

Data do recebimento: 14/10/2021

Data do aceite: 25/11/2021

.....

# A AUDITORIA OPERACIONAL E OS ÓBICES À IMPLEMENTAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO MODELO ADMINISTRATIVO ATUAL

.....

OPERATIONAL AUDIT AND OBICES TO  
IMPLEMENTATION AND SUPERVISION OF PUBLIC  
POLICIES IN THE CURRENT ADMINISTRATIVE MODEL

Samuel Henrique Duraes Cintra e Silva<sup>1</sup>

Maurício Muriack Fernandes e Peixoto<sup>2</sup>

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Do atual modelo administrativo; 2. Do enfoque institucional das políticas públicas; 3. Do controle externo da administração pública exercido pelos Tribunais de Contas; 4. Da auditoria operacional; 5 Conclusões; Referências.

---

1 - Graduando no curso de Ciências Jurídicas pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Experiências profissionais na 2ª Vara de Precatórias do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, bem como na Procuradoria Regional da República da 1ª Região, em Gabinete de Procurador Regional da República. Atualmente encontra-se no cargo de estagiário do Coordenador do Núcleo de Execuções Penais da Defensoria Pública do Distrito Federal.

2 - Doutor em Direito pelo Uniceub-DF (abril de 2018). Mestre em Ordem Constitucional pela Universidade Federal do Ceará (fevereiro de 2000). Professor de Direito Constitucional e Direito Administrativo do Uniceub-DF. Advogado da União desde abril de 2000, atualmente lotado no DEAEX/CGU/AGU. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/2638874463594984>.



**RESUMO:** O presente trabalho aborda a forma de controle das atividades públicas nos diferentes âmbitos de modelos teóricos de Administração Pública, sob uma perspectiva histórica evolutiva, até os dias atuais. Com a Reforma Gerencial de 1995, a mensuração de resultados e o estudo sobre a (in)efetividade das ações governamentais ganham relevância, surgindo ao debate os arranjos institucionais competentes para institucionalizar a ideia-matriz da política pública. Diante deste contexto, as Cortes de Contas afiguram-se competentes para fiscalizar os programas governamentais, utilizando-se de seus mecanismos para mensurar os resultados obtidos pela Administração, à luz da CRFB e mediante controle externo. A auditoria operacional é instrumento capaz de exteriorizar as evidências obtidas em avaliação de resultados e pode ser realizada sob o prisma da eficácia, efetividade, eficiência e economicidade. Todavia, constata-se que o atual modelo teórico da Administração, com aspectos patrimonialistas e comportamentos burocráticos, dificultam a fiscalização sob a ótica de desempenho, de forma que devem ser inseridos na Administração Pública brasileira os meios e ferramentas necessários para a viabilidade do modelo de gerenciamento, como indicadores e sistemas de gestão por objetivos e metas. Usou-se, a fim da legitimação científica, pesquisa exploratória, por método de levantamento bibliográfico, bem como pesquisa explicativa para o problema jurídico-institucional da imperfeição das políticas públicas acerca dos modelos teóricos de Administração Pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Patrimonialismo. Modelo Burocrático. Gerencialismo. Políticas Públicas. Controle Externo. Tribunal de Contas. Nova Lei de Licitações. Auditoria Operacional.

**ABSTRACT:** This paper aims to approach the ways of controlling the public activities among different scopes of theoretical models of public administration, under an evolutionary historical point of view, up to nowadays. With the administrative reform of 1995, the measuring of results and the studying of (in)effectiveness of governmental acts became more relevant, adding the competent institutional arrangements to the debate, in order to institutionalize the guidelines of public policies. In this context, the courts of audit become able to inspect the governmental programs, making use of their mechanisms to measure the results obtained by the administration, according to the CRFB and under external control. The operational audit is able to disclose the evidences obtained from result assessment and can be performed under the perspective of effectiveness, efficiency and economy. Nevertheless, it turns out that the current administrative theoretical model, with aspects of patrimonialism and bureaucratic behavior, make the inspection harder under a performance viewpoint, thus the means and tools necessary to enable the management model must be inserted into the Brazilian public administration, such as indicators and systems of management for goals and objectives. It has been used, in order to scientifically legitimate it, exploratory research, by bibliographic survey method, as well as explanatory research about the juridical-institutional problem of public policy imperfection concerning the administrative theoretical models.

**KEYWORDS:** Patrimonialism. Bureaucratic Model. Managerialism. Public Policy. External Control. Court of Audit. New Bidding Law. Operational Audit.

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública, conceito que não se confunde com governo e Estado, apesar de em determinados momentos se confluírem e parecerem sinônimos, é configurada pelos instrumentos designados à execução de preceitos normativos, com vistas a atingir o interesse público em âmbito coletivo ou de determinada organização do Estado. De forma a perseguir seus objetivos e suas metas, a Administração Pública é organizada por um determinado modelo, passível de identificação ou definição de acordo com cada época ou período, capaz de contribuir na persecução do interesse público (PALUDO, 2020).

Traçando uma linha histórica-evolutiva, é possível destacar três modelos de Administração Pública, a saber: Administração patrimonialista, característico das monarquias absolutistas; Administração burocrática, sob a filosofia de combate ao patrimonialismo e sob o feixe da racionalidade-legal; e a Administração gerencial, em busca de eficiência e mensuração de resultados.

A Reforma Gerencial, ocorrida no Brasil em 1995, objetivava, em síntese, o distanciamento do modelo burocrático, haja vista a sua ineficiência em lidar com as demandas econômicas e sociais mais complexas que ventilavam no final do século XX, como a crise do petróleo e a crise fiscal, assim como o cumprimento dos direitos prestacionais, a saber: educação, saúde, seguridade social básica etc.

Nesse contexto, trata-se o estudo em apreço na perquirição se a Administração Pública pátria, preliminarmente, superou as práticas patrimonialistas, demonstrando se os gestores da *res publica* continuam confundindo o patrimônio privado com o patrimônio público. Nessa esteira, investigar-se-á o grau de cumprimento dos preceitos do modelo burocrático, tais como impessoalidade e legalidade, inclusive concretizados pela nova ordem positiva constitucional, bem como a manutenção e priorização do conhecimento técnico-profissional. Alfim, realizar-se-á contraste entre indigitada inquisição e o conteúdo essencial do modelo de Administração gerencial, concretizado sob a égide da busca pela eficiência, redução de custos e aumento da qualidade.

Superado o diálogo entre os modelos teóricos administrativos, sobrevém análise no que concerne ao plano institucional de política pública, consistente na observação dos arranjos institucionais, possibilitando investigação atinente à sua força normativa, de forma que a problemática incide diretamente nas *policies*<sup>3</sup> (BUCCI, 2013, p. 41). Desta forma, consigne-se que não exaure a questão tão somente a normatização dos instrumentos necessários à finalidade da ação governamental, “mas também a articulação da cadeia de responsabilidades dos agentes públicos com autoridade sobre a política pública” (BUCCI, p. 42).

Como essa abordagem insiste na atividade de criação do direito, possibilita-se deduzir, à luz do modelo gerencial, que a definição de critérios e a criação de mecanismos que desempenhem o papel de fiscalização viabilizariam não somente a efetividade das políticas públicas (regime de efeitos), mas, ainda, a avaliação do rendimento e a qualidade da ação estatal.

Nesse contexto, o Constituinte Originário de 1988, como forma de ampliar o controle externo da Administração Pública, previu no art. 70 da CRFB/88 uma modalidade operacional

3 - Proposições normativas que descrevem objetivos.

de fiscalização, na qual objetiva-se a fiscalização das políticas públicas e das atividades governamentais quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. A título suplementar, conforme nobre definição dada pelo art. 2º da Resolução Administrativa n. 10/2015 do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a fiscalização operacional pauta-se “além dos aspectos de legalidade, em critérios de economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública”.

Com isso, os Tribunais de Contas nacionais detêm competência para não somente exercer o controle externo sob o prisma burocrático, isto é, baseando-se somente nos aspectos formais e procedimentais (auditoria de conformidade), mas, também, sob o prisma gerencial, na busca por mensuração de resultados e fiscalização qualitativa do gasto público (auditoria operacional), tipologia de controle cuja relevância institucional foi reforçada pelo parágrafo dezesseis do artigo 37 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 109<sup>4</sup>.

Com isso, o presente texto abordará, inicialmente, de que maneira os arranjos institucionais, à luz do vigente modelo administrativo teórico, consubstanciam verdadeiro óbice à transmutação da fiscalização paradigmática presente na Administração Pública nacional, a qual demonstra o apego excessivo aos aspectos legais e procedimentais. Como consequência da pesquisa, compreenderá, ainda, as complexidades gerenciais que afetam o adequado uso das auditorias operacionais como mecanismo de fiscalização, considerando as enunciações iniciais pelo governo quando do planejamento de ações governamentais, mitigando a mensuração de resultados.

Usou-se, de forma a trazer um arcabouço metodológico que fundamente o estudo em questão e, por consectário, alcance sua legitimação científica, pesquisa exploratória, por método de levantamento bibliográfico, acerca dos modelos teóricos de Administração, em especial os percebidos pelo Brasil, analisando seus aspectos, assim como suas (in)compatibilidades com o planejamento democrático previsto na Constituição de 1988.

Ato contínuo, frisa-se uma abordagem institucional das políticas públicas, isto é, minuciando seus arranjos institucionais, voltados à consecução da efetividade das ações governamentais e realizando pesquisa explicativa para o problema jurídico-institucional da imperfetividade das políticas públicas, bem como um diálogo com os modelos teóricos da Administração Pública.

Em etapa seguinte, adotar-se-á, novamente, levantamento bibliográfico, de modo a subsidiar estudos teóricos acerca do controle externo realizado pelos Tribunais de Contas nacionais, em especial o Tribunal de Contas da União, efetuando pesquisa exploratória sobre sua ampliação de competências pelo Constituinte Originário em 1988, isto é, os mecanismos de fiscalização aptos à realização de controle da Administração, e, principalmente, sobre seu novo papel, à luz da Reforma Gerencial de 1995, de indutor dos programas governamentais federais, ou subsidiado por recursos públicos federais.

Por último, tratou de levantamento bibliográfico acerca das auditorias operacionais, tanto em âmbito comparado quanto no âmbito nacional, com enfoque na avaliação de políticas públicas

4 - “Art. 37 § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)”



implementadas pelo Poder Público, confluindo este levantamento com pesquisa documental, em razão do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, o qual estabelece parâmetros de necessária observância para todos os Tribunais de Contas subnacionais, colacionando objetivo, seleção, planejamento, etc. do referido instituto e tentando trazer a contribuição científica de enfatizar a relevância da auditoria operacional e a necessidade de superar os óbices do modelo patrimonialista e o formalista-burocrático para se evoluir na diretriz de uma Administração Pública gerencial voltada à busca de resultados e de critérios objetivos e racionais nas suas ações

## 1. DO ATUAL MODELO ADMINISTRATIVO

A Administração pública, conceito que não se confunde com governo e Estado, apesar de em determinados momentos se confluírem e parecerem sinônimos, é configurada pelos instrumentos designados à execução de preceitos normativos, com vistas a atingir o interesse público em âmbito coletivo ou de determinada organização do Estado.

Em sentido *lato*, designa o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução de tarefas ou incumbências, relacionadas com os poderes de decisão e comando, definidos por leis ou por atos de Governo (BOBBIO, 1998). De forma a perseguir seus objetivos e suas metas, a Administração Pública é organizada por um determinado modelo, o qual é possível identificar ou definir de acordo com cada época ou período, com a finalidade de contribuir na persecução do interesse público (PALUDO, 2020).

No enfoque de uma linha histórico-evolutiva, o primeiro modelo teórico de Administração adotado no sistema de gestão pátrio, assim como nos demais países de índole ocidental, foi o regime patrimonialista. Trata-se de modelo no qual não há distinção entre a administração de bens públicos e bens particulares, de forma que o Estado é uma ampliação do círculo familiar do soberano, abrindo, assim, grande margem ao nepotismo, ao coronelismo/filhotismo<sup>5</sup>, à corrupção e ao poder oriundo da hereditariedade.

Sendo o controle característica que distingue os demais regimes, no modelo patrimonialista não há instituição a impor balizas entre a seara pública e a pessoalidade, de forma que não se configura uma margem de atuação do governante. Assim, este não era submetido aos Tribunais, pois seus atos se colocavam acima de qualquer instituição.

Constata-se sua prevalência na história nacional, no interstício entre 1822, quando da independência nacional, e a Revolução de 1930. Neste interregno, a influência de determinados grupos sociais aristocráticos, como a elite agrária, e o costume da “patronagem” ventilavam

---

5 - “Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o ‘coronelismo’ como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isso se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável. Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema “coronelistas”, como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais” (LEAL, 2012, p. 23).



efeitos nefastos sob a Administração Pública, sequer sendo possível falar em persecução do interesse coletivo<sup>6</sup>.

Como reflexo mais deletério deste modelo, encontra-se o fato de que o Estado-administração não pensa de forma coletiva e não instrumentaliza direitos prestacionais à população, que é relegada ao descaso. Acerca dos direitos de segunda geração, sistematizados por intermédio de comportamento positivo do Estado, estes não detinham prioridade na agenda governamental, somente a um pequeno grupo: os familiares e íntimos do soberano.

Com o advento do processo de industrialização e o surgimento das demandas sociais, notadamente a partir do final do Século XIX, os governos foram obrigados a adotar outro modelo que correspondesse às aspirações dos comerciantes e da sociedade.

Dirigindo-se a combater as práticas patrimonialistas, tendo como principal idealizador Max Weber, a administração pública burocrática surge orientada pela profissionalização, impessoalidade, formalismo e a dominação racional-legal. Sob o ângulo do poder como controle do poder, a qualidade fundamental deste modelo é o controle do abuso de poder, como tipo de poder ou dominação baseado na lei (WEBER, 1966).

Este modelo teórico de administração pode ser definido como a ação social de uma formação de dominação baseada numa relação associativa racional (BRITTO; FREITAS, 2017). Pode-se colacionar como perspectivas deste modelo o caráter legal das normas, o caráter formal das comunicações, o caráter racional e divisão do trabalho, hierarquia da autoridade, rotinas e procedimento padronizados, impessoalidade nas relações, competência técnica e meritocracia, especialização da administração, profissionalização dos funcionários e previsibilidade de funcionamento. Como qualidade intrínseca deste modelo, cumpre salientar a presença de controle das instituições quanto à legalidade procedimental, bem como acerca do controle quantitativo dos recursos públicos.

A doutrina administrativa se inclina com a identificação de uma dupla racionalidade nos escritos de Weber: a formal e a substantiva. Concernente à racionalidade formal, verifica-se sua presença “pela calculabilidade e predicabilidade dos sistemas jurídico e econômico” (PALUDO, 2020, p. 127), sempre presente em aparelhos contábil e burocrático. Trata-se de vinculação às normas em geral, passível de identificação, no Brasil, entre 1930-1945, tendo como ênfase a reforma dos meios e o autoritarismo, em que os fins não eram relevantes.

Neste período, através de um grande esforço de Vargas no sentido de normatizar e padronizar os principais mecanismos da Administração Pública, são criados diversos estatutos regendo temáticas acerca de gestão de pessoas (1936), compras governamentais (1931) e execução financeira (1940). Por outro lado, dá-se início ao processo de institucionalização do controle e fiscalização dessa nova ordem burocrática (TORRES, 2004).

É neste contexto histórico que se dá, ainda, o processo tímido de criação da intitulada administração indireta, considerando a institucionalização de agências estatais descentralizadas,

6 - “O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder — a soberania nominalmente popular — tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre” (FAORO, 2001, p. 896).

com vistas ao desenvolvimento econômico e incorporação político-social da burguesia nacional e de setores operários urbanos, sob o prisma do intervencionismo estatal. Na medida em que se descentraliza a competência central para implementar as políticas sociais, atrai-se, de toda sorte, a necessidade de profissionalizar e modernizar esse mecanismo estatal.

No que tange à racionalidade substantiva, contata-se aspectos relativos “ao conteúdo dos fins operacionais dos sistemas legal, econômico e administrativo” (PALUDO, 2020, cit.), consubstanciando clara divergência da racionalidade formal por ter uma natureza em função dos objetivos e não no procedimento. Esta inicia-se a partir do Governo JK com alguns esforços de planejamento estratégico de ação estatal, como o Plano de Metas, entretanto, permaneceu a Administração Pública sem nenhum empuxo maior no sentido de aumentar seus níveis de eficácia, eficiência e profissionalismo (TORRES, 2004, p. 150), estendendo este cenário até a gestão militar.

Destaca-se, ainda, que o processo de descentralização, inaugurado por Getúlio Vargas, voltaria ao enfoque no período ditatorial militar, conforme os direcionamentos de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e controle, encartados no DL 200/67. Consolida-se, com este ato normativo, a atual concepção de Administração Indireta, configurada pelas autarquias, fundações autárquicas, empresas públicas e sociedades de economia mista, dotando a máquina pública de um extenso parque produtivo capaz de se inserir nas condições mais competitivas do capitalismo mundial.

Advém, paradoxalmente às finalidades pretendidas com o DL 200/67, que a idoneidade do controle administrativo foi sobrecarregada pelo crescimento desordenado da administração indireta, inviabilizando instrumentos de coordenação e culminando nas grandes privatizações ocorridas na última década do Século XX. Cumulado, a racionalidade e o profissionalismo desejados foram perdendo força em virtude da queima de capital político dos militares, em especial no tocante à governabilidade, razão pela qual determinadas práticas patrimonialistas surgiram como meios de manutenção da governabilidade.

No último quarto do século XX, no entanto, fatores como a alta do petróleo, a crise fiscal e, especificamente no Brasil, a politização da burocracia<sup>7</sup>, consistente na nomeação de agentes de partidos políticos em cargos de livre provimento, dando ensejo ao processo de engajamento e atuação da burocracia em temas políticos definidos como prioritários na agenda governamental (PALUDO, 2020), põe fim ao modelo burocrático, tendo em vista a inadequação que foi se tornando cada vez mais evidente, na medida em que o Estado expandia as suas funções econômicas e sociais, passando a assumir o papel de provedor de direitos fundamentais de segunda geração (ALBUQUERQUE, 2006).

Objetivando introduzir cultura e técnicas gerenciais modernas oriundas da iniciativa privada, emerge, nesse contexto, o modelo gerencial de Administração Pública, conservando os princípios de admissão segundo critérios de mérito, existência de sistema estruturado. Este regime tem como finalidades a definição objetiva de metas e a mensuração de resultados e a responsabilidade do Gestor, esta entendida como o dever de prestação de contas ao órgão controlador.

7 - Ressalta-se que no Brasil ocorre o fenômeno do “engolfamento social reverso”, isto é, ao invés da burocracia extrapolar sua área de atuação e adentrar no mundo político, resta evidente o contrário: a política extrapola sua área, interferindo na tomada de decisões administrativas.

No Brasil, após o novo desenho institucional consagrado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o Plano Diretor de Reforma de Aparelho do Estado – PDRAE (1995) –, reconheceu expressamente a essencialidade dos sistemas de gestão pública e dos indicadores de desempenho para a viabilidade do modelo de gerencialismo por resultados. Todavia, foram ínfimos os avanços obtidos com vistas a conferir responsabilidades aos gestores frente a metas de desempenho. Albuquerque (2006) elenca, como uns dos principais problemas, a ausência de arranjos institucionais que favoreçam o desempenho dos programas e as resistências ao processo de implementação de uma cultura baseada em desempenho, orientada em indicadores de resultados, resistência oriunda do patrimonialismo ainda prevalente<sup>8</sup>. Nos termos do PDRAE (1995, p. 66)

A transição para uma administração pública gerencial só será possível se, ao mesmo tempo que se aprovam as mudanças legais, vá mudando a cultura administrativa do país. Esta cultura, fortemente marcada pelo patrimonialismo recente, tem ainda um forte caráter burocrático, pois parte de uma desconfiança fundamental na possibilidade de cooperação e de ação coletiva. Os indivíduos são vistos como essencialmente egoístas e aéticos, de forma que só o controle *a priori*, passo a passo, dos processos administrativos permitirá a proteção da coisa pública. A mudança para uma cultura gerencial é uma mudança de qualidade. Não se parte para o oposto, para uma confiança ingênua na humanidade. O que se pretende é apenas dar um voto de confiança provisório aos administradores, e controlar *a posteriori* os resultados.

Desta forma, medidas como o estabelecimento de pressupostos para o exercício de cargo de direção e assessoramento superior, a previsão de contrato de gestão direcionado aos órgãos e entidades da administração direta e indireta, participação do usuário na administração pública mediante controle social, controle a posteriori dos resultados e na competição administrada, transferência das ações de caráter local para os Estados e Municípios não obtiveram êxito concernente ao aumento de efetividade e eficiência. Como fundamentos precípuos das infrutíferas previsões, tem-se a persistência da cultura burocrática em meio às práticas patrimonialistas e profundo déficit de desempenho em termos de qualidade na prestação de serviços públicos. Conforme mencionado por Torres (2004):

A verdade é que nem mesmo o modelo burocrático foi plenamente implantado no Estado brasileiro, que permanece sendo administrado através de práticas que desconhecem ou ignoram os princípios da impessoalidade, publicidade, especialização, profissionalismo, etc.

Sendo assim, conclui-se que, a despeito dos projetos acostados ao Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, bem como as disposições normativas da Emenda Constitucional n. 19 de 1998, a fim de transmutar os modelos teóricos administrativos, visualiza-se, por outro lado, o grande esforço de um grupo aristocrático na manutenção do estado patrimonialista até os dias contemporâneos, realizando verdadeira confusão patrimonial entre os recursos privados e públicos, cumulados com o sistema burocrático exacerbado. Por conseguinte, cria-se verdadeiro entrave para a implementação e fiscalização das políticas públicas, na medida em que as práticas não apenas atingem a cúpula diretiva do Estado, mas, ainda, o arranjo institucional instrumentalizado para fins de persecução do interesse público.

8 - Importante contrastar a temática com a PEC 32/2020, do Poder Executivo, que propõe a eliminação das restrições atualmente existentes à ocupação de cargos em comissão e funções de confiança, permitindo sua ocupação, sem limites, por pessoas que não possuam vínculos funcionais com a Administração Pública, contrapondo-se ao elencado pela EC 19/98 (conhecida como Reforma Administrativa), que estabeleceu no art. 37, V, CRFB, os pressupostos como combate à captura do Estado por interesses privados.



## 2. DO ENFOQUE INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

À luz do art. 174 da Constituição da República de 1988, o Estado exercerá funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, estando certo que o planejamento estatal também insere a adequada programação das políticas públicas e seus impactos econômicos, políticos e sociais. Haja vista o preceito constitucional, o modelo de planejamento materializado visa a instituição de um sistema de planejamento com participação do Poder Legislativo e vinculação do plano ao orçamento e aos fins enunciados no texto constitucional, sob a ótica dirigente e pragmática (BERCOVICI, 2006).

Sem embargo da Constituição disciplinar a ordem social e a ordem econômica em títulos diversos, necessário observar os efeitos desta naquela vertente, “até porque uma política econômica que promova desenvolvimento deve se voltar à modificação do padrão de vida das pessoas” (NOHARA, 2020, p. 610).

Com vistas a concretizar direitos por meio de prestações positivas, o Poder Público coordena um planejamento, isto é, “racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural” (BERCOVICI, 2006). Sendo assim, o planejamento se apresenta como uma visão de futuro e, com isso, o Estado determina sua vontade, por meio de medidas convergentes. Em contrapartida, o plano seria a forma na qual a Administração instrumentalizaria suas idealizações, constituindo verdadeiro ato de direção política.

Insta ressaltar que, por ser ato de Estado, tanto o planejamento quanto o plano devem estar inspirados ou fundamentados no texto constitucional, não encontrando fundamento, por exemplo, um plano de desequilíbrio ambiental e desmatamento em massa a título de incentivo ao aumento de produção em favor do exportador rural. A subsunção do fato à norma deixou de ser vista sob um enfeixe meramente formal, concepção trazida pelo modelo burocrático que consubstanciava o princípio da legalidade em seu sentido tradicional. Sob fundamento do Estado Social de Direito, passa a ser perquirida a ideia de legalidade substancial, “o que pressupõe um juízo de valoração da essência do ato, com sua consequente legitimação” (GARCIA; ALVES; 2017, p. 108). Fala-se em princípio da juridicidade, importante égide direcionada ao administrador público, assim como aos agentes públicos, em contraste com o princípio da autonomia dos gestores, considerando a inevitável supressão de sua discricionariedade.

Frisada esta premissa, salienta-se que o Estado é o principal articulador das políticas públicas de desenvolvimento, sendo estas oriundas de complexa interação de fatores políticos, econômicos e ideológicos. Maria Paula Dallari Bucci (2002, p. 241) as define como “programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

De maneira preliminar, para fins de compreensão geral acerca da enunciação das prioridades governamentais e o planejamento das políticas públicas, perfaz-se imprescindível a análise destas em seu plano macro institucional, englobando Estado, governo e Administração Pública. Isto é “a relação entre a política como força originária, que se exterioriza no governo, e sua forma institucionalizada, que se reconhece no Estado, com suas estruturas e funcionalidades” (BUCCI, 2013, p. 37).

O governo, conquanto ostente a característica de transitoriedade, figura como norteador do Estado, expressando suas prioridades e, por intermédio da política, perseguindo a consecução de seus interesses. Como não bastasse, na persecução de seu interesse, influenciam e determinam a conformação jurídico-institucional do exercício do poder (BUCCI, 2013).

A especificidade da noção de governo aparece com mais nitidez no plano de cada ordem jurídica positiva, com contornos próprios, a partir de atribuições específicas que o distinguem também da Administração Pública, que lhe incumbe dirigir (BUCCI, 2013). No plano nacional, tratando-se de regime de governo típico – presidencialismo de coalizão – a separação de atribuições fica ainda mais nítida.

Visualiza-se, em um primeiro momento, que o cenário brasileiro não exprime baixos níveis de governabilidade, porquanto dotado de legitimidade democrática, bem como conciliador e articulador de diversos interesses, ainda que transparentes o clientelismo e o corporativismo para o atingimento desse instituto. Essa foi a conclusão do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), aduzindo que:

O governo brasileiro não carece de governabilidade, ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.

Nesta senda, consigne-se que a bibliografia especializada diverge em parte desta conclusão, contrapondo-se no sentido de que as medidas realizadas para o alcance de um alto nível de governabilidade, comprometem, por sua vez, a engenharia institucional, notadamente em virtude do clientelismo predominante no cenário político pátrio. Torres (2004) destaca que cargos de autarquias e fundações como INCRA, FNDE, respectivamente, assim como de bancos de fomento, tendo como exemplo Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES, entre outros órgãos, são alvos preferenciais para contemplar e viabilizar o apoio da base de sustentação política do Poder Executivo. Em seguida, conclui (2004, p. 125):

Nesse contexto de intensa e irresponsabilidade exposição da barganha política, a administração pública brasileira tem sido nefastamente utilizada para a garantia de níveis elevados de governabilidade da coalização política governante. Com tantos constrangimentos institucionais, a burocracia pública tornou-se crescentemente inoperante, desmotivada e sucateada, com seus servidores mais comprometidos observando, consternados e perplexos, essa excessiva politização.

Sendo assim, verifica-se que em função da politização dos órgãos responsáveis pela implementação e fiscalização interna das políticas públicas, mesmo após as Reformas Administrativas ocorridas na última década do Século XX, a corrupção e a ineficiência encontram solo fértil para reproduzir.

Superada essa propedêutica do plano *macro*, ato seguinte, conceitua-se plano *meso* institucional como os arranjos institucionais da política pública na sua forma exterior, ou seja, conjunto de elementos, iniciativas e normas que compõem o programa de ação governamental devidamente estruturado. Tem-se, como sentido notável, a iniciativa de organizar a ação em sua dimensão objetiva e ao mesmo tempo definir papéis a cada um dos envolvidos na ação, constituindo direitos e deveres estabilizados por força de normas e estruturas jurídicas (BUCCI, 2013, p. 205-206).

Destaque-se, inicialmente, que o referenciado conceito se associa com a governança pública, compreendida como a capacidade de governar, decidir e implementar políticas públicas que atendam às necessidades da população, preservando o equilíbrio de poder e interesses entre governo, Administração Pública e sociedade e cidadãos (PALUDO, 2020). Na concepção do Tribunal de Contas da União, através de seu Referencial Básico de Governança (2014), a governança no setor público pode ser definida como um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, a fim de conduzir as políticas públicas e prestar serviços de interesse da sociedade.

Ato contínuo, as políticas públicas materializam-se em arranjos de normas, envolvendo competências públicas em função de um objetivo comum (BUCCI, 2013). Nessa esteira, o art. 37, caput, da Carta Magna enuncia como um dos princípios basilares da Administração Pública a legalidade<sup>9</sup>, que aduz, em suma, que a administração é permitida atuar apenas dentro dos limites permitidos da lei (NOHARA, 2020, p. 68). Ou seja, todo programa de ação governamental se estrutura sobre uma base legal. O efeito deste preceito é o aumento de sua densidade institucional, considerando que a consagração do programa em lei significa atribuir à ação vocação de permanência, deixando a sua aplicação de depender da vontade dos ocupantes do Poder Executivo responsáveis pela formulação da política pública (BUCCI, 2013).

Com efeito, a institucionalização é a objetivação por meio da organização jurídica, como conjunto de estruturas jurídicas que produz a reiteração de determinados comportamentos. No que tange ao ato de institucionalizar, este seria a ação governamental que atua como fator de unidade de vários centros de competência em articulação, visando a ideia-diretriz, compreendida como plano de ação. Alfim, arranjo institucional teoriza o agregado de disposições em torno da ação governamental em sua expressão exterior, com um sentido sistemático. Outra conclusão não se retira: “política pública é a composição de um conjunto de normas, órgãos, valores, interesses, orientado à implementação de uma mudança estratégica” (BUCCI, 2013, p. 238).

Constata-se, assim, que a política pública não pode ser visualizada como preceito normativo isolado emanado pelo governo (plano macro institucional), mas, sim, como norma individualizada constante em um ordenamento dotado de mecanismos aptos a produzi-la, modificá-la e aplicá-la.

Por consectário, deve-se compreender que as instituições já estavam configuradas antes mesmos de determinado preceito normativo (*policies*) se inserir no ordenamento. Um exemplo que se enquadra ao contexto teórico mencionado são as práticas patrimonialistas somadas a um modelo burocrático ulterior à Reforma Gerencial. Ora, as instituições, dificilmente redutíveis a elementos puramente objetivos, contêm idiosincrasias e vícios consagrados pelo “costume social”.

Sob o prisma do regime de efeitos, à luz, também, do modelo Gerencial de Administração Pública, a política pública deve ser considerada o arranjo institucional hábil a produzir um encadeamento de ações, isto é, produção direta de efeitos sobre outras relações jurídicas, ou que geram os pressupostos para a produção dessas novas relações. Considerando o aspecto dinâmico das *policies*, consistente no arranjo institucional em funcionamento, e produzindo efetividade

9 - Deve-se ler “legalidade substancial”, nos termos da conceituação alhures.

jurídica, revela-se uma sucessão de atos encadeados ou combinados, cujos nexos são efeitos com significado jurídico e social particular (BUCCI, 2013).

No entanto, como reflexo do engolfamento social e da politização da burocracia<sup>10</sup>, a estrutura do Estado brasileiro é conflitante e, diversas vezes, configura-se como seu próprio óbice ao desenvolvimento. “Cada órgão administrativo é representante de interesses políticos distintos, com forças relativas diferenciadas a cada momento” (BERCOVICI, 2006, p. 11). Por conseguinte, resta transparente a ausência da substância necessária ao pleno andamento da Administração, qual seja, a unidade desta. Fala-se, em âmbito acadêmico, sobre uma reestruturação da Administração Pública, com vistas à implementação de políticas públicas, todavia, percebe-se que, mais do que uma questão gerencial, cinge-se o problema a uma questão política, de responsabilidade dos Gestores.

De toda sorte, quem recebe a competência por esse arranjo institucional, por ele deve responder, assim como pelos atos que de sua decisão são desencadeados. Aqui, quando se fala em responsabilidade, deve-se pensar na combinação de atribuições com os meios necessários para sua execução (BUCCI, 2013, p. 272). Sendo assim, sob o ângulo da *accountability*, definida por Araújo (2008) como o dever de prestação de contas (atos) ao Órgão Fiscalizador, a responsabilidade deve estar presente, de forma a dar autonomia gerencial ao Gestor, em contraponto à impessoalidade “burocrática”.

No entanto, como supramencionado, a característica diferenciadora entre os modelos burocrático e gerencial é a forma de controle, de modo que em um contexto de inefetividade jurídica reiterada, os órgãos de controle administrativo, principalmente os órgão de controle externo, provenientes do modelo burocrático inaugurado com a Constituição Federal de 1988, seriam as instituições responsáveis pela reparação procedimental e patrimonial da Administração Pública, restabelecendo a autoridade em um contexto de descumprimento.

### 3. O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Poder Legislativo tem por atribuições típicas legislar e, sob fundamento dos *checks and balances*, fiscalizar o Poder Executivo. Em especial à temática tratada no presente estudo, o Poder Legislativo realiza, com o auxílio das Cortes de Contas, controle financeiro, isto é:

Aquele relacionado com a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública direta e indireta, ou de qualquer pessoa física ou jurídica que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (NOHARRA, 2020, p. 969).

Em relação à natureza do controle financeiro externo pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas, André Silva Gomes (2017) defende que, ao invés de se apontar uma separação entre o controle técnico (TCU) e o controle político (Congresso Nacional), parece ser mais condizente a constatação de que tanto o Poder Legislativo quanto os Tribunais exercem um controle misto.

10 - Aqui se reforça a ideia de que a Administração Pública gerencial, ainda que adotada no Brasil após as reformas ocorridas entre 1995 e 2002, está apoiada no modelo burocrático, de forma a permitir falar, bem como constatar, os referidos institutos.

A partir de análise das competências, bem como da natureza de seu controle, aponta-se que “a Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil previu também instituições que asseguram os direitos fundamentais declarados em seu texto magno” (LYRA, 2017, p. 331).

Sendo assim, ante gigantesca demanda por uma efetiva implementação daqueles direitos fundamentais, mas ainda carente de efetiva execução, ou seja, direito formalmente assegurado e não usufruído materialmente, os Tribunais de Contas têm um papel fundamental a exercer. Sob a primazia de que qualquer tentativa de implementação de direitos demanda gastos públicos a serem aplicados, cujos Gestores devem prestar contas àquelas Cortes, cabe a estas analisar e julgar as tais, assim como fiscalizar as políticas públicas, vislumbrando sua efetividade. Seguindo no debate, Lorena Lyra (2017, p. 333) conclui:

Assim, qualquer tipo de política pública, seja para a implementação de direitos fundamentais de primeira, segunda ou terceira gerações, todas elas demandarão direta ou indiretamente investimento de recursos públicos, o que, conseqüentemente, atrai a competência constitucional dos Tribunais de Contas para a fiscalização de tais políticas públicas.

Partindo da Reforma Gerencial e a forma de controle, o grande pilar daquela foi a viabilização da prestação eficiente de serviços públicos essenciais, cuja demanda fora intensificada após o período ditatorial. Diante deste novo modelo, seria imprescindível responder por resultados concretos, baseando-se em competição administrada por excelência. Ascendendo em relevância, a aferição de resultados dos atos administrativos, em especial de políticas públicas, demonstra a possibilidade de responsabilização do Poder Público, sob a ótica de cumprimento de anseios sociais (PASSOS, 2019).

Desta forma, conforme Arantes, Loreiro, Couto e Teixeira (2010, p. 110), o controle seria:

Um ato, ou momento político central de um ciclo mais amplo da representação política, que se inicia no momento eleitoral e se estende durante o mandato do agente político. De modo geral, espera-se que nas democracias a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação.

Todavia, como resquício do modelo burocrático, difundido no século XX, o controle procedimental e formalista dos atos públicos é largamente adotado como meio de fiscalização, sequer sendo abordados nos atos de fiscalização a seara da efetividade e eficiência, restringindo-se ao cumprimento de regulamentações e exigências, muitas vezes supérfluas e irrelevantes à garantia do gasto público qualitativo.

De acordo com o constituinte originário, a atribuição deste controle tange ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas, devendo fiscalizar não apenas do ponto de vista legal e procedimental, mas também em relação aos resultados e efeitos, o que se efetiva através de variados mecanismos de fiscalização, entre eles as auditorias operacionais. Ou seja, a lógica difundida, após a Reforma de 1995, deixa de ser o controle de procedimentos (ou de meios) para ser pautada pelo controle de resultados, buscando a máxima eficiência possível (BERCOVICI, 2006).

Contudo, é possível concluir que os Tribunais de Contas nacionais possuem importante função social, haja vista o auxílio aos órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas e execução dos programas governamentais, bem como a defesa do patrimônio público, dos



valores sociais, por intermédio de mecanismos que procuram incrementar a transparência na gestão, combater o desperdício e a corrupção (CHADID, 2018). E prossegue este autor (p. 207)

Nesse ponto, a função social dos Tribunais de Contas somente se concretiza quando do cumprimento de suas competências na busca pela aplicação de todos os princípios inerentes à Administração Pública. A verificação dos aspectos meramente legais e formais deixaram de ser a sua razão de existir dos Tribunais de Contas, cabendo-lhe transformar a previsão constitucional do princípio da eficiência, de uma categoria teórica para uma pragmática e concreta.

Os Tribunais de Contas, muito além de somente exercerem um controle externo técnico-político, à luz do modelo burocrático, são responsáveis por compreender e controlar a eficiência dos atos de Administração Pública e, por consectário, da eficiência na implementação, manutenção e desenvolvimento das políticas públicas, devendo levar à satisfação das necessidades da população.

Buscando a transmutação deste paradigma, constata-se que o legislador ordinário, por intermédio da Lei nº 14.133/21, intitulada Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conquanto tímido, estabelece previsões normativas com vistas à busca de maior eficiência, eficácia e economicidade, precipuamente no que concerne ao controle administrativo.

A despeito do inicial conteúdo densamente principiológico, conforme verifica-se no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, no qual o legislador reiterou determinados princípios previstos na Carta da República, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência; outros se tratam de transposição do campo *implícito* ao *explícito*, enquanto os restantes, como princípio da segregação de funções, do julgamento objetivo e do desenvolvimento nacional sustentável, consubstanciam novas balizas interpretativas no que diz respeito a licitações e contratos.

A rigor, imperioso interpretar estes, em especial, perquirindo o alcance dos melhores resultados na execução de políticas públicas – e na prestação dos serviços públicos e atividades econômicas estatais, imprescindíveis instrumentos à realização das políticas públicas –, tendo como escopo a garantia de um resultado satisfatório. Esta interpretação deve, de igual forma, ser estendida ao controle administrativo realizado em seu entorno, que quando avalia a conduta dos controlados, deve ter em vista a finalidade pública almejada; “e que, intrinsecamente, também deve se circunscrever à sua própria finalidade”, que consiste em prevenir ou reprimir a prática de atos incompatíveis com essa finalidade pública e com normas jurídicas que compõe o ordenamento (MADUREIRA, 2021, p. 57).

No que se refere aos três princípios inovadores mencionados algures, denota-se atenção singular aos princípios da segregação de funções e do desenvolvimento nacional sustentável, em virtude de suas implicações no planejamento e na finalidade do pacto, respectivamente.

Aquele, conforme conceituação de Eduardo de Carvalho Rêgo (2021, p. 25), “indica que as licitações não são conduzidas de forma centralizada, por apenas uma autoridade que identifica a necessidade de licitação, elabora o edital e julga as propostas apresentadas selecionando a mais vantajosa”.

Apesar de ser princípio adotado há bastante tempo no âmbito dos órgãos de controle in-



terno da Administração Pública (CARVALHO, 2021), no novo diploma legislativo das licitações e contratos administrativos, sobressai do campo principiológico e assume caráter normativo, precipuamente no art. 7º, senão veja-se:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Sob o prisma da segregação de funções, viável é a conclusão da excepcionalidade do uso de agentes comissionados ou temporários para a atuação em processos que tangem às licitações e contratos administrativos. Nos termos do elencado em seu caput, considerando que os incisos seguintes se tratam de requisitos, bem como em razão do termo “preferencialmente”, adotado no inciso I do art. 7º, é possível concluir que se trata de verdadeira escala de escolha realizada pelo legislador ordinário.

Denota-se, ainda, verdadeiro cunho administrativo-gerencial, na medida em que busca a profissionalização dos agentes públicos responsáveis pelas licitações e contratações aperfeiçoadas no âmbito das repartições públicas, tendo como finalidade evitar a ocorrência de equívocos, fraudes e utilização irregular de recursos públicos. Madureira (2021), apoiador da proposta interpretativa, ratifica estes argumentos, mencionando que sua incidência poderá, inclusive, resultar em modificação contundente na relação entre controladores e controlados, estabelecendo mútuo controle sobre os atos que praticarem, de forma que os controlados passarão a ser vistos não mais como adversários, mas como colaboradores no exercício de suas funções institucionais, uma das principais dificuldades na vigência do anterior regime normativo.

Por outro lado, no que se refere ao princípio do desenvolvimento sustentável, destaque-se seu escopo qualitativo, isto é, ligado à ideia de que é possível, por meio do procedimento licitatório, incentivar a preservação do meio ambiente, bem como contribuir para a qualidade de vida



das gerações presentes, sem a supressão do bem-estar das gerações futuras. Na visão de Claudio Madureira (2021, p. 67):

Esse princípio, embora não afete primariamente a atividade de controle, merece especial atenção dos controladores, porque da sua inobservância pela Administração pode resultar prejuízo à eficiência e à eficácia das suas licitações/contratações, com conseqüente contrariedade aos princípios que lhes são correspondentes (eficiência e eficácia), ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável e (porque o legislador impõe aos agentes estatais que os observem) ao próprio princípio da legalidade.

Já em contexto de controle das licitações, precipuamente nas que destinam-se à aplicação de recursos públicos em áreas sociais vitais, a Lei nº 14.133/2021 inaugura paradigma no que se refere ao controle administrativo, especialmente quanto ao controle externo, isto é, na medida em que tenta superar o controle procedimental-legal, de essência *a posteriori* consagrada pela Reforma do Aparelho de Estado (1995), que muitas vezes culminava em mero cumprimento tardio de formalidade pelo órgão controlador.

De acordo com a nova lei de licitações e contratos, as contratações públicas serão submetidas a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, por intermédio das três linhas de defesa, consoante art. 169 da Lei nº 14.133/21. Com isso, o controle posterior, certificado pela ineficiência e a alta carga de processos, dos quais resultam, em grande medida, no controle realizado anos depois da execução contratual, não alcançando qualquer benefício ou aperfeiçoamento às contratações públicas, abre espaço aos controles concomitante e preventivo, caracterizados pela proximidade do órgão controlador com os controlados, de forma que, mediante outras competências, como solicitação para exame, os documentos de natureza contábil, financeira, orçamentária destas entidades poderão recomendar medidas que visem o alcance do melhor resultado contratual, sem prejuízo da autonomia dos gestores.

Ratificando esta interpretação, a despeito do controle preventivo estar preferencialmente voltado aos órgãos de governança interna e assessoramento jurídico, como a Advocacia Pública, sem prejuízo de eventuais medidas preventivas na alçada dos órgãos de controle externo, como sustação de execução de ato impugnado (art. 71, X, CRFB) ou suspensão cautelar do procedimento licitatório (art. 171, §1º, Lei nº 14.133/21), merecem destaque os incisos I e II do §3º do art. 169 da Lei nº 14.133/21:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

§ 1º Na forma de regulamento, a implementação das práticas a que se refere o caput deste artigo será de responsabilidade da alta administração do órgão ou entidade e levará em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

§ 2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Frise-se, ainda, que além da fixação de um controle externo caracterizado pela prevenção, concomitância e tempestividade, o legislador adota, de igual maneira, critérios de seletividade, como oportunidade, materialidade, relevância e risco, de forma que “as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis deverão ser encaminhadas aos órgãos de controle até a conclusão da fase de instrução do processo e não poderão ser desentranhadas dos autos”, conforme disposto no art. 170 do Diploma legislativo em debate.

Visualiza-se, destarte, que o legislador objetiva um controle externo mais próximo aos atos que ensejam sua fiscalização, bem como a superação de um paradigma procedimental-legal, de forma que, assim, os Tribunais de Contas, em especial, consigam, com os mecanismos que lhes foram atribuídos, cumprir sua função social como originariamente previsto pelo constituinte, isto é, reconhecendo e prevenindo o malbaratamento com os recursos públicos, prestigiando os princípios da economicidade, da eficácia, da eficiência e da efetividade.

Pelo exposto, imperioso consignar que as Cortes de Contas devem atuar por meio de mecanismos de fiscalização que, mormente, através das auditorias operacionais, ao avaliar as políticas públicas se utilizando como parâmetros diversos critérios de desempenho, possibilitem melhorias na qualidade e na execução das políticas públicas, o que direta ou indiretamente influencia no avanço de implementação dos direitos fundamentais já amplamente declarados pela CRFB.



#### 4. DA AUDITORIA OPERACIONAL

A auditoria é um procedimento de fiscalização utilizado para obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, podendo, ainda, ser utilizada para avaliações operacionais dos órgãos e entidades jurisdicionais, e aferir resultados dos programas e projetos governamentais.

A Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), na medida em que estabelece diretrizes envolvendo a fiscalização do setor público, destaca que a auditoria do setor público é essencial, porquanto fornece aos órgãos de controle informações e avaliações independentes e objetivas acerca da gestão e do desempenho de políticas, programas e operações governamentais (ISSAI 100).

Na seara do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (art. 239 do RITCU), a auditoria é definida como instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: (I) examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; (II) avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados; (III) subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro. Ainda nesta senda, “a auditoria deve constar de plano específico, autorizado pelo Plenário em sessão reservada” (RIBEIRO, 2002, p. 83).

Concernente às auditorias operacionais, estas são mecanismos de fiscalização utilizados pelos Tribunais de Contas nacionais com vistas ao exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, e se há espaço para aperfeiçoamento da gestão pública (TCU, 2020). De acordo com a INTOSAI, o objetivo central das auditorias operacionais é promover, construtivamente, a governança econômica, efetiva e eficaz, contribuindo, assim, para a *accountability* e transparência.

Esta auditoria consiste, de forma procedimental, na análise e avaliação do desempenho de uma organização, objetivando formular recomendações concomitantes ao monitoramento, que contribuirão para melhorar os aspectos de economicidade, eficiência e eficácia (ARAÚJO, 2008, p. 31). E mais, a auditoria operacional configura-se como importante mecanismo de fiscalização da probidade administrativa, pois, além de analisar os aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, é medida inicial para constatação de danos ao erário.

Considerando, contudo, o campo de discricionariedade de que o administrador dispõe, o processo de auditoria operacional resulta em recomendações à entidade fiscalizada, voltadas ao aperfeiçoamento de suas ações (NETO, 2019). Transparecido o malbaratamento dos recursos públicos, entretanto, a auditoria operacional pode convergir para uma tomada de contas especial, fundamentando, eventualmente, uma sanção administrativa no âmbito da Corte de Contas e, como não bastasse, o ajuizamento de ação civil por improbidade administrativa, com fundamento nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92.

A auditoria operacional se desdobra em cinco fases: seleção dos temas; planejamento da auditoria, identificando os aspectos estratégicos (objetos, objetivos e critérios) e operacionais



(cronograma, formato e procedimentos); execução da auditoria (levantamento de evidências) e sua avaliação conclusiva; elaboração do relatório, podendo incluir recomendações; e monitoramento das ações corretivas. É no âmbito de execução e avaliação que se encontram os aspectos fundamentais deste fascinante mecanismo, isto é, “a meta do objeto e as explicações para eventual discrepância entre a meta e a realidade” (PASSOS, 2019).

No que tange à fase de monitoramento das ações, insurge rico debate acerca do controle dos atos discricionários dos gestores. Conforme Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

Art. 250. Ao apreciar processo relativo à fiscalização de atos e contratos, o relator ou o Tribunal:

[...]

II – determinará a adoção de providências corretivas por parte do responsável ou de quem lhe haja sucedido quando verificadas tão somente falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis ou que não configurem indícios de débito e o arquivamento ou apensamento do processo às respectivas contas, sem prejuízo do monitoramento do cumprimento das determinações;

III – recomendará a adoção de providências quando verificadas oportunidades de melhoria de desempenho, encaminhando os autos à unidade técnica competente, para fins de monitoramento do cumprimento das determinações;

Em respeito à natureza discricionária dos atos de gestão, ou seja, “prerrogativa que tem a Administração Pública de optar, dentre duas ou mais soluções segundo critérios de conveniência e oportunidade, por aquela que melhor atenda o interesse público” (NOHARA, 2020, p. 217-218), as recomendações emanadas pela Corte não possuem natureza coercitiva. Salienta-se, no entanto, que tais recomendações detêm a possibilidade de convergir em determinações por ocasião do monitoramento, conforme item 63.2 da Portaria SEGECEX nº 27/2009, a qual instituiu o documento “Padrões de Monitoramento”: “63.2.nas situações que envolvam recomendações não implementadas, deve ser avaliada a conveniência e a oportunidade de converter as recomendações em determinações, fixando prazo para o cumprimento destas”.

Diante do cenário supra delineado, ainda que balizado pelos critérios de conveniência e oportunidade, o Gestor Público não só deve agir, como também demonstrar que está adotando o melhor caminho na persecução do interesse público, bem como, na iminência de impossibilidade, demonstrar quais óbices foram constatados, devendo traçar como meta a melhor atuação, sendo necessária encontrar uma solução ponderada quanto às consequências do seu agir (REIS, 2014).

Consoante este entendimento, cabe trazer ao debate o Acórdão 73/2014 – Plenário, que julgou o Monitoramento (TC 029.211/2010-7) acerca das deliberações proferidas na esfera do Acórdão 1562/2009. Neste, tratava-se de recomendações prolatadas pelo Tribunal à Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (SE/MCTI) e, em ato seguinte, objetivou, por meio de monitoramento, verificar o grau de cumprimento, por parte do referido Ministério, das recomendações. A referida decisão foi prolatada como resultado do TC 026.668/2007-1, Relatório de Auditoria decorrente de solicitação do Senado Federal, em cujos autos foram verificadas e analisadas a estrutura do órgão e as ações internas voltadas para o controle dos recursos repassados por meio de transferências voluntárias, a existência de critérios objetivos para seleção

das entidades beneficiárias dos recursos e as providências adotadas para o cumprimento de determinações do TCU atinentes às transferências voluntárias.

Nos trabalhos realizados pela Auditoria, verificou-se que nenhuma das recomendações exaradas no subitem 9.2.1 do Acórdão 1562/2009 foi acolhida, sob fundamento de que seria uma espécie de comando sugestiva do Tribunal ao Gestor e, em respeito à discricionariedade administrativa, não se pode exigir seu atendimento por parte da Administração. Por esse motivo, não houve encaminhamento a ser sugerido para a situação, haja vista a equipe de Auditoria ter entendido indevido a exigência de atendimento de mera recomendação do TCU.

O Ministro-Relator, Augusto Sherman Cavalcanti, no voto relativo ao Acórdão 73/2014, criticou o posicionamento da equipe de auditoria, sob os seguintes fundamentos:

Portanto, a recomendação emanada do Tribunal tem como objetivo buscar o aprimoramento da gestão pública, sendo resultante de avaliação técnica fundada na perspectiva da missão constitucional do controle externo atribuída a esta Corte de Contas. A meu ver, trata-se de comando que vai ao encontro do princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal vigente. Não representa, por conseguinte, mera sugestão, cuja implementação é deixada ao alvedrio do gestor destinatário da medida. Se assim fosse, tornar-se-ia praticamente inócuo o monitoramento previsto no regimento deste Tribunal.

Por certo, a recomendação não traz em si a natureza coercitiva da determinação, a qual, via de regra, decorre da inobservância de normas ou princípios aplicáveis à Administração Pública. Ao passo que do gestor não é esperado outro proceder que não o cumprimento da determinação, em relação à recomendação já se admite uma certa flexibilidade na sua implementação. Assim, pode o administrador público atendê-la por meios diferentes daqueles recomendados, desde que se demonstre o atingimento dos mesmos objetivos, ou, até mesmo, deixar de cumpri-la em razão de circunstâncias específicas devidamente motivadas. A regra, entretanto, é a implementação da recomendação, razão por que deve ser monitorada.

Desta forma, o descumprimento de recomendação por parte de Órgão auditado deve ser devidamente fundamentado, de forma que o Gestor demonstre o porquê de estar adotando determinado comportamento e de que forma este ensejará maior resultado. A *contrario sensu*, se for constatada a não implementação imotivada das orientações, a Corte de Contas poderá transformar a recomendação em determinação, sob fundamento do item 63.2 da Portaria SEGECEX 27/2009.

Apesar das significantes qualidades do indigitado instituto em debate, no entanto, salienta-se que o atual modelo teórico de administração pública prejudica de forma substancial a sua disseminação como mecanismo de fiscalização. Albuquerque (2006) cita como exemplos a dificuldade de se estabelecer sintonia fina entre os processos orçamentários anuais e de planejamento plurianual e a falta de vinculação das dotações ao processo produtivo ou ao desempenho dos programas, visualizando a incoerência da caracterização pelo foco nos produtos dos orçamentos públicos.

A verdade é que a mentalidade cultural patrimonialista ou burocrata-formalista não parece ver com bons olhos as evoluções que as recomendações oriundas de auditorias operacionais costumam apontar. Há uma enorme resistência em aceitar que este mecanismo, ao lume de busca

de bons resultados, como preconiza o artigo 37, § 16, da Constituição, se introjetem em espaços de decisões administrativas que comumente eram exercidas com base em critérios patrimonialistas ou de mera formalidade burocrática, sendo muitas vezes ignorada ou menosprezada pelos órgãos e entes controlados, diminuindo o potencial mudancista que este tipo de controle permitirá realizar na busca de um Estado mais eficiente.

Verifica-se que um dos objetivos mais significativos da Reforma do Estado, qual seja, a alteração na lógica de atuação da Administração Pública deixar de ser o controle de procedimentos para ser pautada pelo controle de resultados, buscando a máxima eficiência possível. Vinte e cinco anos depois, ainda não foi alcançada, e o esvaziamento dos resultados de auditorias operacionais pela resistência cultural ao seu uso é um dos óbices mais formidáveis à evolução que se idealiza.

Dessa forma, a implementação das reformas na Administração Pública Federal do Brasil ainda não produziu os resultados anunciados, em especial quanto à criação de uma cultura baseada na flexibilidade, autonomia gerencial, descentralização administrativa e *accountability* de resultados, dificultando ou mesmo inviabilizando o uso desse nobre mecanismo.

## 5 CONCLUSÕES

Apesar dos avanços na primeira metade do século XX, de forma a burocratizar a Administração Pública nacional e a Reforma Administrativa, oriunda do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995), substancializada pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998, verifica-se que as práticas patrimonialistas seguem causando efeitos deletérios em âmbito de políticas prestacionais à sociedade.

O modelo administrativo teórico vigente não corresponde às aspirações sociais, em virtude do déficit de efetividade das normas jurídicas, considerando que, sem embargo do gerencialismo idealizado, tem-se um núcleo estratégico de Estado burocrático e ineficiente.

Como não bastasse, constata-se a imperfetividade das políticas governamentais intencionadas pelo Poder Público, haja vista sua dificuldade de institucionalização das ações, muitas vezes decorrentes de um arranjo institucional que não favorece o desempenho dos programas, alcançando, por conseguinte, a inidoneidade de institucionalizar a ideia-matriz governamental.

Nessa esteira, exsurge o papel dos Tribunais de Contas nacionais, dotados de competência para realizar fiscalização operacional de entes e órgãos federais e outros, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno de cada poder. Com a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, percebe-se, ainda que timidamente, tentativa do legislador de transmutação da mentalidade gerencial na execução das despesas públicas, objetivando, com as alterações legislativas, um planejamento profissional e voltado ao âmbito qualitativo das licitações públicas e, no campo do controle, uma atuação voltada aos resultados e finalidades sociais.

A despeito da auditoria operacional se apresentar como elemento apto a mensurar os resultados obtidos pela Administração Pública, à luz da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, a eficácia e a disseminação do indigitado mecanismo resta dificultada, tendo em vista a ausência da filosofia de implementação de uma cultura orientada para desempenho com base em indicadores de resultado.

Os orçamentos, que em tese deveriam caracterizar-se pelo foco nos produtos, resultados e impactos da ação governamental, não vinculam as dotações ao processo produtivo ou ao desempenho dos programas. Os objetivos do governo são pouco claros porque os políticos assim o preferem, de forma que esclarecer os objetivos é gerencialmente correto, mas politicamente irracional ou indesejado.

Com isso, consigne-se o longo caminho a percorrer, objetivando, em síntese, a implementação majoritária de um modelo gerencial fundamentado em busca de resultados, bem como a estruturação de arranjos institucionais aptos a efetivar os direitos prestacionais e, como consequência lógica, uma maior utilização de mecanismos de mensuração de resultados, como a auditoria operacional, instrumento essencial para vencer os óbices culturais patrimonialistas e formalistas à busca de uma Administração Pública mais racional e eficiente.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. **A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União**. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C. G.; TEIXEIRA, M. A. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. V. M. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BITTENCOURT, Fernanda Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. **Revista TCU**, Brasília, v. 3, n. 76, p. 60-76, jul./set. 2005.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **Manual de auditoria operacional**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX), 2020.

BRASIL. **Padrões de Monitoramento**. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria Geral de Controle Externo (SEGECEX), 2009.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

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

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2021.

CASTRO, José Ricardo Parreira de. **Ativismo de contas**. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CENEVIVA, Ricardo. **Democracia, accountability e avaliação: a avaliação de políticas públicas como mecanismo de controle democrático**. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. 2005.

CHAHID, Ronaldo. A função social dos Tribunais de Contas no Brasil na ordem constitucional. 2018. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 193-221, 2018.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Universidade Federal do Pará. Trabalho do curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”. Programa Minerva. George Washington University, 2006.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

FLEISCHMANN, Roberto Silveira. Auditoria operacional: uma nova classificação para os resultados de seus monitoramentos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, p. 23-44, dez. 2018.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. São Paulo, 2017.

GOMES, André Silva. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 86-124, 2017.

IBRAHIM, Emil Leite; PESSANHA, José Francisco Moreira; ALVES, Francisco José dos Santos. Contribuição das Auditorias Operacionais para a accountability de resultados na administração pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ (online)**, v. 24, n. 2, p. 90-117, maio/ago. 2019.





LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, ago. 2009.

LYRA, Lorena. Proteção dos direitos fundamentais pelos Tribunais de Contas. **Revista Controle - Doutrina e Artigos**, v. 15, n. 2, p. 320-343, 18 maio 2018.

MADUREIRA, Claudio. **Licitações, contratos e controle administrativo**: descrição sistemática da Lei nº 14.133/2021 na perspectiva do Modelo Brasileiro de Processo. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

MILIS, Volney da Silva. **Tribunal de Contas**: eficácia operacional diante do fortalecimento crescente do Poder Executivo. 1981. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 1981.

NETO, Giuseppe Giamundo. **As garantias do processo nos Tribunais de Contas da União**: princípios constitucionais, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NOBREGA, Marcos. O controle do gasto público pelos Tribunais de Contas e o princípio da legalidade: uma visão crítica. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, n. 26, p. 1-10, abr./maio/jun. 2011.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2020.

OLIVEIRA, Alden Mangueira de. **Governança no setor público sob o prisma do controle externo**: a experiência do Tribunal de Contas (TCU) na avaliação das políticas públicas e na indução do seu aperfeiçoamento como alavanca ao Desenvolvimento Nacional. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Atos Estudos de Política e Estratégia) – Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro. 2015.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**. Salvador: JusPodivm, 2020.

\_\_\_\_\_; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2014.

PASSOS, Carolina Ferraz. **Mensuração de resultado**: auditorias operacionais no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. 2019. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

RÊGO, Eduardo de Carvalho. Princípios Jurídicos previstos no Projeto da Nova Lei de Licitações. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (Coord.). **Nova lei de licitações e contratos administrativos**. Curitiba: Zênite, 2020.



REIS, Fernando Simões dos. **Novas perspectivas para o controle da discricionariedade administrativa pelo TCU em Auditoria Operacionais**. 2014. Monografia (Bacharel em Direito) – Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O direito nas políticas públicas: o déficit de efetividade dos direitos é um problema normativo ou institucional? In: CALHÃO, Antonio Ernani Pedroso; MENEZES, Rafael Lessa Vieira de Sá (Org.). **Direitos humanos e democracia: estudos em homenagem ao Professor Vital Moreira**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

WEBER, Max. **Sociologia e burocracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

