REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO– USP

Seção: Artigos Científicos

Controle das Políticas Públicas: uma apreciação sob a ótica do Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas

Control of Public Policies: An evaluation from the point of view of the Legislative Power, the Judicial Power and the Court of Auditors

Luísa Fófano Chudzij

Resumo: Tem-se por objeto de estudo o controle da Administração Pública no contexto das Políticas Públicas. Estabeleceu-se como objetivo geral a análise da possibilidade de realização do controle dos atos administrativos, relacionados às Políticas Públicas, pelo Poder Legislativo, Judiciário e Tribunal de Contas. O método empregado para a construção das principais ideias textuais foi o dedutivo e, para tanto, pautou-se em pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e de legislações pertinentes. Realizou-se uma abordagem inicial sobre as modalidades de controle da Administração Pública para, posteriormente, pormenorizar as características do controle legislativo, do judiciário e do exercido tecnicamente pelo Tribunal de Contas. Conclui-se que, no contexto do *policy cycle,* é essencial a ideia de *accountability*, haja vista que pressupõe um controle, transparência e prestação de contas do atuar público. Desse modo, todas as fases do *policy cycle* devem ser observadas e, em especial, a fase de controle e avaliação, pois é por meio desta que é possível aferir se as Políticas Públicas estão cumprindo sua finalidade: ser mecanismo de concretização dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Políticas Públicas; *Policy Cycle;* Controle; Administração Pública.

Abstract: The object of study is the control of Public Administration in the context of Public Policies. Its general objective is the analysis of the possibility of control of administrative acts, related to Public Policies, by the Legislative, Judiciary and Court of Auditors. The method used for the construction of the main textual ideas was the deductive method based on a bibliographical, jurisprudential and legislative research. An initial approach was taken on the modalities of control of the Public Administration to, later, detail the characteristics of legislative, judicial and technical control exercised by the Court of Auditors. It concludes, in the context of the policy cycle, that the idea of accountability is essential, because it presupposes control and transparency of the public act. Thus, all phases of the policy cycle must be observed, in special, the control and evaluation phase, because through that means it is possible to measure if Public Policies fulfill their purpose: to realize fundamental rights.

Keywords: Public Policies; Policy Cycle; Control; Public Administration.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7n1p275-296

Este conteúdo está protegido pela lei de direitos autorais. É permitida a reprodução, desde que indicada a fonte como "Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo". A RDDA constitui periódico científico da FDRP/USP, cuja função é divulgar gratuitamente pesquisa na área de direito administrativo. Editor responsável: Professor Associado Thiago Marrara.

CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA APRECIAÇÃO SOB A ÓTICA DO PODER LEGISLATIVO, PODER JUDICIÁRIO E TRIBUNAL DE CONTAS

*Luísa Fófano CHUDZIJ**

Sumário: 1 Introdução; 2 Controle da Administração Pública e Políticas Públicas; 3 Poder Legislativo e Políticas Públicas: uma análise do controle político-financeiro; 4 Controle judicial: uma forma de garantir os direitos fundamentais; 5 Tribunal de Contas: controle técnico das Políticas Públicas; 6 Considerações finais; 7 Referências bibliográficas.

1. Introdução

A proposta deste artigo é examinar a tratativa do controle das Políticas Públicas dentro do Estado Democrático, as quais podem ser definidas como uma sucessão de atos e fatos unidos ao seguinte fim: ser instrumento viabilizador dos direitos fundamentais dentro da conjuntura do *policy cycle*.

A escolha do tema foi motivada pela percepção da essencialidade conferida às Políticas Públicas, as quais são os mecanismos aptos e necessários para a concretização dos direitos fundamentais constitucionais.

No entanto, por vezes, as Políticas Públicas acabam inseridas dentro de um contexto de ineficiência e interrupção. Em razão disso, é factível que devem estar inseridas dentro da esfera do policy cycle e, devido ao papel primordial que desempenham dentro do sistema, não se pode deixá-las ao livre arbítrio da Administração Pública. E é por isso que deve haver um controle do atuar administrativo.

Tendo em vista essa circunstância, o objetivo desta pesquisa consiste no estudo do controle do atuar administrativo a ser exercido pelo Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas. Toda essa investigação se dá pela ótica dos princípios da Administração Pública e sob a égide do texto constitucional.

O método utilizado para a construção das principais ideias textuais foi o dedutivo, pois a presente pesquisa partiu de uma situação geral, Políticas Públicas, para analisar as possibilidades de controle. Para tanto, parte-se de uma pesquisa bibliográfica como fonte da construção de um marco teórico conceitual do estudo, além de uma pesquisa jurisprudencial e de legislações pertinentes à temática.

A pesquisa apresenta, inicialmente, aportes conceituais sobre o controle da Administração Pública, seja este realizado na perspectiva informal ou formal; interna ou

* *Graduação em Direito pela Universidade Federal do Paraná (2018). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Constitucional e Direito Administrativo. Atualmente, é pós-graduanda em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst).*

externa; prévia, concomitante ou posterior; de legalidade ou de mérito. Ademais, perpassa pela concepção de *accountability* democrática, a qual pressupõe controle, transparência, prestação de contas e responsabilização do atuar público.

2. Controle da Administração Pública e Políticas Públicas

O *policy cycle*, processo de construção das Políticas Públicas, deve estar inserido dentro do contexto democrático e deve consubstanciar não apenas o princípio da eficiência, como também observar os outros princípios da Administração Pública de modo a concretizar os direitos e garantias constitucionais dos cidadãos.

Diante do rol extenso de direitos previstos ao longo do texto constitucional, entende-se que tais normas definidoras de direitos e garantias são consideradas normas programáticas, dependendo de ações do Estado para que sejam concretizadas. E, por esse motivo, as Políticas Públicas possuem papel primordial de instrumento para viabilização dos direitos. No entanto, "[...] dentre tantas metas postas pela Constituição, as políticas públicas definem as que devem ser atendidas prioritariamente." (DI PIETRO, 2017, p. 929)

Dessa forma, é por meio do controle dos atos administrativos que será possível perquirir se a Administração Pública vem atuando de maneira a observar os princípios constitucionais, garantindo e concretizando os direitos a toda a população.

Por isso, é de suma necessidade controlar a atividade administrativa de modo a verificar a regularidade dos atos administrativos, coibindo eventuais desvios, ilegalidades e violações do interesse público.

Há diversas modalidades de controle, sendo que tais podem ser subdivididas, numa primeira perspectiva, em controle formal e informal. O controle formal abrangeria um controle interno e externo.

O controle interno está previsto no artigo 74 da Constituição Federal, o qual prevê que: "Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...] "(BRASIL, 1988), ou seja, o Poder individualmente possui a prerrogativa de realizar um controle sobre seus próprios atos. Segundo Di Pietro, o controle interno "[...] é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos da legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação." (DI PIETRO, 2017, p. 909-910)

O controle externo pode ser realizado pelo Poder Legislativo, de acordo com o artigo 49, IX e X e 70, caput da Constituição Federal[1]; e, segundo o artigo 71 da CF[2], será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e do Ministério Público (artigo 129, II e III da CF[3]). E, esse controle está sendo realizado, "[...] mais recentemente, também por agências reguladoras[4] (MEDAUAR, 2018, p. 66-67), criadas com o objetivo de regular as atividades econômicas prioritárias privatizadas pelo Governo e outras, ainda sob domínio estatal." (DAL BOSCO, 2007, p. 356)

Ademais, há o controle judicial da Administração Pública, o qual examinará os atos administrativos sob os aspectos da legalidade e da moralidade, segundo os artigos 5º, LXXIII e 37 da Constituição Federal. (DI PIETRO, 2017, p. 926)

Já no tocante ao controle informal, este ocorre em razão da concessão à qualquer cidadão de mecanismos de ação aptos a poder provocar o procedimento do controle, seja para a proteção de direitos individuais, seja para a proteção de direitos difusos. (DI PIETRO, 2017, p. 907) Isto é, o controle informal seria aquele a ser efetuado pela própria sociedade.

Além de o controle poder ser na modalidade interna ou externa, dentro da perspectiva da formalidade e informalidade, pode ser também classificado de acordo com o momento em: prévio, concomitante ou posterior.

1"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;" (BRASIL, 1988)
"Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder." (BRASIL, 1988)

2 "Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]" (BRASIL, 1988)

3 "Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos [...]" (BRASIL, 1988)

4 Segundo Odete Medauar, "[...] às agências compete, em essência, a regulação setorial, que no Brasil abrange: implementar a política para o setor, fixada pelo Presidente da República ou Ministro da área; expedir normas para o setor em que atuam; fiscalizar o cumprimento dessas normas pelos agentes a que se destinam; aplicar sanções pelo descumprimento das normas; dirimir conflitos entre usuários e prestadores de serviços, entre prestadores de serviços, entre consumidores e fornecedores e outros, conforme seu âmbito de atuação; celebrar termo de compromisso de ajuste de conduta e fiscalizar o seu cumprimento; solicitar informações aos agentes regulados; se for o caso, pedir e instruir pedidos para fins de declaração expropriatória ou de instituição de servidão administrativa; fixar critérios de controle de qualidade de serviços e produtos; interpretar dispositivos ou termos ou conceitos presentes na legislação do setor". Desse modo, percebe-se que as agências reguladoras acabam realizando o controle externo. (MEDAUAR, 2018, p. 66-67)

O controle prévio seria um controle preventivo, que objetivaria impedir a realização de um ato que contraria ao interesse público ou que seja até mesmo ilegal. Já o controle concomitante seria aquele que ocorre durante a atuação da Administração Pública. Por fim, o controle posterior seria caracterizado como aquele controle apto a rever os atos já praticados, corrigindo-os ou confirmando-os, por exemplo. (DI PIETRO, 2017, p. 909)

Ademais, o controle pode ser de legalidade ou de mérito. Destaca-se que aquele pode ser exercido pelos três Poderes, entretanto, este somente pode ser realizado pela própria Administração Pública e pelo Poder Legislativo com algumas limitações. (DI PIETRO, 2017, p. 909)

Em contrapartida, Medauar defende que, quanto ao aspecto da atividade administrativa, pode haver ainda um controle da "boa administração", além do da legalidade e de mérito, o qual consistiria num controle de aspectos de eficiência, produtividade e gestão. (MEDAUAR, 2018, p. 376)

Assim sendo, o controle da Administração Pública possui um escopo essencial de garantia da compatibilização do agir administrativo com os princípios que, notadamente, norteiam a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Logo, o estudo do controle da Administração Pública é essencial e, no contexto das Políticas Públicas, faz-se necessário analisar a possibilidade do controle a se exercido pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário e pelo Tribunal de Contas.

3. Poder Legislativo e Políticas Públicas: uma análise do controle político-financeiro

O Poder Legislativo realiza um controle limitado às hipóteses previstas na Constituição Federal. E, segundo Di Pietro, esse controle deve observar este limite "[...] uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois; alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário quando executa função administrativa." (DI PIETRO, 2017, p. 921)

Ademais, esse controle se concentra em duas modalidades: político e financeiro. O controle político se pauta em noções ora de legalidade, ora de mérito, apresentando uma natureza política, isso porque "[...] vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público". (DI PIETRO, 2017, p. 921)

São diversas as hipóteses de controle e, dentre tais, destacam-se: a competência exclusiva do Congresso Nacional para apreciar os atos do Poder Executivo, como, por

exemplo, o disposto no artigo 49, X da CF, o qual prevê a competência para: "X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta." (BRASIL, 1988)

Ou, ainda, o disposto no artigo 49, V da CF, o qual prevê a competência para: "V- sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa." (BRASIL, 1988) Esse inciso "[...] permitirá ao Poder Legislativo controlar, mediante provocação ou por iniciativa própria, a legalidade dos atos normativos do Poder Executivo, sustando seus efeitos independentemente de prévia manifestação do Poder Judiciário". (DI PIETRO, 2017, p. 923)

Já o controle financeiro realizado pelo Congresso Nacional está previsto no artigo 71 da Constituição Federal. Dentre as funções desta modalidade de controle se destaca a competência de fiscalização financeira, como a situação prevista no inciso VI do referido artigo, o qual prevê uma fiscalização da "[...] aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou ao Município".(BRASIL, 1988) Ainda, há a competência de consulta (inciso I, art. 71[5]), de informação (inciso VII, art. 71[6]), dentre outras.

Também, o Poder Legislativo tem papel preponderante no processo orçamentário, seja por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual. Esses instrumentos definem as metas da Administração Pública, sendo que "algumas diretrizes podem ser vinculantes e têm que, obrigatoriamente, ser incluídas nas leis orçamentárias [...]". (DI PIETRO, 2017, p. 929) E, em matéria de Políticas Públicas, as leis orçamentárias serão essenciais para planejamento e formulação das ações governamentais.

Dado que as Políticas Públicas envolvem escolhas políticas e gestão financeira e orçamentária, até porque demandam emprego de dinheiro público, o Poder Legislativo, além de apresentar competência para a formulação das Políticas Públicas, pode e deve realizar também o controle de tais.

Esse controle deverá observar as normas básicas de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial previstas no artigo 70 da Constituição Federal. Os aspectos a serem controlados envolvem: controle de legalidade dos atos; controle de legitimidade dos atos, aqui tido como a possibilidade de "[...] exame de mérito a fim de verificar se determinada despesa, embora não ilegal, fora legítima, tal como atender a ordem de prioridade, estabelecida no plano plurianual" (DI PIETRO, 2017, p. 924); controle de economicidade, isto é, um controle que analisará se

5 "Art. 71. I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;" (BRASIL, 1988)
6 "Art. 71. VII- prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas" (BRASIL, 1988)

a Administração atuou de maneira a despender menos recursos públicos possíveis dentro da perspectiva de custo-benefício (DI PIETRO, 2017, p. 924); "controle de fidelidade funcional dos agentes da administração [...]; controle de resultados de cumprimento de programa de trabalho e metas, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestações de serviço." (DI PIETRO, 2017, p. 924)

Assim sendo, percebe-se que o papel do Poder Legislativo em matéria de controle da Administração Pública é essencial, especialmente em relação à fiscalização da formulação e implementação das Políticas Públicas. Isso, porque é necessário que se avalie sob o aspecto político, por exemplo, os atos do Poder Executivo, de acordo com a previsão do artigo 49, X da Constituição Federal, além de que, sob o aspecto financeiro, haja uma fiscalização se os recursos públicos estão sendo despendidos de maneira adequada de acordo com as disposições constitucionais, observando-se o planejamento orçamentário.

O controle, assim sendo, é imprescindível, até porque, segundo Dal Bosco:

> [...] mesmo se observando a legislação, há ocasiões em que a Administração acaba por realizar ações que não seguem outros princípios orientadores da atividade pública, como a eficiência e a moralidade. É o caso de previsões orçamentárias superestimadas, ou subestimadas, que chegam a patrocinar verdadeiros cemitérios de obras inacabadas, com investimento de recursos públicos de forma ineficiente. (DAL BOSCO, 2007, p. 320)

Desse modo, para que se evitem abusos e gastos desnecessários de dinheiro público, o Poder Legislativo possui prerrogativa de controlar política e financeiramente a definição e implementação de Políticas Públicas.

4. Controle Judicial: uma forma de garantir os direitos fundamentais

Além da possibilidade de o controle ser realizado pelo Poder Legislativo, há o controle judicial da Administração Pública. O Brasil adota o sistema de jurisdição una, isto é, apenas o Poder Judiciário possui monopólio da jurisdição, o que significa que tanto os litígios comuns, quanto os litígios que envolvem a Administração Pública serão apreciados por juízes e tribunais comuns. Destaca-se que a existência de varas especializadas não afasta a unicidade jurisdicional, isso porque tais estão inseridas dentro de órgãos pertencentes a uma mesma jurisdição. (MEDAUAR, 2018, p. 390)

Esse sistema não se confunde com o de jurisdição dupla ou dualidade de jurisdição, o qual pressupõe "[...] existência paralela de duas ordens de jurisdição: a jurisdição ordinária ou comum e a jurisdição administrativa, destinada a julgar litígios que envolvem a Administração Pública". (MEDAUAR, 2018, p. 390)

O Poder Judiciário tem competência para apreciar os atos administrativos que envolvam aspectos de legalidade e de moralidade (artigo 5º, LXXIII e 37 da CF), sendo

que tais atos podem ser de qualquer natureza: individuais, gerais, unilaterais, bilaterais, vinculados ou discricionários. (DI PIETRO, 2017, p. 926)

Posto isso, destaca-se que o Poder Judiciário não apresenta prerrogativa da iniciativa quanto às Políticas Públicas, ou seja, dentro do contexto do *policy cycle*, apenas o Poder Executivo e o Legislativo possuem a competência para definição, formulação e implementação de Políticas Públicas.

No entanto, atualmente, com a atuação omissa e, por vezes, ineficiente do Administrador Público, forma-se uma conjuntura de lesão e não concretização dos direitos fundamentais. E, em razão disso, surge o seguinte questionamento: pode o Judiciário exercer o controle da Administração Pública, de maneira tal que sua interferência acabe por definir ou implementar Políticas Públicas? Pode interferir nas escolhas do Poder Legislativo e Executivo?

As respostas para estas indagações são polêmicas e a doutrina, inclusive, divide-se quanto à possibilidade da interferência do Poder Judiciário na definição e implementação das Políticas Públicas diante de uma atuação da Administração que não observe os princípios administrativos, nem os preceitos constitucionais.

Para parte da doutrina, não seria admissível que, a partir do controle, o Judiciário formulasse e implementasse Políticas Públicas. Uma das razões levantadas para tal impossibilidade seria o fato de que os juízes não apresentariam legitimidade democrática, ou seja, o Poder Judiciário não poderia adentrar na esfera das Políticas Públicas, pois tais seriam escolhas políticas, cuja tarefa de formulação estaria reservada aos representantes eleitos do povo, caso contrário haveria uma violação do princípio da separação dos poderes. (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 73)

Sendo assim, a tomada de decisões políticas somente poderia ser realizada pelos Poderes Executivo e Legislativo, pois uma vez seus agentes tendo sido investidos em mandado eletivo por delegação popular poderiam refletir a vontade da maioria.

Outra limitação levantada para a impossibilidade de ingerência jurisdicional é a alegação da cláusula da "reserva do possível", a qual reflete a noção de que os direitos sociais de segunda geração, os quais demandam ações positivas do Estado, "[...] dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público". (SARLET; FIGUEIREDO, 2008, p. 17) A alegação da "reserva do possível" acaba sendo um fenômeno de limitação de recursos para atendimento de todas as demandas sociais, ou seja, é uma limitação fática às prestações materiais do Estado.

No contexto das Políticas Públicas, a Administração teria que recorrer à uma prévia dotação orçamentária para que pudesse realizar as prestações materiais necessárias em matéria de Políticas Públicas. No entanto, o Poder Judiciário, para essa corrente

doutrinária, não poderia simplesmente determinar a realização de uma Política Pública, pois há limites orçamentários que a Administração deve observar e que, muitas vezes, não são de conhecimento do magistrado.

Assim, como as Políticas Públicas envolvem recursos públicos, não seria possível que o Judiciário, por meio de um controle posterior, simplesmente determinasse a formulação e implementação de uma Política Pública sem ter um prévio conhecimento orçamentário.

Entretanto, para outra parcela doutrinária, o Poder Judiciário atuaria, ao realizar o controle, de maneira a suprir omissões e coibir ações que lesionam direitos individuais ou difusos. De acordo com Dal Bosco, "quando nenhuma das formas de controle prévio pode ser utilizada para evitar a realização de investimentos ou condutas da Administração que sejam prejudiciais ao interesse público, cabe a atuação do poder Judiciário [...]." (DAL BOSCO, 2007, p. 306)

Ademais, o controle a ser exercido por este Poder também pode ser tido como um instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e, sob este prisma, o Poder Judiciário estaria apto a formular e executar Políticas Públicas quando os Poderes que possuem tal prerrogativa não o fazem. Assim, segundo Comparato, é necessário, afastar, [...] antes de mais nada, a clássica objeção de que o Judiciário não tem competência, pelo princípio da divisão de Poderes, para julgar 'questões políticas'". (COMPARATO, 1998, p. 46)

Portanto, entende-se, na presente pesquisa, que, a partir do momento que a Constituição designa que os direitos fundamentais, em especial os direitos sociais, devem ser concretizados mediante Políticas Públicas, a não concreção ou a implementação ineficiente de tais caracterizam uma ofensa aos comandos constitucionais, legitimando uma atuação positiva do Poder Judiciário de realização de controle das Políticas Públicas.

No entanto, a despeito da essencial concreção dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário deve ter o controle limitado a esta premissa: deve fortalecer a concretização dos direitos fundamentais, não podendo ser um poder ilimitado. O controle das Políticas Públicas a ser realizado pelo Poder Judiciário dever ser, assim, um mecanismo apto a consubstanciar os direitos fundamentais.

Além disso, a possibilidade de ingerência jurisdicional nas Políticas Públicas seria concebível em virtude do próprio princípio da inafastabilidade da jurisdição. Este é um princípio inerente e justificador da possibilidade do controle das Políticas Públicas pelo Judiciário. Isso ocorre em razão do disposto no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal, cuja previsão é de que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito." (BRASIL, 1988)

As Políticas Públicas deveriam estar inseridas dentro do rol de possibilidades de apreciação do Judiciário e, de acordo com Dal Bosco, essa possibilidade de controle

judicial seria um direito fundamental do próprio cidadão de acesso ao Judiciário quando houvesse lesão ou ameaça de lesão aos direitos, isso porque tal estaria "[...] proporcionando a satisfação do direito violado pela ineficiência, imoralidade ou omissão do poder público [...]." (DAL BOSCO, 2007, p. 402)

E, dentro dessa acepção, Barboza e Kozicki esclarecem que:

> [...] a partir do momento em que a Constituição estabelece que as políticas públicas são os instrumentos adequados de realização dos direitos fundamentais, por certo que se trata de matéria constitucional sujeita ao controle do Judiciário. Pensar o contrário seria o mesmo que o retorno ao pensamento de que a Constituição é apenas um documento político desprovido de normatividade, algo inaceitável num Estado que se pretende Constitucional e Democrático de Direito. (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 73)

Portanto, as Políticas Públicas envolvem direitos fundamentais constitucionalmente garantidos e uma ingerência jurisdicional nesta matéria não seria uma extrapolação da sua competência, pois o Judiciário, enquanto guardião da Constituição, apenas estaria atuando de maneira a concretizar o texto constitucional e resguardar os preceitos constitucionais e, sobretudo, a Democracia.

Além do mais, permitir o controle do Poder Judiciário em matéria de Políticas Públicas não é colocar esse Poder acima dos demais, é apenas um modo de garantir que os direitos fundamentais sejam assegurados e concretizados quando há uma omissão ou uma comissão da Administração Pública que viole aos princípios constitucionais e administrativos em matéria de Políticas Públicas.

Assim, "é certo que cabe aos poderes Executivo e Legislativo dispor sobre políticas públicas. O que se defende é que - na inércia desses poderes – é legítimo que o Judiciário atue quando chamado [...]." (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 73)

No tocante à assertiva da impossibilidade de controle judicial das Políticas Públicas em razão da ilegitimidade democrática dos juízes, Lopes Junior afirma:

> A legitimidade democrática do juiz deriva do caráter democrático da própria Constituição, e não da vontade da maioria. O juiz tem uma nova posição dentro do Estado de Direito e a legitimidade de sua atuação não é política, mas constitucional, e seu fundamento é unicamente a intangibilidade dos direitos fundamentais. É uma legitimidade democrática, fundada na garantia dos direitos fundamentais e baseada na democracia substancial. (LOPES JUNIOR, 2005, p. 73)

Ademais, não basta uma mera alegação da cláusula da "reserva do possível" pela Administração para afastar seu dever de definir e implementar as Políticas Públicas. É necessário que a alegação de insuficiência de recursos para a realização de ações

aptas a concretizar os direitos fundamentais, em especial os sociais, seja detalhada e não genérica. (BORGES E SILVA, 2012, p. 67)

Uma mera alegação desta cláusula poderia ser um meio de criação de um obstáculo artificial e irreal para a concretização dos direitos constitucionais. Deste modo, o Ministro Celso de Mello discorre que:

> [...] a cláusula da 'reserva do possível' – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (BRASIL, 2004)

Inclusive, a possibilidade do controle pelo Poder Judiciário em relação às Políticas Públicas é o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 45, cuja ementa prevê:

> ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO) (BRASIL, 2004)

A ADPF 45, cujo julgamento ocorreu em abril de 2004, versou sobre uma impugnação realizada pelo Congresso Nacional em face do ato do Presidente da República, na época Luiz Inácio Lula da Silva, o qual vetou uma parte do texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003. Neste julgamento, o Supremo Tribunal Federal teve que se manifestar acerca de uma suposta inconstitucionalidade de tal veto, sob justificativa da existência de uma violação da Emenda Constitucional 29/2000, a qual assegura recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos.[7] Em suma, o caso em apreço tratou sobre o cumprimento das Políticas Públicas.

7 Na decisão do Ministro Relator Celso de Mello, fora reconhecida a perda superveniente do objeto da ação em apreço em razão de produção legislativa posterior. Nesse novo texto legislativo "[...] o próprio

Como ora mencionado, segundo a decisão prolatada pelo Ministro relator Celso de Mello, o Poder Judiciário poderia ter a atribuição de formular e implementar Políticas Públicas, embora estas prerrogativas não estejam, ordinariamente, dentro do rol de atribuições institucionais deste Poder.

A despeito disso, no seu voto, o Ministro relator Celso de Mello consigna:

> [...] o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. (BRASIL, 2004)

Assim sendo, diante da inércia da Administração Pública em prover Políticas Públicas, cuja função primordial é a concretização dos direitos fundamentais de segunda geração, os chamados direitos sociais, há um desrespeito à Constituição e aos direitos nela previstos, legitimando um controle a ser realizado pelo Poder Judiciário. E, por isso, haveria a possibilidade do Poder Judiciário exercer um controle jurisdicional das Políticas Públicas quando a omissão ou uma comissão da Administração lesione ou ameace lesionar os direitos fundamentais.

Dessa maneira, na ADPF 45 há o reconhecimento de que o fim último do Estado é garantir os direitos fundamentais previstos na esfera constitucional e, em razão disso, o Estado deve atuar de maneira a garantir tais direitos. Em razão das Políticas Públicas serem um dos instrumentos para realização de tal incumbência, as quais são formuladas pelos Poder Legislativo e Executivo, não deve haver uma liberdade absoluta para a tomada de decisões. Portanto, de acordo com os ensinamentos proferidos por Barboza e Kozicki, "[...] nos casos em que sua inércia acabar por tornar letra morta o texto constitucional no que diz respeito à garantia de direitos sociais, haverá uma afronta ao texto constitucional e, portanto, justificável a atuação do Poder Judiciário." (BARBOZA; KOZICKI, 2012, p. 77)

Conclui-se, desta maneira, que há possibilidade de ingerência jurisdicional em matéria de Políticas Públicas, a ser realizada por meio do controle do Poder Judiciário dos atos administrativos, quando, diante da inércia ou de uma conduta da Administração violadora dos princípios constitucionais, for factível que os direitos fundamentais não estão sendo concretizados, havendo uma ameaça ou uma lesão propriamente dita dos direitos dos cidadãos.

Chefe do Poder Executivo Federal deu iniciativa a novo projeto de lei em que o dispositivo vetado veio a ser restaurado em sua integralidade. Esse novo projeto foi aprovado ainda em 2003 (portanto, em tempo de vigência para o período de 2004), e, dessa forma, a ADPF perdeu seu objeto, não sendo apreciada, portanto, pelo Plenário do STF." (SILVA, 2016, p. 37)

O Judiciário, portanto, atuaria de maneira a resguardar a Constituição, atuando de maneira a suprir o descumprimento dos encargos político-jurídicos que incidem sobre os Poderes Legislativo e Executivo, cuja inércia acaba comprometendo a eficácia e a integridade não apenas dos direitos fundamentais, sejam estes individuais ou difusos, mas da própria estrutura Democrática. (BRASIL, 2004)

5. Tribunal de Contas: controle técnico das Políticas Públicas

Para além do controle interno a ser realizado dentro de cada Poder, há o controle a ser exercido pelo Poder Legislativo e Judiciário, dentro da perspectiva do controle externo, como estudado anteriormente. E dentro desta perspectiva, exsurge o Tribunal de Contas.

Consoante o artigo 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas auxiliará o Congresso Nacional na realização do controle externo, isto é, cabe a estes a incumbência de ser um auxiliar o Poder Legislativo na realização do controle externo, fiscalizando contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente a Administração Pública, segundo os artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

São diversas as competências do Tribunal de Contas, dentre tais, destacam-se: apreciar e emitir parecer prévio das contas do Presidente da República (art. 71, I CF); julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros e valores públicos (art. 71, II CF); assinar prazo para que seja sanada a irregularidade de contas (art. 71, IX CF); sustar a execução do ato impugnado (art. 71, X CF), dentre outras. Em suma, exercerá um controle da legalidade dos atos, de legitimidade, de economicidade (custo-benefício), de fidelidade funcional e de cumprimento de programas de trabalho e metas (DI PIETRO, 2017, p. 924), realizará um controle externo técnico.

O Tribunal de Contas possui a prerrogativa de ser o "[...] defensor dos direitos fundamentais porque, ao fiscalizar a boa gestão e aplicação dos recursos públicos, defende, especialmente, os direitos republicanos que se relacionam com o direito à justa e legítima utilização da *res publica."* (FARIA, p. 17)

E, tendo em vista as asseverações iniciais acerca do controle da Administração Pública exercido pelo Tribunal de Contas, questiona-se se tal órgão teria competência para interferir em decisões que estabelecem Políticas Públicas.

Como as Políticas Públicas envolvem gastos de recursos públicos e como o Tribunal de Contas acaba sendo um órgão garantidor também dos princípios constitucionais, especialmente no que tange à gestão fiscal, quase todas as atividades e ações governamentais acabam sendo submetidas ao controle e fiscalização do Tribunal de Contas. Por isso, entende-se que o Tribunal de Contas possui a prerrogativa de realização do controle externo da Administração Pública quando o assunto é Políticas Públicas. O Tribunal de Contas possui como objetivo precípuo a defesa dos recursos

públicos, sendo um fiscalizador do erário, ou seja, fiscaliza a utilização e gestão dos recursos públicos.

Os Tribunais de Contas são, na realidade, os órgãos que estão mais próximos da realidade administrativa, isso porque "estas Cortes já partem de um olhar mais amplo, contextualizado, da Administração Pública, enquanto ao Poder Judiciário, tradicionalmente, se reserva o enfoque a partir da pretensão deduzida em juízo, na maioria das vezes de cunho individual [...]." (RODRIGUES, 2014, p. 123) Além disso, são órgãos autônomos, independentes, inclusive, do Poder Legislativo.

Além das principais atribuições do Tribunal de Contas previstas no próprio texto constitucional, a Lei Complementar 101/2004, ampliou as competências deste órgão na proteção, fiscalização e controle dos recursos públicos e, no artigo 59, previu que este também deve realizar, por exemplo, o controle no que tange ao atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos; e do cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, dentre outras.

O controle, segundo Barcellos, pode ter como alvo a fixação das metas e prioridades; fiscalização do resultado final; da quantidade de recursos a ser investido; do atingimento ou não das metas fixadas e da eficiência mínima na aplicação dos recursos. (BARCELLOS, 2008, p. 25)

Tendo em vista essa classificação, o Tribunal de Contas poderia exercer com maior propriedade e qualidade o controle da fixação das metas e prioridades na perspectiva orçamentária do que se o fosse exercido pelo Poder Judiciário por meio de ação direta de inconstitucionalidade e arguição por descumprimento de preceito fundamental. (RODRIGUES, 2014, p. 123)

Isso se deve ao fato de que essa fixação de metas e prioridades está dentro inserida dentro do âmbito da execução orçamentária, pois, como assinalado anteriormente, e na perspectiva das Políticas Públicas, estas estão envoltas de um necessário planejamento orçamentário, pois envolvem gastos de recursos públicos. E, como o Tribunal de Contas possui suas competências direcionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração, pode atuar de maneira a realizar um controle mais eficaz dentro deste contexto.

Além da realização do controle de metas e prioridades, o Tribunal de Contas também exerce um controle quanto à quantidade de recursos a ser investido na promoção dos direitos fundamentais, o qual será realizado mediante a fiscalização nas prestações de contas anuais, controlando se os limites mínimos de recursos públicos a serem investidos nas Políticas Públicas foram observados. (RODRIGUES, 2014, p. 126)

Nesse caso, a título de exemplo, o próprio texto constitucional estabelece parâmetros mínimos de investimento de recursos públicos em alguns direitos fundamen-

tais, como o disposto no artigo 198, §2º da Constituição Federal, o qual prevê recursos mínimos a serem investidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de saúde pública.[8]

Assim, o Tribunal de Contas, como possui a incumbência de fiscalizar contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente a Administração, teria uma maior facilidade para o controle quanto à quantidade de recursos a ser investida pela própria Administração na formulação e implementação das Políticas Públicas.

Ressalte-se, aqui, o entendimento proferido por Rodrigues no sentido de que:

> [...] é possível cogitar de ilegalidade ou ilegitimidade das despesas públicas realizadas com injustificada preferência em favor do programa ou ação de menor importância e em detrimento da concretização de determinado direito fundamental. Tal cenário justificaria a atuação do Tribunal de Contas para reconduzir o gestor à legalidade ou legitimidade do gasto público e até para, a depender da gravidade da situação ou da contumácia do gestor, aplicar sanções, como a multa, ou a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas ou o julgamento pela rejeição, conforme o caso. (RODRIGUES, 2014, p. 127)

O Tribunal de Contas, quando realiza o controle dos recursos mínimos a serem despendidos na promoção dos direitos fundamentais, acaba também realizando um controle da legalidade e legitimidade dos próprios gastos, pois fiscalizará se a Administração Pública vem realizando investimentos suficientes e mínimos de maneira a concretizar com maior solidez os direitos fundamentais.

Ademais, a competência prevista no artigo 71, IX da CF, o qual designa que as Cortes de Contas possuem legitimidade para assinar prazo para o cumprimento da Lei, no contexto das Políticas Públicas, significa que os Tribunais de Contas podem estabelecer determinado prazo para que a Administração Pública cumpra com o dever jurídico de estabelecer determinada Política Pública, "[...] no sentido de inserir no orçamento metas relativas a tais serviços."(RODRIGUES, 2014, p. 123)

8 Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. (BRASIL, 1988)

Portanto, se no decorrer do processo de controle do atuar administrativo, o Tribunal de Contas se depara com uma circunstância, por exemplo, de inércia da Administração na destinação de recursos públicos para a promoção de determinada Política Pública, pode atuar de maneira a estabelecer prazo para que a Administração cumpra com seus deveres de promover essas Políticas, inserindo no orçamento as metas para a concretização de tais.

Em relação ao controle do resultado final, segundo Barcellos, essa forma de controle somente irá se concretizar se as metas a serem fixadas não tiverem sido incluídas no planejamento orçamentário ou se não forem alcançadas. (BARCELLOS, 2008, p. 25)

Explica-se. Quando há uma fixação das metas, pressupõe-se que haverá uma atuação administrativa que formulará e implementará, por exemplo, Políticas Públicas. E estas metas presumem que a consequência da implementação de tais seja a produção do resultado esperado pelas Políticas Públicas, qual seja a concretização dos direitos fundamentais. E, dentro desse contexto, esse controle estará amplamente relacionado com aspectos de legitimidade e economicidade.

Já no que diz respeito ao controle do atingimento ou não das metas fixadas, segundo a classificação de Barcellos, o Tribunal de Contas possui a incumbência de divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas, de acordo com o artigo 56º, 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) (BRASIL, 2000), sendo que, segundo o § 2º do referido artigo, esse parecer sobre as contas dos Tribunais será proferido no prazo de 60 dias (artigo 57).

Ainda, as Cortes de Contas realizam uma fiscalização da gestão fiscal, por meio do controle, por exemplo, do atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, segundo o artigo 58, I do supracitado texto legislativo. Em suma, o controle do atingimento ou não das metas fixadas diz respeito ao acesso à informação e a divulgação dos resultados da apreciação de contas e da gestão.

Ademais, destaca-se a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), a qual prevê no artigo 2º, parágrafo único, que a publicidade a ser realizada é da "[...] parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação." (BRASIL, 2011) Sendo esse acesso um direito de qualquer cidadão.

E, no que tange ao controle da eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos, essa é uma tarefa conferida às Cortes de Contas, já que esse órgão possui como uma de suas competências a análise se há uma relação entre o valor investido e o resultado específico, ou seja, "[...] possuem a *expertise* na apuração do valor de mercado de bens e serviços adquiridos pelo poder público." (RODRIGUES, 2014, p. 128)

Em todas essas circunstâncias o Tribunal de Contas possui as informações necessárias para a realização desse controle, visto que, de acordo com o artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal, há um dever de prestação de contas por qualquer

pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que arrecade, utilize, gerencie, administre recursos públicos, em suma, há um dever de demonstração da regularidade dos gastos que envolvem recursos públicos. Por esse motivo, já possuem as informações essenciais para a apreciação das contas anuais dos gestores por detrás da Administração Pública. (RODRIGUES, 2014, p. 127)

O próprio Tribunal de Contas da União, por meio da Portaria nº 230/2014, no Anexo Único denominado de Referencial para a Avaliação de governança em Políticas Públicas, estabeleceu um modelo de avaliação da governança em Políticas Públicas composto por 8 componentes: institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; coordenação e coerência; monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno; e *accountability* (BRASIL, 2014). Segundo esse modelo, esses serão alguns dos aspectos a serem controlados pelo Tribunal de Contas.

O primeiro componente desse modelo de avaliação proposto alude à institucionalização de uma Política Pública, a qual "[...] se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública." (BRASIL, 2014, p. 19)

Já o aspecto dos planos e objetivos diz respeito a própria coesão interna das Políticas Públicas, ou seja, as Políticas Públicas devem prever os recursos necessários, suas prioridades, seus objetivos, riscos, enfim, devem ter um amplo e minucioso planejamento. (2014, p. 19)

Em relação ao aspecto da participação, as Políticas Públicas devem estar inseridas dentro de um modelo de Democracia participativa, com vistas à legitimidade, justiça e eficácia, isso se dá em razão de que "[...] uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva." (BRASIL, 2014, p. 21) Essa participação deve tentar ser promovida ao longo de todo o *policy cycle*, pois isto traz uma maior credibilidade às Políticas Públicas e favorece o alcance de resultados positivos que atendam grande parte da população.

O aspecto da capacidade organizacional e recursos está relacionado à estrutura e disponibilidade de recursos, enquanto que o aspecto da coordenação e coerência pressupõe que ao "ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as matas estabelecidas."(BRASIL, 2014, p. 22) Assim, as Políticas Públicas não podem estar inseridas dentro de um ambiente não integralizado, até porque o *policy cyle* pressupõe uma integração entre as diversas fases, atores e métodos para a concretização das Políticas Públicas.

Quanto ao monitoramento e avaliação, este é tido como essencial, até porque é neste aspecto em que pode haver o acompanhamento se as Políticas Públicas conseguiram alcançar o resultado esperado, se o processo como um todo seguiu o planejamento, além de permitir que haja um maior conhecimento sobre a própria questão base da

Política Pública, isto é, uma compreensão acerca da circunstância que fez com que a Política Pública tivesse que ser desenvolvida.

Já a gestão de riscos "[...] se refere a atividades coordenadas para dirigir e controlar uma política no que se refere aos riscos." (BRASIL, 2014, p. 25) Essa gestão de riscos é um aspecto importante, tendo em vista que durante a implementação de uma Política Pública é essencial saber quais são os possíveis riscos pelos quais se pode defrontar ao longo da implementação, até como um meio de tentar evitar que tais aconteçam. E o aspecto do controle interno, segundo a Instrução Normativa do TCU nº 63/2010, nada mais é do que um:

> [...] conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados. (BRASIL, 2010, p. 02)

Por fim, o último aspecto que faz parte do modelo de avaliação é o *accountability*. Como explicitado em momento anterior, o *accountability* está relacionado à transparência, controle, responsabilização, prestação de contas e controle da Administração Pública. Assim, "os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação." (BRASIL, 2014, p. 26)

Desse modo, esse modelo de avaliação proposto pelo Anexo Único da Portaria do TCU nº 230/2014, demonstra que, no contexto de controle das Políticas Públicas, há diversos aspectos a serem observados e, diante da própria complexidade do *policy cycle,* o Tribunal de Contas deve realizar um controle das Políticas Públicas em relação às questões orçamentárias. Essa essencialidade de um referencial para o controle se dá, inclusive, em razão de que as Políticas Públicas envolvem o emprego de recursos públicos e, por isso, a imprescindibilidade do controle do *policy cycle* em quaisquer das suas fases.

Em suma, dentre tantas prerrogativas de controle da Administração Pública apresentadas pelo Tribunal de Contas, entende-se que sua principal incumbência em matéria de Políticas Públicas é a realização de um controle técnico e apto a elevar a eficiência na aplicação dos recursos públicos a serem utilizados para a promoção dos direitos fundamentais, combatendo atitudes comissivas e omissivas do administrador que possam ofender aos princípios da Administração Pública.

6. Considerações finais

Retomando o objetivo geral da presente pesquisa, o qual se refere à possibilidade de controle do atuar administrativo, especialmente em relação às Políticas Públicas,

percebe-se que o *policy cycle* não pode e não deve ser deixado ao livre arbítrio do Administrador Público.

Constatou-se que, para o desenvolvimento do tema com vistas especialmente à análise do objetivo geral, foi necessário estudar diversos aspectos relacionados às Políticas Públicas.

E, dentro desta perspectiva, exsurgiu a ideia de *accountability* democrática. A *accountability* é um conceito ainda em construção no contexto brasileiro, não havendo uma tradução literal do termo, no entanto, está relacionado, em geral, ao controle, transparência, prestação de contas e responsabilização do atuar público. Nessa perspectiva, a *accountability* seria "[...] uma resposta à necessidade de controle, transparência e responsabilização, permitindo a análise de eficiência das ações públicas, tanto no que tange a capacidade de gerar os efeitos por elas desenhados, mas também da qualidade desses efeitos". (NUNES; MIRANDA; ARAÚJO, 2017, p. 03)

O *accountability*, nesse toar, poderia estar inserido no contexto das Políticas Públicas dentro da fase da avaliação das Políticas, isso devido ao fato de que é nessa fase, como mencionado anteriormente, que ocorrem os julgamentos em relação aos impactos das ações governamentais, sendo uma forma de controle do atuar político.

Deste modo, a inexistência de um controle efetivo do atuar do agente e de uma responsabilização por uma conduta ineficiente que não observe os princípios aplicáveis à Administração Pública ofende, na realidade, a própria estrutura democrática. Essa ofensa se daria porque a estrutura democrática pressupõe transparência e prestação de contas, isto é, "a prestação de contas constitui um fator da maior relevância no processo de democratização, sempre que o cidadão tiver a possibilidade de expressar suas prioridades e demandas e exigir que estas constem na agenda do governo." (ESPINOSA, 2012, p. 17)

Assim, há ainda um longo caminho a ser trilhado no Brasil quando o assunto é Políticas Públicas. O controle da Administração Pública quanto às Políticas Públicas deve ser fortalecido, pois, por meio de um controle judicial, legislativo e do Tribunal de Contas, seria possível averiguar e fiscalizar se as Políticas Públicas estão sendo implementadas e formuladas de maneira a concretizar os direitos fundamentais.

Por isso, é necessário o fortalecimento de um sistema que controle e monitore as Políticas Públicas, já que seria possível apurar eventuais problemas e ineficiências destas o quanto antes, para corrigi-las e permitir que cumpram sua finalidade: ser um mecanismo de concretização dos direitos fundamentais e, principalmente, do Estado Democrático de Direito.

7. Referências bibliográficas

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. **Judicialização da Política e controle judicial das Políticas Públicas**. Revista de Direito GV, São

Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-85, jan-jun, 2012. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970

BARCELLOS, Ana Paula de. **Constitucionalização de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático.** Academia.edu. 2008. Disponível em: https://www.academia.edu/7784818/Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o_das_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_em_mat%C3%A9ria_de_direitos_fundamentais._O_controle_pol%C3%ADtico-social_e_o_controle_jur%C3%ADdico_no_espa%C3%A7o_democr%C3%A1tico

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**- Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Informativo STF, 2004. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm.

BRASIL, Constituição Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União.** Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n. 63, de 1º de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. **Diário Oficial da União.** Brasília: 2010. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20130614%5CINT2010-063.doc

BRASIL, Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União.** Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

BRASIL, Lei de Acesso à Informação 12.527/2011, de 08 de novembro de 2011. **Diário Oficial da União.** Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria n. 230, de 25 de agosto de 2014. Aprova o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. **Diário Oficial da União.** Brasília: 2014. Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20140903/PRT2014-230.doc

BORGES E SILVA, Emílio. P**oder judiciário e controle de políticas públicas de efetivação de direitos humanos.** Revista de Direito Público, Londrina, v. 7, n.3, p. 53-76, set./dez., 2012. Disponível em: http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/12447/11717

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas.** Brasília: Revista de informação legislativa, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun., 1998. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/364

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em Políticas Públicas**: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa. Curitiba: Juruá, 2007.

DAL BOSCO, Maria Goretti; VALLE, Paulo Roberto Dalla. N**ovo conceito da discricionariedade em Políticas Públicas sob um olhar garantista, para assegurar direitos fundamentais.** Anais do Congresso Nacional da CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito). Manaus, 2006. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_maria_dal_bosco_e_paulo_valle.pdf

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017.

ESPINOSA, Roberto Moreno. **Accountability.** In.: Dicionário de Políticas Publicas. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Org.). Barbacena: EdUEMG, 2012. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076

FARIA, Nádia Rezende. **O controle das políticas públicas pelo Tribunal de Contas do Brasil**: fundamentos teóricos. Disponível em: https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/000048/Artigo%20N%C3%A1dia%20Rezende%20-%20Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf

LOPES JUNIOR, Aury. **Introdução crítica ao processo penal.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno.** 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NUNES, André; MIRANDA, Pollyanna Costa; ARAÚJO, Juliana Maria. **Accountability e Política Pública:** uma análise do programa de segurança Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida. Revista Espacios, Brasília, v. 38, n. 22, 2017. Disponível em: http://www.revistaespacios.com/a17v38n22/a17v38n21p04.pdf

RODRIGUES, Ricardo Schneider. **O papel dos tribunais de contas no controle de políticas públicas: a efetivação do direito fundamental à educação**. 2014. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2014. Disponível em: http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riu-

fal/1911/1/O%20papel%20dos%20tribunais%20de%20contas%20no%20controle%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas-%20a%20efetiva%C3%A7%C3%A3o.pdf

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. **Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde**: algumas aproximações. Revista de Doutrina da 4ª Região, n. 24, 02 jul, 2008. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/16049457.pdf

SILVA, Adriano Ferreira da. "**Reserva do Possível" no Supremo Tribunal Federal:** uma expressão enigmática? 2016. 135 f. Monografia (Graduação). Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/288_monografia_2016_AdrianoFerreira.pdf