o STF assentou que:

Dentre a perspectiva constitucional inaugurada em 1988, o Tribunal de Contas da União é órgão técnico de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, cuja competência é delimitada pelo art. 71 do texto constitucional. Sendo inconcebível, portanto, que o Tribunal de Contas da União, órgão sem qualquer função jurisdicional, exerça controle difuso de constitucionalidade nos processos de sua análise, ao pretenso argumento que lhe seja atribuída tal competência em virtude do conteúdo da Súmula 347/STF, editada em 1963, cuja subsistência ficou comprometida pela promulgação da Constituição Federal de 1988. [...] Desse modo, a Constituição Federal não permite ao Conselho Nacional de Justiça, tampouco ao Tribunal de Contas da União, o exercício de controle difuso de constitucionalidade, pois representaria usurpação de função jurisdicional, invasão à competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal e desrespeito ao Poder Legislativo.

Data vênia os dois entendimentos diferentes exarados pela Suprema Corte acerca da competência dos Tribunais de Contas para realizarem controle difuso de constitucionalidade, é importante considerar que o controle externo exercido por esses Colegiados possui uma dimensão constitucional cuja a apreciação dos atos administrativos, sejam eles de natureza normativa ou administrativa, incide um juízo de constitucionalidade levando-se em consideração se o ato sob análise está ou não em consonância com os preceitos de legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade e *eficiência*.

Essa intelecção fica nítida ao observar os termos do Acórdão nº 1.722/2008 exarado pelo plenário do Tribunal de Contas da União:

[...] Em relação ao princípio da eficiência, contido no caput do art. 37 da Constituição Federal. Embora seja cediço que o conteúdo principiológico deva permear toda a atividade administrativa, há circunstâncias fáticas que constituem notório empeco a uma gestão eficiente, tais como restrições orçamentárias, falta de pessoal qualificado, apenas para mencionar alguns. [...] Portanto, a invocação deste princípio para sustentar uma ação coercitiva por parte do Controle Externo deve demonstrar, de forma irrefutável, que o gestor público, dentro de sua esfera de poder discricionário, tenha concorrido, por ação ou omissão, para um resultado abaixo dos parâmetros objetivos mínimos de eficiência que possam ser exigidos de um órgão ou entidade.

São exatamente nestes termos que o exercício do controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas – cujo escopo constitucional é a satisfação do princípio da eficiência – é considerado essencial para a realização do mínimo existencial evitando que os recursos públicos sejam utilizados de forma ineficiente.

Muito embora as Cortes de Contas não possuam competência para realizar controle de constitucionalidade difuso, ainda subsiste a elas a prerrogativa de, dentro dos meandros do controle externo, realizar juízo de constitucionalidade sobre a regular, legítima e eficiente aplicação das verbas orçamentárias que, ao final e ao cabo, influenciam diretamente no ciclo de políticas públicas essenciais à sociedade.

5. O CONTROLE EXTERNO E O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O atual cenário político-social demonstra de forma clara e inequívoca que o perfil dos gestores públicos está cada vez mais desconectado dos preceitos de legalidade, moralidade e interesse público. É muito comum observar país à fora gestores públicos mais preocupados com os interesses político-eleitorais que acabam por conduzir a execução das políticas públicas de forma completamente dissociada dos programas traçados na Constituição Federal de 1988.

Esse descompromisso com as reais necessidades básicas da sociedade impulsionado pelos interesses pessoais leva a Administração Pública a uma má formulação e execução do ciclo de políticas públicas que, por fim, resulta em atos de gestão ineficientes e incapazes de promover a garantia de direitos fundamentais, conforme a inteligência doutrinária disposta abaixo:

[...] as políticas públicas devem ser firmadas como compromisso de políticas de Estado e com a coordenação simultânea em diversas áreas de atuação do poder público. Esforços que vão da montagem da agenda à avaliação da implementação da política pública formam o ciclo indispensável para mensuração de sua eficiência. Escolhas mal feitas, diagnósticos errôneos, execuções imprecisas e dimensionamentos irrealistas são algumas das graves falhas que comprometem o sucesso de uma política pública e que podem agravar um problema que já era lesivo, retrocedendo-se nas metas inicialmente traçadas ou causando outros problemas que precisarão de outras soluções. [...] É certo que problemas sociais encarados pelos políticos administradores como uma oportunidade meramente política tendem a apresentar soluções que caibam dentro de um único mandato, comprometendo as escolhas de mérito das quais procuram alijar os órgãos de controle na seleção dos meios de resolução. (DOMINGOS, 2020, p. 396).

Por conta dessa realidade é que se buscam meios de realizar um avanço interpretativo sobre as normas constitucionais no sentido de ampliar o espaço de atuação dos Tribunais de Contas possibilitando que o controle externo ultrapasse os meandros tecnicistas da seara contábil, patrimonial e financeira e alcance diretamente a formulação e a realização das políticas públicas.

Ademais, segundo o pensamento de Domingos (2020) enquanto órgãos fiscalizadores das dimensões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, os Tribunais de Contas possuem a capacidade de diagnosticar os problemas sociais que mobilizariam a abertura de discussões em torno da montagem da agenda social do Poder Público. E, muito embora na fase de “tomada das decisões” as escolhas sejam eminentemente políticas com o propósito de definir o direcionamento das ações e investimentos, há certo limite para a discricionariedade aplicável pela Administração Pública.

É nessa linha de inteligência que a vigência da Constituição Federal de 1988 é considerada um marco no processo de ampliação das competências dos Tribunais de Contas



através, por exemplo, da elevação dos institutos da eficiência e eficácia no controle de gastos públicos ao status de princípios constitucionais os quais se materializam por meio do controle externo exercido pelas Cortes de Contas, conforme a inteligência de Speck (2000, p. 157):

Um exemplo é a faculdade atribuída ao TCU para que exerça o controle operacional dos órgãos e entidades da União. Apesar de o texto constitucional não ter dito muito, nem definido precisamente no que consistiria o controle operacional, a literatura aponta que o termo denota uma nova característica do controle, que deixa de incidir sobre aspectos meramente formais ou legais, para abarcar um controle mais substancial, de mérito do gasto administrativo em comparação com os produtos advindos daquela ação.

Nestes termos, surge um novo paradigma de controle externo, qual seja o controle do desempenho que é pautado no critério da legitimidade que, segundo Leoni (2021) tal paradigma supera a atuação de cunho essencialmente legalista vivenciada nos modelos destacados pelas constituições anteriores dando lugar a auditorias e análises que avaliam o desempenho das políticas públicas elaboradas e executadas pelos gestores. Contudo, calha destacar que o advento de um novo perfil de controle externo não exclui àquele modelo clássico pautado nos critérios da legalidade e economicidade dos atos administrativos, os quais são ínsitos à própria natureza do instituto.

Além disso, é importante reforçar que a noção de gastos obrigatórios deve estar diretamente associada com a aplicação de recursos públicos necessários a financiar a execução de políticas públicas consideradas essenciais para a garantia do mínimo existencial, às quais foram previamente escrituradas nas normas constitucionais programáticas e, portanto, as autoridades administrativas – na condição de ordenadores de despesas – assumem a função de executores do orçamento público estando assim vinculados ao cumprimento das metas e atividades orçamentárias previamente estabelecidas, cujo objetivo mediato e imediato é viabilizar o cumprimento de políticas públicas garantidoras de direitos fundamentais.

A manifestação do poder de controle externo exercido pelas Cortes de Contas coloca-as em conexão direta com o ciclo de políticas públicas e essa relação não está amparada apenas em uma construção hermenêutica, mas também em uma previsão expressa do texto Magno, quando o art. 71, IX e o caput do art. 75, ambos da Constituição Federal de 1988, autoriza que o controle externo – seja em sua forma previa ou incidental – recaia sobre atos administrativos cujo objeto esteja desvirtuado dos interesses públicos.

É o caso, por exemplo, da legitimidade do poder de controle que tais Cortes exercem sobre processos licitatórios que apresentem acentuado risco de lesão ao erário e comprometam alguma fase de aplicação de política pública e o interesse público envolvido, conforme já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal – STF ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.510-7/DF, relatado pela Exma. Sra. Dra. Ministra Ellen Graice:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO.

1 – Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2 – Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, §1º e 2º da lei 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. 3 – A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4

– Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem.

Portanto, o julgado acima reflete que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, além de ser indispensável para a efetivação da democracia, também assume a responsabilidade de preservar a higidez da função institucional do Estado de Direito que é priorizar o cumprimento dos programas constitucionais cujo objeto primordial é a satisfação dos direitos fundamentais básicos, o qual só é alcançado pela concreta conclusão do ciclo de políticas públicas.

Face as referidas e latentes circunstâncias é que esse desiderato constitucionalmente previsto ao poder-dever do controle externo somente se efetiva por um processo de auditoria que imponha uma gestão pública de resultados, alcançada pela correta aplicação das receitas e despesas públicas que, para Simões (2014), a premissa de que a fiscalização da gestão da receita e da despesa pública “é fundamental à manutenção do Estado de Direito, podendo-se afirmar, ainda, com segurança e certeza, que a função constitucional exercida pelos Tribunais de Contas é essencial para o efetivo estabelecimento da democracia”.

O autor destaca ainda que:

[...] a eficácia do ciclo de políticas públicas está adstrita diretamente à correta aplicação dos recursos de que dispõe a Fazenda Pública e para isso é essencial que se imponham meios efetivos de controle de resultados, no sentido de que a plena eficácia da fiscalização das contas públicas se dá com a observância da função social do controle externo, oportunidade em que os trabalhos também são dedicados à medição dos resultados sociais dos programas de governo, com a verificação da necessária interdependência entre a aplicação de recursos públicos e a melhoria das condições de vida da população. (SIMÕES, 2014, p. 401).

Em verdade, além dos preceitos jusfundamentais explícitos no Texto Magno a conduta dos administradores e gestores públicos deve estar preenchida pelos predicados da ética e da moral e, a partir daí a função externa e fiscalizadora exercida pelos Tribunais de Contas concluiria a busca e a efetivação da justiça social conclamada na Carta Política que, mais uma vez Simões (2014) ensina sobre a relação estabelecida entre a ordem constitucional e os anseios da sociedade contemporânea determina, de modo cada vez mais veemente, que o controle externo seja efetuado por meio de um processo de auditoria de gestão e de resultados.

Portanto resta indubitável a relevância ímpar na atuação dos Tribunais de Contas que, por meio da materialização do direito fundamental ao controle exercido sobre a administração pública é que, na prática, mensura-se o mínimo de conclusão hígida do ciclo de políticas públicas tão importante para garantir a efetividade dos programas constitucionais e a concretude dos direitos fundamentais básicos da sociedade que é a única destinatária final dos serviços prestados pelo Estado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma vez demonstrado neste trabalho que a atuação dos Tribunais de Contas assume um papel dilargador da democracia social pois é a função institucional destas Cortes Especializadas que se busca materializar o direito fundamental ao controle da administração pública, o qual é um vetor da regular conclusão do ciclo de políticas públicas essenciais para o cumprimento dos programas constitucionais.

E, nestes termos, tal controle exercido pelos Tribunais de Contas manifesta-se por meio de atos administrativos, sejam de natureza cautelar e antecedente, incidental, repressivos ou pedagógicos cujo foco de atuação é a promoção da eficiência na ordenação de recursos públicos. Destaque-se ainda que o exercício do controle externo da Administração Pública pelas



Cortes de Contas se instrumentaliza através de atuação administrativa e não jurisdicional, já que, sobre os seus atos não há se falar de manifestação de coisa julgada sendo perfeitamente possível a revisão judicial.

Essa relevância da atuação destes Colegiados advém da realidade experimentada nas administrações públicas que são conduzidas por gestores eivados de descompromisso para com a função institucional dos Poderes constituídos deixando de lado os programas constitucionais em detrimento de interesses pessoais e eleitoreiros o que colima para a elaboração e execução de políticas públicas divorciadas da eficácia constitucional de satisfazer os direitos fundamentais resultando no desperdício de recursos públicos.

A partir dessa realidade é que se justifica a ampliação do espaço de atuação dos Tribunais de Contas focando o controle externo diretamente nos fatores de eficiência e eficácia na gestão orçamentária de recursos financeiros no sentido de direcionar a administração pública ao melhor gerenciamento das receitas e em consequência o exato cumprimento do ciclo das políticas públicas que se conclui com a satisfação final de direitos fundamentais.

Portanto, diante do atual modelo de controle externo inaugurado pela Carta Magna de 1988 confirma-se que a atuação dos Tribunais de Contas é indispensável ao processo de fiscalização das administrações públicas quanto aos seus deveres de conduzirem os atos administrativos com eficiência, economicidade – além da legalidade e moralidade – buscando sempre aplicar os recursos financeiros em políticas públicas concretas e eficazes dissociadas de interesses pessoais e desvirtuados dos preceitos republicanos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.722/2008, Relator(a): BENJAMIN ZYMLER, Plenário, julgado em 20/08/2008, Ata nº 33/2008, aprovada em 21/08/2008, publicada em 22/08/2008, disponível em [Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União \(tcu.gov.br\)](#).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. SÚMULA Nº 347, Plenário, disponível em [Supremo Tribunal Federal \(stf.jus.br\)](#).
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 24.510-7/DF, Relator(a): ELLEN GRAICE, Pleno, julgado em 19/11/2003, PROCESSO FÍSICO, DJ - 54, PUBLIC 19/03/2004.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar no MS nº 35494/DF, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Decisão Monocrática, julgado em 06/02/2018, PROCESSO ELETRÔNICO, DJe-024, PUBLIC 09/02/2018.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1032732 CE 2008/0035941-6, Relator(a): BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, julgado em 25/08/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe - 1811 DIVULG 04-09-2015 PUBLIC 08-09-2015.
- COSTA, Antônio França da. Controle de Legitimidade do Gasto Público pelos Tribunais de Contas no Brasil. 1ª edição. Belo Horizonte. Dialética. 2020. Edição Kindle.
- DOMINGOS, Adriana Lima; ALVES, Benedito Antônio e outros. Tribunal de contas do século XXI. Coordenado por Edilberto Carlos Pontes Lima. Belo Horizonte. Fórum, 2020. Edição do Kindle.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência*. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- LEONI, Fernanda. O papel do Tribunal de Contas da União no ciclo de políticas públicas. São Paulo, 2021, Editora Dialética. Edição do Kindle.



SIMÕES, Edson. Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas. São Paulo, Saraiva, 2014. Edição Kindle.

SPECK, Bruno Wilhelm. Inovação e rotina no tribunal de contas da união: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.