

NATALIA DE SOUSA DA SILVA

**Controle da eficiência de políticas públicas pelo Tribunal de Contas da União: uma
análise a partir do programa Acessuas Trabalho**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Rodrigo Pagani de Souza

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2022

NATALIA DE SOUSA DA SILVA

**Controle da eficiência de políticas públicas pelo Tribunal de Contas da União: uma
análise a partir do programa Acessuas Trabalho**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Professor Doutor Rodrigo Pagani de Souza

Versão Corrigida

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob a orientação do Professor Doutor Rodrigo Pagani de Souza.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Silva, Natalia de Sousa da

Controle da eficiência de políticas públicas pelo Tribunal de Contas da União: uma análise a partir do programa Acessuas Trabalho ; Natalia de Sousa da Silva ; orientador Rodrigo Pagani de Souza -- São Paulo, 2022.

216

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2022.

1. Controle. 2. Tribunal de Contas da União. 3. Eficiência. 4. Políticas Públicas. 5. Inclusão Social e Produtiva. I. Pagani de Souza, Rodrigo , orient. II. Título.

Nome: SILVA, Natalia de Sousa da

Título: Controle da eficiência de políticas públicas pelo Tribunal de Contas da União: uma análise a partir do programa Acessuas Trabalho.

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração de Direito do Estado.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Pagani de Souza

Aprovada em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. _____
Julgamento: _____

Instituição: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Julgamento: _____

Instituição: _____
Assinatura: _____

Prof. Dr. _____
Julgamento: _____

Instituição: _____
Assinatura: _____

Aos meu pais, Eulógia e Joaquim, e ao Felipe,
com todo o meu amor.

AGRADECIMENTOS

A vida acadêmica nunca é um caminho que percorremos sozinhos. O apoio técnico e o emocional que recebemos nessa jornada são indispensáveis para chegarmos ao fatídico e grandioso dia de nossa defesa.

Assim, podemos dizer que uma dissertação de mestrado não é produto do esforço único e exclusivo do mestrando. Há muitas pessoas que não só nos ajudam a refletir sobre os temas técnicos que se apresentam, como também acompanham nossas noites em claro e compreendem nossas ausências. Diante disso, há muitos agradecimentos especiais a serem feitos.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, Senhor de todo o universo, a quem devo a vida e a oportunidade de ter chegado até aqui; que pela sua graça me presenteou com a companhia de pessoas extraordinárias ao longo desses mais de três anos de estudos, pessoas às quais direciono meu mais profundo: muito obrigada! Agradeço em especial:

Aos meus pais, Eulógia e Joaquim, cujos esforços somados, amor incondicional e paciência conduziram-me até aqui. Sem eles, nada disso seria possível. Seu apoio, carinho e cuidado foram essenciais para a conclusão deste trabalho e para algo muito maior: minha formação como cidadã. Desde muito jovem, meu pai incutiu em mim a indignação com as desigualdades injustas desse país. Minha mãe, por sua vez, ensinou-me a ter a força necessária para superá-las quando qualquer delas cruzasse meu caminho.

Ao meu marido, Felipe, que demonstrou todos os dias o verdadeiro significado do amor. Nas noites em claro, esteve comigo; quando n'algum breve período pensei em desistir, não deixou; discutiu ideias; revisou textos; e fez um cafezinho, quando era simplesmente disso que eu precisava. A verdade, Felipe, é que não sei se conseguiria chegar até aqui sem você. Seu amor me toma todos os dias como fundamento de meus propósitos de ser uma profissional e um ser humano melhor. Obrigada por me inspirar diariamente.

Aos meus irmãos, Camila e Vinicius, e aos meus sogros, Adélia e Tadeu, que torceram por mim durante toda a minha trajetória na Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP).

Ao meu orientador, Professor Rodrigo Pagani de Souza, por me permitir fazer parte de um trecho de sua trajetória acadêmica. Agradeço imensamente pelas discussões de ideias,

pelas leituras, indicações de bibliografia e pelos ensinamentos, os quais levarei comigo por toda a minha vida. Agradeço ainda por ter me concedido a oportunidade de acompanhá-lo nas disciplinas por ele lecionadas na FDUSP como monitora de Pós-Graduação. Neste trabalho tento refletir todas as nossas discussões dentro de sala de aula e nas reuniões de orientação.

Aos meus queridos colegas de Pós-Graduação, Danilo Guerreiro de Moraes, Letícia Oliveira Lins de Alencar, Natalia de Aquino Cesário, Raphael de Matos Cardoso, Rodrigo Ferro e Thiago Priess Valiati, pela generosidade ao disporem de seu tempo para ler e discutir comigo partes importantes deste trabalho.

Aos integrantes da banca de qualificação, Professores Maria Paula Dallari Bucci e André Janjácomo Rosilho, pelas indispensáveis orientações e críticas, pela identificação dos desafios que eu enfrentaria daquela data em diante e por assim contribuírem significativamente para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos Professores Eunice Aparecida de Jesus Prudente e Marcos Augusto Perez, pelas valiosíssimas lições que depreendi dos cursos por eles ministrados na Pós-Graduação da FDUSP.

Por fim, aos meus amigos e colegas da Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques Sociedade de Advogados, uma grande escola que atua na vanguarda do Direito Público brasileiro e para a defesa do Estado Democrático de Direito, onde tenho a oportunidade de trabalhar com pessoas brilhantes todos os dias. Agradeço especialmente a Lucas Cherem de Camargo Rodrigues e à minha grande amiga Kamile Medeiros do Valle pelo apoio e compreensão pelos quais serei eternamente grata.

Meus sinceros agradecimentos a todos e todas!

“José Bonifácio afirmou, em representação enviada à Assembleia Constituinte de 1823, que a escravidão era um câncer que corroía nossa vida cívica e impedia a construção da nação. A desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática” – José Murilo de Carvalho, em *Cidadania no Brasil: o longo caminho*.

RESUMO

SILVA, Natalia de Sousa da. **Controle da eficiência de políticas públicas pelo Tribunal de Contas da União**: uma análise a partir do programa Acessuas Trabalho. 2022. 216 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

O presente trabalho tem como objetivo analisar o controle de eficiência de políticas públicas efetuado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) a partir do caso da política pública denominada Acessuas Trabalho, programa de inclusão social e produtiva desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o intuito de integrar os usuários do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) ao “mundo do trabalho”. Tal análise é feita a partir: (i) da identificação da base normativa da política e de sua compatibilidade com o dever constitucional de inclusão social; (ii) da delimitação jurídico-normativa do princípio da eficiência dentro da noção de uma administração pública voltada para resultados; (iii) da contextualização do papel do TCU no controle de eficiência das políticas públicas em geral; e (iv) do exame da jurisprudência do TCU sobre o Acessuas Trabalho. Esse percurso visa a responder às seguintes perguntas: 1) Há parâmetros claros para o controle de eficiência das políticas públicas pelo TCU? 2) O controle de eficiência realizado pelo TCU contribui para o aprimoramento do Acessuas Trabalho em consonância com a noção de uma administração pública orientada para resultados? A partir da análise das normas internas do TCU, foi possível verificar que há parâmetros para o controle de eficiência das políticas públicas pelo TCU. Contudo, esses parâmetros não são utilizados de forma clara e objetiva nos julgados analisados sobre o Acessuas Trabalho. A aplicação deficiente desses parâmetros decorre principalmente de falhas na análise da base normativa da política pública pelo TCU. Essas falhas, por sua vez, implicam uma visão deturpada do controlador acerca dos objetivos, meios eleitos e resultados almejados efetivamente pelo Acessuas Trabalho. A consequência é um controle de eficiência que pouco contribui para o aprimoramento da política estudada.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Inclusão Social e Produtiva. Controle. Eficiência.

ABSTRACT

SILVA, N. S. **Control of the efficiency of public policies by the Federal Audit Court: an analysis from the Acessuas Trabalho program.** 2022. 216 p. Dissertation (Master's) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2022.

The dissertation aims to analyze the efficiency control of public policies carried out by the Brazilian Supreme Audit Court - SAC from the public policy called “Acessuas Trabalho”, a social and productive inclusion program developed by the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDFH) to integrate the SUAS users into the “world of work”. This analysis is based on: (i) the identification of the normative basis of the policy and its compatibility with the constitutional duty of social inclusion; (ii) the legal-normative delimitation of the efficiency principle within the notion of a results-oriented Public Administration; (iii) contextualizing the role of the SAC in controlling the efficiency of public policies in general; and (iv) the analysis of the SAC jurisprudence on “Acessuas Trabalho”. This path aims to answer the following questions: 1) Are there clear parameters for the control of the efficiency of public policies by the SAC? 2) Does the efficiency control carried out by the SAC contribute to the improvement of “Acessuas Trabalho”, in line with the notion of a results-oriented Public Administration? From the analysis of the SAC's internal rules, it was possible to verify that there are parameters for the control of the efficiency of public policies by the SAC. However, these parameters are not used in a clear and objective way in the jurisprudence analyzed about Acessuas Trabalho. The deficient application of these parameters is mainly due to failures in the analysis of the normative basis of the public policy by the SAC. These failures, in turn, imply a distorted view of the controller about the objectives, chosen means and results effectively desired by Acessuas Trabalho. The consequence is an efficiency control that contributes little to the improvement of the studied policy.

Keywords: Public Policies. Social and Productive Inclusion. Control. Efficiency.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Acessuas Trabalho	Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho
AT	Acessuas Trabalho
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CF	Constituição Federal
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CGOV	Contas do Presidente da República
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNAS	Fundo Nacional da Assistência Social
FOC	Fiscalização de Orientação Centralizada
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INTOSAI	<i>International Organization of Superior Audit Institutions</i>
ISSAI	Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
IMO	Intermediação de Mão de Obra
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MEC	Ministério da Educação
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MTb	Ministério do Trabalho
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PNAS	Plano Nacional de Assistência Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PT	Partido dos Trabalhadores
PET	Plano de Controle Estratégico do Tribunal de Contas da União
RA	Relatório de Auditoria
REPR	Representação
RITCU	Regimento Interno do Tribunal de Contas da União

RL	Relatório de Levantamento
SECEX	Secretaria de Controle Externo da Previdência
SINE	Sistema Nacional do Emprego
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tomadas de Contas Especial
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	21
1. IGUALDADE E DEVER JURÍDICO DE INCLUSÃO SOCIAL	25
1.1. Do direito constitucional à igualdade	25
1.2. Do dever constitucional de inclusão social.....	29
1.3. Políticas públicas, combate às desigualdades sociais e controle externo	35
1.3.1. <i>Conceito jurídico de políticas públicas</i>	38
1.3.2. <i>Políticas públicas e desenvolvimento</i>	43
1.3.3. <i>Políticas públicas e controle</i>	48
2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO-INSTUCIONAL DAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA	51
2.1. Inclusão produtiva como atividade de assistência social.....	51
2.2. Relevância e a criação do “Plano Brasil Sem Miséria”	57
2.3. Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho)	66
2.3.1. <i>Panorama geral do Acessuas Trabalho</i>	66
2.3.2. <i>Quadro de referência do Acessuas Trabalho: um método para a avaliação jurídica da política</i>	73
3. EFICIÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	83
3.1. A eficiência na Constituição de 1988 e a formação da administração pública gerencial.....	83
3.2. Em busca de um conceito de eficiência	93
3.3. Eficácia, efetividade, economicidade e eficiência em sentido estrito: parâmetros para um controle de eficiência.....	101
3.4. O caráter programático da Constituição e o controle de eficiência das políticas públicas.....	108
4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS	121
4.1. Notas sobre o controle da administração pública	121
4.2. Fundamentos para o controle de políticas públicas pelo TCU	126
4.2.1. <i>De 1890 a 1930: privatização do orçamento e inexistência de direitos sociais</i>	128

4.2.2. <i>De 1930 a 1988: o Estado de Bem-Estar e o controle do gasto social</i>	130
4.2.2.1. <i>Estado Novo e um breve respiro democrático</i>	135
4.2.2.2. <i>Ditadura militar</i>	139
4.2.3. <i>1988: a constitucionalização das políticas públicas e ampliação do controle externo</i> 143	
4.3. <i>Das atividades de controle externo do TCU</i>	150
4.3.1. <i>Instrumentos de fiscalização do TCU</i>	153
4.3.1.1. <i>Levantamentos</i>	154
4.3.1.2. <i>Inspeções</i>	156
4.3.1.3. <i>Auditorias</i>	157
4.3.1.4. <i>Acompanhamentos e monitoramentos</i>	159
5. <i>CONTROLE DA EFICIÊNCIA DO ACESSUAS TRABALHO PELO TCU</i>	161
5.1. <i>Metodologia de seleção dos acórdãos analisados</i>	161
5.2. <i>Parâmetros para o controle de eficiência</i>	165
5.3. <i>A eficiência do Acessuas Trabalho de acordo com o TCU</i>	167
5.3.1. <i>Contexto econômico</i>	167
5.3.1.1. <i>Aspectos genéricos de eficiência e contexto econômico</i>	169
5.3.1.2. <i>Aspectos de eficácia e contexto econômico</i>	172
5.3.2. <i>Articulação institucional</i>	174
5.3.2.1. <i>Desconhecimento dos gestores locais do SUAS sobre políticas de inclusão produtiva</i> 175	
5.3.2.2. <i>Dificuldades na integração do Acessuas Trabalho com outras políticas de inclusão produtiva</i>	177
5.3.3. <i>Dimensão econômico-financeira da política</i>	180
5.3.4. <i>Público-alvo e focalização</i>	184
5.3.5. <i>Estratégias de implantação ou metas da política pública</i>	187
5.3.6. <i>Avaliação de resultados</i>	190
5.3.7. <i>Eficiência e nexos de causalidade nas deliberações do TCU</i>	193
5.4. <i>Conclusão parcial</i>	198
CONCLUSÃO	201
REFERÊNCIAS.....	209

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar o controle da eficiência das políticas públicas de inclusão social e produtiva pelo Tribunal de Contas da União (TCU), iniciativas governamentais que visam ao combate da desigualdade pela integração de indivíduos no mercado ou no “mundo do trabalho”¹.

Como forma de viabilizar este estudo e considerando a diversidade das iniciativas governamentais dessa natureza, optamos por examinar a jurisprudência do TCU sobre a eficiência do Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), iniciativa desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS) e implementada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A análise dessa política sob as dimensões do princípio da eficiência é tema de grande importância. Isso porque, desde a Constituição de 1988, assentou-se no Brasil a ideia de um Estado prestacional e gerencial com o objetivo de dar cumprimento aos direitos fundamentais.

Esses direitos, embora expressem a natureza programática da Constituição, não se limitam a meras diretrizes, constituindo-se como verdadeiros deveres do Estado. Como deveres, fundamentam e pautam a atuação administrativa.

Por conseguinte, passou-se, então, a exigir da administração pública não apenas uma atuação direcionada à consecução dos direitos fundamentais, mas também resultados efetivos de suas ações para a sociedade.

Qual a forma de fazer isso? Um agir racional, pautado pela obtenção de resultados, pelas diretrizes constitucionais e pela alocação eficiente de esforços, recursos financeiros e humanos. Nesse contexto, parte relevante da doutrina alude à construção de uma administração pública de resultados (PAGANI DE SOUZA, 2017).

Assim, ao longo dos mais de 30 anos de vigência da Constituição, a eficiência tornou-se um caríssimo valor para a administração pública, o que ensejou sua expressa

¹ A expressão “mundo do trabalho” é utilizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) na Resolução CNAS n.º 33/2011, e seu objetivo é abarcar iniciativas que aproximem os usuários do SUAS do mercado de trabalho (apresentação de cursos de qualificação profissional ou de oportunidades de empreendedorismo, por exemplo), e não apenas se relacionem com a intermediação de mão de obra (oferta de vagas de emprego).

inclusão no texto do art. 37, *caput*, da CF/1988 por meio da Emenda Constitucional n.º 19/1998. Nesse sentido, todas as ações administrativas encontraram na eficiência mais que uma diretriz, um verdadeiro dever.

Entre essas ações estão as políticas públicas de inclusão social e produtiva, que visam a dar cumprimento aos direitos e às garantias insculpidos no texto constitucional de forma eficiente. Adéquam-se, pois, às exigências constitucionais de 1988, eis que têm o intuito de combater as desigualdades sociais por meio da integração dos mais pobres ao mundo do trabalho. Desse modo, atendem ao disposto no art. 3.º, III, da CF/1988, o qual estabelece como objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais.

Importante destacar que, em nosso país, a desigualdade é uma situação secular, cujas raízes decorrem de elementos estruturantes da sociedade, em especial, gênero, raça e classe social. Desse modo, há grande diversidade de iniciativas que têm como objetivo combater a desigualdade por meio da inclusão social e produtiva.

No Acórdão n.º 2.901-Plenário do TCU, um dos julgados que analisamos, relata-se que, somente em âmbito federal, existiam, à época de sua prolação, cerca de 41 políticas públicas de inclusão produtiva no País.

Entre essas políticas, o Acessuas Trabalho destaca-se por ter como objetivo apresentar oportunidades e alternativas de integração ao mundo do trabalho compatíveis com o momento de vida e os desafios pessoais dos usuários do SUAS. Trata-se, pois, de uma iniciativa que visa a compreender integralmente o indivíduo para integrá-lo ao mundo do trabalho por meio de oportunidades adequadas.

Seu público-alvo é a parcela da sociedade brasileira que mais sofre com a desigualdade social, aqueles que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Nesse sentido, o Acessuas Trabalho é uma política pública bastante complexa e transversal, pois, ao tentar compreender a integralidade das vidas dos usuários do SUAS e as razões pelas quais eles encontram dificuldades de ser inseridos no mundo do trabalho, suas atividades relacionam-se a várias outras áreas (como educação), ultrapassando os limites da assistência social.

Desse modo, a complexidade dessa política pública impõe desafios importantes a sua estruturação jurídico-normativa, implementação e execução. Neste último aspecto, observamos que o atingimento de resultados efetivos em seu público-alvo também se torna naturalmente complexo.

A complexidade das ações não afasta o dever de eficiência do Estado, um dos efeitos da introdução do princípio da eficiência na Constituição de 1988. Inclusive, com a previsão expressa desse princípio, o controle de eficiência das ações administrativas passou a ganhar protagonismo.

Nesse sentido, o controle de sua eficiência sempre deverá ocorrer, seja por meio de iniciativas próprias do órgão gestor, seja pelo controle externo.

No âmbito desse último, para a aferição da eficiência das políticas públicas, o texto constitucional previu alguns instrumentos, como é o caso do controle operacional do TCU, cujos fundamentos estão nos termos dos arts. 70, *caput*, e do art. 71, IV, ambos da CF/1988.

Tal como a execução do Acesso Trabalho, o controle da eficiência das políticas públicas é tarefa bastante desafiadora. Não bastando a complexidade e a transversalidade do próprio objeto analisado (Acesso Trabalho), o princípio da eficiência, como valor jurídico abstrato, é também um parâmetro difícil, pois não expressa naturalmente regras claras de controle por si só.

Diante desse panorama, este trabalho pretende verificar como se desenvolve o controle da eficiência das políticas de inclusão social e produtiva pelo TCU a partir dos julgados que versam sobre o Acesso Trabalho.

Para tanto, no **primeiro capítulo**, pretendemos explorar a relação entre inclusão social, combate às desigualdades e desenvolvimento. O objetivo é compreender a relevância das políticas dessa área para a consecução dos direitos fundamentais e sua identificação como dever constitucional do Estado Democrático de Direito.

No **segundo capítulo**, apresentaremos a base normativa do Acesso Trabalho por meio de seu quadro referencial² (o qual aponta para seus objetivos, desenho jurídico-institucional, agentes responsáveis, mecanismos de articulação, público-alvo, dimensões

² Tratamos aqui do quadro de referência de políticas públicas proposto por Bucci (2016), sobre o qual também dissertaremos no âmbito do Capítulo 1 deste trabalho.

financeiras e estratégias de implantação). O propósito é identificar se as normas que instituem o programa definem metas e resultados a serem alcançados, contribuindo, dessa forma, para a análise posterior de sua eficiência.

Nosso objetivo, no **terceiro capítulo**, é apresentar a evolução do conceito de eficiência a partir da Constituição de 1988, bem como seu relacionamento com a formação de uma administração pública de resultados. A questão que nos orienta é: em que medida o dever de eficiência está relacionado com a consecução dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas?

A partir do **quarto capítulo**, fazemos a análise da relação entre o TCU e o controle das políticas públicas, considerando a evolução histórica de suas competências perante a formação de um Estado Democrático e Social de Direito.

Por fim, no **quinto capítulo**, há a análise de julgados do TCU sobre a eficiência do Acesso ao Trabalho, considerando os enquadramentos jurídico-institucionais da política em estudo, do órgão controlador e do parâmetro de controle por ele utilizado, ou seja, do princípio da eficiência.

Esperamos, ao final dele, responder às seguintes perguntas:

- 1) Há parâmetros claros para o controle de eficiência das políticas públicas pelo TCU?
- 2) O controle de eficiência realizado pelo TCU contribui para o aprimoramento do Acesso ao Trabalho em consonância com a noção de uma administração pública orientada para resultados?

1. IGUALDADE E DEVER JURÍDICO DE INCLUSÃO SOCIAL

Inclusão social é especialmente um debate sobre a garantia de igualdade às prestações estatais³. Estas últimas, por vez, têm como objetivo fundamental prover meios para garantir a dignidade da pessoa humana por meio de diversas ações públicas, promovendo, entre outras consequências, a inclusão social.

Nesse sentido, para compreender o vínculo jurídico entre a igualdade, o dever de agir do Estado Democrático de Direito e a inclusão social, faz-se necessário analisar as regras e os princípios que regem a atuação desse Estado. É esse vínculo que pretendemos demonstrar a seguir.

1.1. Do direito constitucional à igualdade

O direito fundamental à igualdade é previsto em diversas passagens da Constituição Federal, mas, em especial, em seu art. 5.º, *caput*, segundo o qual: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. A partir dessa asserção, questionamos: em que sentido a norma constitucional resguarda o direito à igualdade?

São ao menos dois sentidos; o primeiro deles versa sobre a igualdade em sentido formal, a qual implica a necessidade de o Estado garantir a aplicação da lei indistintamente a todos os indivíduos, independentemente de qualquer condição pessoal.

O segundo é a igualdade em sentido material, compreendida como a igualdade de fato, que enseja o dever do Estado Democrático de Direito de garantir a efetividade dos direitos fundamentais por meio de ações positivas ou prestacionais.

Nesse sentido, para responder adequadamente o questionamento em epígrafe e futuramente discutir sua relação com a inclusão social, é necessário tecer algumas considerações sobre a relação “igualdade – desigualdade”, especialmente no âmbito da igualdade material.

³ Nos capítulos a seguir, referir-nos-emos simplesmente como “acesso a direitos fundamentais”, contudo entendemos a complexidade do tema, especialmente diante do fato de que o acesso a esses direitos não deve ser nunca limitado, uma vez que são inerentes a todo ser humano. A ideia de “acesso” aqui está restrita à fruição de prestações positivas do Estado, como forma de garantir o bem-estar geral.

Em primeiro plano, importante compreender que a desigualdade é inerente à condição humana, sendo perfeitamente possível admitir a existência de diferenças entre os indivíduos no ordenamento jurídico. Nesse sentido, Rocha (1990, p. 118):

[...] não se aspira uma igualdade que frustre e desbaste as desigualdades que semeiam a riqueza humana da sociedade plural, nem se deseja uma desigualdade tão grande e injusta que impeça o homem de ser digno em sua existência e feliz em seu destino. O que se quer é a igualdade jurídica que embase a realização de todas as desigualdades humanas e as faça suprimimento ético de valores poéticos que o homem possa desenvolver. As desigualdades naturais são saudáveis, como são doentes aquelas sociais e econômicas, que não deixam alternativas de caminhos singulares a cada ser humano único.

A referida autora aponta que há desigualdades toleráveis, necessárias ou naturais que devem, em regra, ser respeitadas, compreendidas e protegidas pelo ordenamento jurídico⁴. Logo, a ausência de qualquer tipo de desigualdade não pode ser o sentido compreendido pela noção constitucional de igualdade.

Desse modo, a desigualdade não deve ser tratada genericamente como algo negativo, sendo necessário perquirir suas razões de existência e seus impactos efetivos nas vidas dos indivíduos⁵.

Em outras palavras, para compreender o direito à igualdade, como albergado na Constituição Federal, necessário, antes, identificar os fatos que colocam os indivíduos materialmente em situação desigual. A depender desses fatos, podem ser classificadas desigualdades naturais, justas ou injustas.

Cumprido ao direito identificar as desigualdades injustas, ou seja, aquelas que colocam em risco os direitos e as garantias fundamentais, e proporcionar meios para combatê-las.

Isso posto, a desigualdade revela-se primordialmente um fenômeno de fato que importa ao direito. Trata-se de um fato jurídico ou, na perspectiva de Miguel Reale, um fato social, que está compreendido pelo direito⁶.

⁴ Em nosso sentir, deve o Estado Democrático de Direito impedir que essas desigualdades justas sejam utilizadas como critérios injustos para negar ou restringir acessos a direitos fundamentais.

⁵ Sobre esse tema, Guedes (2014, p. 197) assinala: “A desigualdade pode expressar-se pelo déficit ou pelo superávit no termo de comparação, ainda que em outro elemento possa ter equivalência. A ideologia do déficit predomina com o objetivo de se proteger aqueles que estão posicionados em condição inferior, segundo o critério ou termo levado em conta. Se for adotada a exigência de Norberto Bobbio e de outros, de que a igualdade precisa ser qualificada, para se saber em que elementos deve-se aferir tal igualdade, também a desigualdade precisaria ser qualificada, para se saber em que elemento existe a desigualdade. Igualdade e desigualdade, neste compasso, são ambas fórmulas vazias, que são preenchidas por termos de comparação, pelo critério, pelo objeto. O preenchimento se dá quando se atribuiu o termo de comparação [...]”.

Isso não quer dizer que não existam desigualdades como fenômenos jurídicos. Como explica Guedes (2014, p. 197): “Desigualdade é diferenciação entre termos comparadores. [...] Diz-se jurídica a desigualdade que recebe atenção ou consideração do direito, que é identificada pela norma jurídica ou que é observada e merece correção”.

Há, portanto, duas facetas da desigualdade que se relacionam intimamente, uma de ordem fática e outra de ordem jurídica.

Na perspectiva fática, são admissíveis e protegidas as desigualdades que permitem o existir diverso dos seres humanos (desigualdades justas); e inadmissíveis as situações de desigualdade que ensejam restrição do acesso a direitos fundamentais (desigualdade injusta).

Na perspectiva jurídica, o panorama fático da desigualdade faz surgir o “poder-dever” do Estado de criar normas que, reconhecendo as desigualdades de fato, sejam aplicadas de forma desigual⁷ com o fito de reduzir as desigualdades injustas⁸.

Sobre a desigualdade como fundamento do “poder-dever” de produção de normas pelo Estado, Bandeira de Mello (2015, p. 12-13) afirma:

O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas. Sem embargo, consoante se observou, o propósito da lei, sua função precípua, reside exata e precisamente em dispensar tratamentos desiguais. Isto é, as normas legais nada mais fazem que discriminar situações, à moda que as pessoas compreendidas em umas ou em outras vêm a ser colhidas por regimes diferentes. Donde, a algumas são deferidos determinados direitos e obrigações que não assistem a outras, por abrangidas em diversa categoria, regulada por diferente plexo de obrigações e direitos.

Bandeira de Mello (2015) foca seus estudos na apreciação dos critérios impostos ao legislador para definir igualdade e desigualdade, analisando essencialmente as limitações à atuação legislativa sobre o tema. Nesse sentido, afirma que o princípio constitucional da igualdade se dirige fundamentalmente ao legislador e, em sua célebre obra *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*, o autor disserta sobre os critérios/parâmetros justos de *discrímen* no bojo da atuação legislativa.

⁶ Mascaro (2012, p. 326) explica o pensamento de Miguel Reale: “À semelhança dos valores, os fatos também não são tomados como dados brutos à disposição do fenômeno jurídico e do jurista. A característica de historicidade e cultura também se lhes aplica. Os fatos compõem o direito não como entes objetivos, mas sim como realidade compreendida”.

⁷ Na medida da desigualdade dos indivíduos ou grupos de indivíduos aos quais se destinam.

⁸ No outro lado dessa moeda está a vedação ao Estado de se utilizar do direito para criar desigualdades que promovam a injustiça e a restrição ao acesso aos direitos fundamentais. Nesse sentido, sugerimos consultar a obra *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*, de Bandeira de Mello (2015).

Pela perspectiva de Bandeira de Mello (2015), a desigualdade injusta é, pois, a “razão justa”, racional e adequada para que o legislador crie condições de discriminação normativa com o fundamento precípua de aniquilar tal desigualdade.

Em igual sentido, Guedes (2014, p. 181) fala, inclusive, na desigualdade como complemento à igualdade, estabelecendo a necessidade de o ordenamento jurídico criar desigualdades compensatórias com a finalidade de garantir a igualdade material entre os indivíduos⁹⁻¹⁰.

Nesse contexto, a desigualdade é objeto e fundamento da norma jurídica.

Como objeto, tem o condão de conduzir a administração pública para agir na superação das desigualdades injustas. Como fundamento, tem o escopo de direcionar a aplicação e a produção legislativa a seus destinatários.

Seja num caso ou no outro, a desigualdade em sua perspectiva jurídica deve ter como escopo primário garantir o direito à igualdade nos acessos à fruição dos direitos e garantias fundamentais, ou seja, a igualdade material, como disserta Silva (2015, p. 215-216):

Porque existem desigualdades, é que se aspira à igualdade real ou material que busque realizar a igualização das condições desiguais, do que se extrai que a lei

⁹ “O princípio da desigualdade é a regra que permite a compensação, o tratamento diferenciado ou a incidência da regra da justiça e o tratamento proporcional. Francisco Belanguer Callejón trata da desigualdade compensatória como intuito finalista da igualdade em contraposição à igualdade forma. Ao se tratar da igualdade, quase que necessariamente se trata da desigualdade, pois o desequilíbrio entre posições requer mais atenção que o equilíbrio” (GUEDES, 2014, p. 181).

¹⁰ A princípio, essa linha de raciocínio nos remete à clássica reflexão aristotélica sobre a necessidade de “tratar igualmente os desiguais e desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade”. Acepção que se revela insuficiente para conduzir a atividade administrativa à superação das desigualdades injustas, como bem analisa (2015, p. 215): “Aristóteles vinculou a ideia de igualdade à ideia de justiça, mas, nele, trata-se de igualdade de justiça relativa que dá a cada um o que é seu, uma igualdade – como nota Chomé – impensável sem a desigualdade complementar e que é satisfeita se o legislador tratar de maneira igual os iguais e de maneira desigual os desiguais. Cuida-se de uma justiça e de uma igualdade formais, tanto que não seria injusto tratar diferentemente o escravo e o seu proprietário; sê-lo-ia, porém, se os escravos, ou seus senhores, entre si, fossem tratados desigualmente. No fundo prevalece, nesse critério de igualdade, uma injustiça real”. Entre os críticos brasileiros do pensamento Aristotélico, Bandeira de Mello (2015, p. 10-11) reforça que é impossível adotar o pensamento de Aristóteles como “ponto de chegada” para a compreensão da igualdade jurídica: “Demais disso, para desate do problema é insuficiente recorrer à notória afirmação de Aristóteles, assaz de vezes repetida, segundo cujos termos a igualdade consiste em tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais. Sem contestar a inteira procedência do que nela se contém e reconhecendo, muito ao ministro, sua validade como ponto de partida, deve-se negar-lhe o caráter de termo de chegada, pois entre um e outro extremo seria um fosso de incertezas cavado sobre a intuitiva pergunta que aflora ao espírito: ‘quem são os iguais e quem são os desiguais?’. A dizer: o que permite radicalizar alguns sob a rubrica de iguais e outros sob a rubrica de desiguais? Em suma: qual o critério legitimamente manipulável – sem agravos à isonomia – que autoriza distinguir pessoas e situações em grupos apartados para fins de tratamento jurídico diversos? Afinal, que espécie de igualdade veda e que tipo de desigualdade faculta a discriminação de situações e de pessoas, sem quebra e agressão aos objetivos transfundidos no princípio constitucional da isonomia?”.

geral, abstrata e impessoal que incide igualmente, levando em conta apenas a igualdade dos indivíduos e não a igualdade dos grupos, acaba por gerar mais desigualdades e propiciar a injustiça.

Portanto, a compreensão dos sentidos na igualdade decorrentes das previsões constitucionais de igualdade é bastante complexa, superando o conceito de igualdade formal, ao também exigir uma perspectiva material. Nesta última, há necessidade de um diálogo entre o exercício das atividades administrativas (executiva, legislativa e judicial) e as desigualdades de fato.

Diante disso, cumpre ao Estado Democrático de Direito proteger e, em algumas hipóteses, criar “desigualdades justas”, ou seja, situações jurídico-normativas que prescrevem tratamento diferenciado aos indivíduos com o fito de promover sua igualdade material e seu maior e mais qualitativo acesso à fruição dos direitos fundamentais.

Essa concepção é o fio condutor da interpretação do direito à igualdade segundo a Constituição Federal de 1988, com implicações importantíssimas para o estudo das políticas públicas e para a formação do Estado Democrático e Social de Direito brasileiro.

1.2. Do dever constitucional de inclusão social

Com a Constituição Federal de 1988, o combate às desigualdades passou a ser objetivo da República Brasileira, conforme disposto no art. 3.º, III, da Carta Republicana, segundo o qual:

Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

[...]

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Dessarte, no atual contexto político-constitucional, a inclusão social é um dever jurídico do Estado Democrático e Social de Direito brasileiro. Sua elevação ao *status* constitucional é decorrente de fatores histórico-sociológicos que passam pela igualdade como princípio fundamental da democracia e pelo reconhecimento de uma situação de fato que há muito tempo é de conhecimento geral: o Brasil figura em posição de destaque no rol das nações mais desiguais do mundo¹¹.

¹¹ Matéria divulgada pelo portal G1 ao final de 2021 noticiou que o *World Inequality Lab* (Laboratório das Desigualdades Mundiais), que integra a Escola de Economia de Paris, trouxe dados informando que o Brasil é

Nota-se que o dispositivo em epígrafe é preciso ao dispor que o objetivo do Estado brasileiro é, entre outros, “reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Partindo de nossa compreensão acerca de desigualdades justas e injustas, bem como do dever de atuação do Estado perante elas, entendemos que o legislador constituinte, ao eleger a redução das desigualdades sociais e regionais como objetivos fundamentais do Estado, compreendeu que estas se localizam no primeiro grupo.

Assim, do ponto de vista lógico-sistemático, as desigualdades sociais e regionais, além de não naturais, influem negativamente sobre a fruição de direitos fundamentais pelo povo brasileiro, razão pela qual devem elas ser reduzidas, utilizando-se a força e os recursos do Estado. Explicamos.

Há relação evidente entre as desigualdades sociais e regionais. As desigualdades sociais têm diversas origens, sendo caracterizadas principalmente pela disparidade no acesso aos direitos fundamentais mais básicos, como a vida, a educação, a saúde e o trabalho.

Por sua vez, as desigualdades regionais refletem as disparidades na distribuição da riqueza no País, o que impõe a alguns Estados ou regiões condições socioeconômicas de maior privilégio em face de outros, implicando um desenvolvimento não equânime no surgimento de bolsões de riqueza e de pobreza, fazendo crescer as desigualdades sociais e o número de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Nessa ótica, tais desigualdades são consideradas como “injustas” e devem ser corrigidas, pois excluem injustamente indivíduos do gozo de seus direitos individuais e sociais, do exercício de sua cidadania e do desenvolvimento. Desse modo, desigualdade e inclusão social são assuntos correlatos; mais do que isso, o último é a solução do primeiro.

Diante do exposto, cumpre ao Estado Democrático de Direito, em todas as suas instâncias e poderes, agir para combater as desigualdades sociais e regionais, tendo em vista as terríveis consequências que essas situações de fato podem impor aos indivíduos e à sociedade em geral. Uma das soluções possíveis para cumprir esse objetivo fundamental do Estado brasileiro é promover a inclusão social.

É nesse sentido, de preocupação com o combate efetivo das desigualdades injustas, que este trabalho analisa o controle externo da eficiência das políticas públicas de inclusão produtiva, cujo principal intento é combater, por meio do acesso ao trabalho, as desigualdades sociais.

Para compreender adequadamente o controle de eficiência dessas políticas públicas, faz-se necessário responder às seguintes questões: O que é inclusão social? Como ela está relacionada com as “desigualdades injustas”?

Em face desses questionamentos, entende-se que inclusão social é uma forma de combate às “desigualdades injustas”, compreendidas como aquelas que não são naturais e que colocam alguns grupos injustamente em situação de exclusão, negando-lhes acessos a direitos básicos.

Guedes (2014, p. 185-186), ao analisar a relação entre desigualdade e exclusão, aponta:

A exclusão é o isolamento, a segregação, a não participação, o não pertencimento ou integração a grupo, espaço ou condição. A exclusão pode ser associada a diversos fatores e à pobreza e pode ser um elemento complementar do outro, caracterizando-se, neste caso, como uma desigualdade multidimensional. Como outros conceitos associados à desigualdade, a exclusão é conceito polissêmico, podendo ser associado à própria extinção do indivíduo quando exacerbada.

Nesse sentido, podemos considerar a inclusão social como o “remédio constitucional” para as situações de fato que impedem o gozo pleno dos direitos fundamentais por parte dos membros da sociedade, impondo-lhes condição de exclusão. Por conseguinte, é dever do Estado e direito do cidadão. É, ainda, condição sem a qual não se garantem a efetividade e a eficácia dos direitos fundamentais e, dessa maneira, não se permite existir adequadamente o Estado e Democrático Social de Direito.

Diante disso, é possível dizer que a inclusão social é a execução da igualdade material, superando o aspecto normativo da igualdade e adentrando em seu aspecto fático, colocando o Estado em movimento para fazer cumprir efetivamente as garantias estabelecidas em seu fundamento político-constitucional e insculpidas no art. 5.º da CF/1988.

Sendo todos os indivíduos iguais, com os mesmos direitos e deveres fundamentais, não basta ao Estado reconhecê-los formalmente, deve também provê-los a todos indistintamente.

Entretanto, há situações de fato que impedem o acesso de todos os indivíduos aos direitos e garantias fundamentais, ainda que o Estado, já em sua forma de Estado Democrático e Social de Direito, tenha passado a agir positivamente para a oferta de serviços públicos que lhes dão efetividade e ultrapassam a mera previsão legal desses direitos.

Em outras palavras: mesmo que o Estado disponha de meios e recursos materiais para que direitos fundamentais como a saúde, educação e renda sejam acessados pelos indivíduos, uma parcela relevante dessas pessoas não conseguirá fruir dessas atividades prestacionais. Essa parcela está em situação de exclusão social. Passamos a um exemplo.

O art. 6.º, *caput*, da Constituição previu claramente que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Por seu turno, o art. 7.º, XXXIII, estatui a: “[...] proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”.

Em que pese todo o arcabouço normativo para impedir o trabalho infantil, fato é que, em 2019, cerca de 1,8 milhão de crianças trabalhavam irregularmente no País, segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do período de 2016-2019.

Pesquisadores apontam que crianças em situação de trabalho infantil estão mais sujeitas a violações de direitos humanos e mais propensas à evasão escolar¹². Nesse sentido, parcela significativa das crianças que trabalham de forma irregular está em estado de exclusão de seus direitos fundamentais ao acesso à educação, entre outros.

Qual o papel do Estado perante a realidade desse tipo – que contradiz o disposto na Constituição da República? Para fazer cumprir efetivamente os preceitos constitucionais, o Estado de Direito deve prover meios, instrumentos e recursos pelos quais garantirá o acesso a

¹² Nesse sentido Maria Rether em reportagem da “Central Livre de Trabalho Infantil”: “O grande problema é que a maioria dos que estão fora da escola são afrodescendentes, quilombolas, indígenas, deficientes e vítimas de explorações, como o trabalho infantil. Quando uma criança é exposta ao trabalho infantil, ela não frequenta a escola e passa a ser vítima de várias violações [...] O grande problema é que a maioria dos que estão fora da escola são afrodescendentes, quilombolas, indígenas, deficientes e vítimas de explorações, como o trabalho infantil. Quando uma criança é exposta ao trabalho infantil, ela não frequenta a escola e passa a ser vítima de várias violações” (RIBEIRO, 2017).

direitos fundamentais. Alguns meios, inclusive, são assegurados expressamente pelo próprio texto constitucional¹³.

Em outras palavras, cumpre ao Estado organizar seus recursos materiais e humanos para propor medidas ou programas que visem a identificar e a solucionar situações de desigualdade que impedem o acesso a direitos fundamentais, impondo exclusão a certo grupo de indivíduos.

Nessa perspectiva, a desigualdade injusta é o principal fator de exclusão social. Surge a partir dela o dever de incluir socialmente esses indivíduos por meio de ações positivas do Estado (políticas públicas) – derivadas das previsões normativas constitucionais. Isso nos leva a concluir que a efetividade dos direitos fundamentais está essencialmente atrelada aos conceitos de igualdade material e inclusão social.

Assim, a inclusão social materializa-se pelas medidas que visam a assegurar que todos e todas tenham acesso integral e isonômico aos direitos e garantias insculpidos na Constituição Federal. Trata-se de ações que buscam a efetividade dos direitos previstos formalmente em lei, ou seja, que têm como objetivo fundamental garantir a igualdade material de acesso a esses direitos.

Discutir inclusão social é, pois, o debate propositivo da solução de uma situação de fato: existem grupos de indivíduos que, pelas mais diversas e complexas razões, não podem ou não conseguem acessar aos direitos mais básicos do ordenamento jurídico brasileiro, como a saúde, a educação e o trabalho, impedindo seu convívio pleno em sociedade e o gozo de uma vida digna.

Soma-se a isso o fato de o desenvolvimento e a cidadania serem conceitos atrelados à solução das desigualdades sociais. Em uma sociedade desigual, a cidadania é seriamente afetada e, nos casos mais graves, até mesmo inexistente.

A última frase pode parecer muito forte, mas não é difícil entender por que ela perde contornos de hipérbole quando analisamos o contexto brasileiro. Se nem todos têm acesso aos mesmos direitos básicos, os quais dizem respeito ao mínimo necessário para a garantia da

¹³ É o caso, por exemplo, do acesso à educação infantil para crianças de 0 a 5 anos, o qual é previsto pelo art. 208, IV, da CF/1988.

dignidade humana, quer dizer que há pessoas vivendo com menos que o mínimo para sua existência digna.

A desigualdade social leva à exclusão de indivíduos de uma extensa lista de acessos básicos, como educação, saúde, habitação, emprego e liberdades individuais e públicas. Esses acessos são essenciais para que qualquer pessoa, em primeiro lugar, identifique-se como participante de uma sociedade organizada e justa, construindo, assim, sua cidadania, além de permitir sua existência digna dentro dela.

Se de um lado a igualdade como valor constitucional – pedra fundamental da democracia – tem como objetivo garantir a todos e todas, ao menos formalmente, vias de acesso ao exercício de direitos políticos, sociais e difusos, do outro, a igualdade material, que se configura no efetivo exercício desses direitos, é muito mais difícil de ser alcançada.

Não depende apenas do texto constitucional ou infralegal, mas de iniciativas palpáveis, de recursos disponíveis e de vontade política em diversas instâncias da sociedade. É, portanto, esforço multilateral, que deve ser constantemente organizado e direcionado em um único sentido: buscar resultados efetivos para o gozo dos direitos fundamentais.

Sem igualdade material de acessos a direitos fundamentais é impossível garantir cidadania a um povo, pois, como resumido por Marshall (1949, p. 76):

A cidadania é um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida.

Possível, pois, concluir que a igualdade formal não é suficiente para garantir o acesso a direitos fundamentais.

A efetivação desse acesso é resultado da boa e orientada condução da máquina pública, ou seja, é a *performance* de uma administração pública orientada por resultados que visem à consecução efetiva e isonômica de direitos fundamentais. Essa condução, por sua vez, é realizada de forma precípua pelas normas de direito administrativo, que atuam na consecução dos direitos fundamentais por meio da formulação, implementação, execução e controle das políticas públicas.

Logo, o enfrentamento da exclusão social como forma de desigualdade injusta é realizado fundamentalmente pelas ações do Estado no âmbito da administração pública focada em resultados.

1.3. Políticas públicas, combate às desigualdades sociais e controle externo

A condução de uma administração pública pautada por resultados, como bem coloca Pagani de Souza (2017, p. 39), está centrada na perspectiva de um direito administrativo capaz de criar os instrumentos necessários a proporcionar resultados concretos à sociedade.

Em seu artigo “Em busca de uma administração pública de resultados”, Pagani de Souza (2017, p. 40) aponta para a necessidade de reconhecer a centralidade do direito no âmbito das políticas públicas, estabelecendo uma relação importante entre políticas públicas, eficiência e controle, tríade recorrente aos administrativistas:

[...] na teoria do direito administrativo em nosso país, a visão do agir estatal em função dos resultados tem encontrado crescente expressão ao redor de três grandes ideias: eficiência, política pública e controle de resultados. Dessas três grandes ideias, nas suas intersecções com o Direito, derivam múltiplas linhas de investigação. Elas têm em comum esta preocupação central com uma administração pública que proporcione resultados concretos à sociedade.

Nessa perspectiva, Pagani de Souza (2017, p. 45-46) destaca que, no atual estágio do direito administrativo brasileiro, o conceito de eficiência tem se aproximado de uma perspectiva de controle menos financista e mais relacionada à consecução de resultados, e que imprime ao controle da eficiência grau ainda mais acentuado de complexidade, o que se deve ao cumprimento de metas de forma lícita, suficiente, proporcional e racional nos âmbitos social, econômico e jurídico:

A eficiência como atingimento de resultados não é satisfeita com quaisquer resultados. Requer eleição de prioridades e zelo para que os objetivos, metas ou resultados prioritários, uma vez eleitos, sejam atendidos razoavelmente pela administração pública. Requer o atingimento de resultados não apenas prioritários, como lícitos, legítimos e de qualidade. Tudo mediante o emprego de *meios adequados* (também lícitos, legítimos e de qualidade), de modo a configurar-se uma razoável relação entre meios e fins, entre custos e benefícios.

Em suma, o princípio da eficiência administrativa se apresenta, entre outros significados, como exigência de compromisso com resultados prioritários, lícitos legítimos e de qualidade, observada uma razoável relação custo-benefício.

É sob o pano de fundo da administração pública orientada por resultados, do dever jurídico de eficiência, do controle sobre os resultados e dos objetivos constitucionais de combate à desigualdade social, que trataremos as políticas públicas de inclusão social e produtiva neste trabalho, considerando o papel central do direito administrativo na

conformação desses programas governamentais e para a efetividade de seus objetivos – quais sejam efetivar e ampliar acessos a direitos fundamentais.

Veja-se, diante disso, que mesmo numa análise de políticas públicas estritamente jurídica – realizada unicamente com as lentes do direito administrativo – há notória complexidade do tema.

É possível, como afirma Coutinho (2013, p. 98-102), analisar as políticas públicas em face do direito em ao menos quatro perspectivas: como objetivo¹⁴; como ferramenta¹⁵; como arranjo institucional¹⁶; e como vocalizador de demandas¹⁷⁻¹⁸.

¹⁴ O direito como objetivo tem como premissa a ideia de que as normas jurídicas estabelecem metas a serem cumpridas pelo Estado, programam os objetivos que devem ser efetivados pelas ações positivas dos poderes legislativo, executivo e judiciário. De acordo com Coutinho (2013, p. 99): “O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental”.

¹⁵ Já o direito como ferramenta apresenta-se como a necessidade de que as políticas públicas sejam estruturadas pelas vias das normas jurídicas. Nesse sentido, Coutinho (2013, p. 99) afirma que “a seleção e a formatação dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos são um trabalho jurídico”. Trata-se aqui da imperiosa necessidade de dar forma jurídica às políticas públicas para, assim, lhe conferir validade, o que inclui “[...] a escolha dos instrumentos de direito administrativo mais adequados” (COUTINHO, 2013, p. 99-100): “Descrever o direito como ferramenta na categoria de análise serve para enfatizar que a seleção e a formatação dos meios a serem empregados para perseguir os objetivos predefinidos são um trabalho jurídico. O estudo das diferentes possibilidades de modelagem jurídica de ações públicas, a escolha dos instrumentos de direito administrativo mais adequados (dados os fins a serem perseguidos), o desenho de mecanismos de indução ou recompensa para certos comportamentos, o desenho de sanções, a seleção do tipo de norma a ser utilizada (mais ou menos flexível, mais ou menos estável, mais ou menos genérica são exemplos de tópicos que surgem quando o direito é instrumentalizado para pôr dada estratégia de ação em marcha. Desde esse ponto de vista, o direito poderia ser metafóricamente descrito como uma ‘caixa de ferramentas’ que executa tarefas-meio conectadas a certos fins de forma mais ou menos eficaz, sendo o grau de eficácia, em parte, dependente da adequação do meio escolhido”.

¹⁶ O direito como arranjo institucional no âmbito das políticas públicas, por sua vez (COUTINHO, 2013, p. 100): “[...] significa associar o desenvolvimento a um grande esforço da administração pública na qual objetivos são implementados de acordo com uma construção jurídico-institucional que implica, entre outras coisas, partilhar responsabilidades entre atores públicos e privados. Dito de outra forma, a gestão do desenvolvimento requer estruturas jurídicas capazes de fazer com que os objetivos se convertam em ações baseadas na escolha de ferramentas, de modo que não haja, do ponto de vista da divisão de tarefas, sobreposições, lacunas ou rivalidades em políticas públicas. Como as instituições organizam práticas de administração das políticas públicas, conectam atores, criam conhecimento e permitem que expectativas e sentidos comuns sejam partilhados, há, enfim, um papel central para o direito e seus operadores na criação e estruturação de arranjos institucionais eficazes para políticas públicas individualmente ou como iniciativas articuladas”. A importância do direito da adequada institucionalização das políticas públicas tem papel fundamental não só na gênese do programa público, como também na colheita de seus resultados, isso porque é a partir do desenho institucional que são definidas as articulações entre órgãos do governo e entre os entes federativos. No campo das políticas públicas, especialmente aquelas que se desenvolvem com o fito de inclusão social e produtiva, a articulação tem papel central, pois as ações estatais possuem as mais diversas naturezas, sendo impossível pensar em inclusão produtiva sem o compartilhamento de dados ou ações em conjunto com outros órgãos que, embora não tenham a inclusão produtiva como objetivo fundamental, acabam por contribuir para que essa seja efetivamente realizada – como se verá adiante a maior parte das políticas públicas de inclusão produtiva está inserida no âmbito da Assistência Social, mas sua efetividade dá-se de forma articulada com outras iniciativas governamentais, como é o caso das políticas públicas de educação profissionalizante e emprego, operadas principalmente pelos Ministérios da Educação e Trabalho, respectivamente.

As diversas dimensões das políticas públicas também são apontadas por Bucci (2016), que nos apresenta para o estudo dessas iniciativas em direito um “quadro de referência”, o qual é composto pela identificação: do nome da política; da gestão governamental que a criou ou a implementou; de sua base normativa; de seu desenho jurídico-institucional; dos agentes governamentais e não governamentais envolvidos em sua execução; de seus mecanismos de articulação; de sua dimensão econômico-financeira; de sua estratégia de implantação; do funcionamento efetivo do programa; e dos aspectos críticos de seu desenho jurídico-institucional.

Para o início deste estudo, faz-se, por ora, necessário compreender que as políticas públicas são instrumentos úteis à efetivação dos direitos fundamentais e, por conseguinte, ao combate das desigualdades injustas, à construção da cidadania e ao desenvolvimento. Sua relação com o direito é substancial, o que não quer dizer que seja por ele limitada.

Dessa forma, o estudo das políticas públicas, como se verá, é multifacetário e, desse modo, desafia o pesquisador a realizar conexões entre as expressões sociais, políticas, econômicas e jurídicas.

¹⁷ O direito como vocalizador de demandas, segundo Coutinho (2013), pressupõe a necessidade de participação democrática nos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas. Assim, seria dever do Estado garantir os meios pelos quais os cidadãos possam participar desses processos: “Descrever o direito como vocalizador de demandas em políticas públicas de desenvolvimento significa supor que decisões devam ser tomadas não apenas do modo mais bem fundamentado possível, por meio de uma argumentação coerente e documentada em meio aberto ao escrutínio público, mas também de forma a assegurar a participação de todos os interessados na conformação, implementação ou avaliação da política. Para isso, o direito pode prover (ou desprover) as políticas de mecanismos de deliberação, participação, consulta, colaboração e decisão conjunta assegurando, com isso, que elas sejam permeáveis à participação e não insuladas em anéis burocráticos” (COUTINHO, 2013, p. 101).

¹⁸ Quando falamos do Acessuas, estamos diante de uma política pública de assistência social, cujas diretrizes constitucionais aduzem uma gestão democrática em que é assegurada a participação popular não apenas na formulação da política, como também em seu controle, nos termos dos arts. 194, VII, e 204, II, da CF. Nessa perspectiva, Coutinho (2013, p. 101), ao apresentar os instrumentos para análise da relação direito e políticas públicas, afirma que o direito tem um papel importante ao “vocalizar demandas” por meio da abertura de espaços de discussão popular sobre a política pública a ser implementada. Há, aqui, a ideia do indivíduo participativo na condução do Estado, o que na perspectiva de Coutinho, seria uma forma de legitimar a atuação governamental: “Descrever o direito como vocalizador de demandas em políticas públicas de desenvolvimento significa supor que decisões devam ser tomadas não apenas do modo mais bem fundamentado possível, por meio de uma argumentação coerente e documentada em meio aberto ao escrutínio público, mas também de forma a assegurar a participação dos interessados na conformação, implementação ou avaliação da política”. Assim, a primeira noção a ser compreendida é a de uma administração pública que atua de forma democrática, permitindo ser demandada diretamente pelos indivíduos beneficiários da política pública que institui. Quanto à avaliação da política, tem-se a ideia de controle popular da atuação administrativa, a ideia de *accountability*. O conjunto final da obra é a construção da legitimidade da atuação administrativa, aplicando os princípios públicos constitucionais da transparência, da legalidade e da moralidade.

Como o presente trabalho acadêmico é desenvolvido especificamente na área do direito administrativo, restringindo-se à temática do controle de eficiência realizado pelo TCU, a sistematização jurídica do objeto – qual seja as políticas públicas de inclusão social e produtiva – torna-se ainda mais relevante.

Nesse sentido, Bucci (2021, p. 51) resume bem a importância desse trabalho sistemático no campo das políticas públicas:

A sistematização teórica da abordagem das políticas públicas deve contribuir para a criação de fórmulas de organização e estruturação do Poder Público capazes de melhorar sua intervenção – tornando-a mais efetiva, racional e compreensível – e acelerar o processo de modernização, de redução da desigualdade e da inclusão social.

Sem uma sistematização teórica, a realização das adequadas conexões entre as políticas públicas e o controle exercido pelo TCU pode ficar prejudicada. Logo, é essa a razão pela qual, inicialmente, precisamos delimitar (1.3.1) nosso conceito de políticas públicas em direito, seguido pela (1.3.2.) relação entre políticas públicas e o combate às desigualdades sociais, bem como (1.3.3.) pela importância de seu controle externo.

1.3.1. Conceito jurídico de políticas públicas

As políticas públicas, em verdade, são o resultado de um longo caminho de elaboração, implementação e institucionalização. Ocorrem como desdobramentos do fenômeno social “política”, da economia, da sociologia e do direito, ou seja, há juridicidade nas políticas públicas, mas não só. Existem também outros elementos (sociais e econômicos, por exemplo) estudados por outras áreas do conhecimento que se fazem essenciais, cabendo ao pesquisador da área do direito reconhecer a interdisciplinaridade das políticas públicas.

Há grande dissenso doutrinário acerca do conceito de políticas públicas. Sua relação com o direito, embora notável, não é suficiente para reduzi-las a um fenômeno jurídico. Suas tentativas de conceituação passeiam pelo universo das ciências sociais, da economia e do próprio direito.

A bem da verdade, as políticas públicas são fenômeno complexo e multidisciplinar que se instaura a partir de manifestação de vontade individual ou coletiva, sendo vocacionadas por meio de normas jurídicas. Esse poderia ser, neste início sintético, um conceito provisório de políticas públicas.

Para compreender seu relacionamento com o direito, é necessário verificar as bases fundamentais da formação das políticas públicas. De onde surgiram e para que vieram?

Nesse ponto, há, certamente, uma íntima relação entre a evolução dos direitos fundamentais e as políticas públicas, porquanto sua gênese histórica remonta à formação do que chamamos Estado de Bem-estar Social.

Tratamos aqui de um relevante acontecimento histórico-jurídico que possibilitou a previsão formal, na maior parte do Ocidente, dos direitos ao trabalho digno, à saúde, à educação, à segurança alimentar, entre outros, os quais são, em nosso atual panorama constitucional, arrolados no art. 7.º da Carta da República. Em sua maioria, esses direitos têm natureza prestacional, ou seja, exigem uma ação positiva do Estado, construindo-se por meio de obrigações de fazer.

Veja-se que a natureza prestacional desses direitos, os quais tiveram alguma forma de reconhecimento apenas no início do século XX, contrasta com a máxima liberal clássica do século anterior, qual seja: a desnecessidade do Estado no desenvolvimento econômico. A razão desse contraste reside no simples fato de que os direitos prestacionais representam uma forma de intervenção estatal no desenvolvimento econômico e social.

Ao necessitar prover direitos de educação, saúde e trabalho, por exemplo, o Estado sai da posição de omissão sobre a vida privada para a necessária interferência. Essa mudança implica a organização de meios financeiros e humanos para garantir a implementação e fruição desses direitos.

O surgimento dessa necessidade de intervenção não foi repentino. Sempre necessário lembrar que a teoria da evolução dos direitos fundamentais perpassa por momentos históricos relevantes, os quais denotam a formação da filosofia que sustenta o modo de produção capitalista e a própria evolução do Estado ao *status* que temos hoje.

Nesse contexto, a formação do Estado de Bem-Estar Social inicia-se com um momento de crise no pensamento liberal antigo¹⁹. Explica-nos Sundfeld (2017, p. 54-55):

O liberalismo, gerador do Estado de Direito, tinha seu modelo econômico calcado no absenteísmo estatal: era preciso que o Estado não interferisse nos negócios dos

¹⁹ Nesse sentido, Paulo Bonavides (1996, p. 188): “O velho liberalismo, na estreiteza de sua formulação habitual, não pôde resolver o problema essencial de ordem econômica das vastas camadas proletárias da sociedade e, por isso, entrou irremediavelmente em crise”.

indivíduos, restringindo sua ação à garantia da ordem, da paz, da segurança. Em suma, queria-se um *Estado mínimo*, com reduzidas funções, sem interferência na vida econômica. [...] a crise econômica do primeiro pós-guerra levou o Estado a assumir – forçado, diga-se, pelas exigências da própria sociedade – um papel ativo, seja como agente público (instalando indústrias, ampliando serviços, gerando empregos, financiando atividades), seja como intermediário da disputa entre o poder econômico e miséria (defendendo trabalhadores em face de patrões, consumidores em face de empresários).

Dessarte, tecemos certas críticas às interpretações de que as políticas públicas nascem a partir dos direitos fundamentais, pois, em sua gênese, elas surgem com a necessidade de nova orientação na relação entre Estado e economia.

Os direitos fundamentais sociais, tal como anotamos hoje em nossa Constituição, apenas foram positivados depois da atuação concreta para solucionar um problema de natureza social e econômica. Assim, em um primeiro momento, as políticas públicas são um fenômeno social e econômico, materializando-se, oportunamente, por meio de estruturas jurídico-institucionais.

Atualmente, essa relação de causa e consequência sofreu certa alteração, pois a positivação dos direitos fundamentais de segunda geração estabeleceu diretrizes para a atuação da administração pública.

A partir disso, tornou-se possível afirmar que o direito está no DNA das políticas públicas (SUNDFELD; ROSILHO, 2014), mas cumpre esclarecer que nem sempre foi assim. A primeira relação entre direito e políticas públicas ocorreu não por meio da teoria dos direitos fundamentais, mas pelas vias do direito administrativo, cujos nascedouro e evolução têm íntima relação com a teoria geral do Estado.

Sáímos de um primeiro modelo Estado liberal clássico, caracterizado pela omissão, para um Estado social, cuja principal característica é ser prestador de serviços essenciais para a vida dos seus administrados. Assim, a relação primordial entre direito e políticas públicas ocorre nos ramos dos direitos administrativo, econômico e financeiro, seguidos, em tempo histórico posterior, pela teoria dos direitos fundamentais e pelo direito constitucional.

Ante o papel conformador do direito, não existe política pública válida com objetivos e meios que não sejam aqueles que o ordenamento jurídico considere lícitos. A nosso ver, impossível pensar políticas públicas sem um Estado que tenha como objetivo institucional a promoção dos direitos fundamentais.

Portanto, as políticas públicas expressam-se pelo direito, porquanto possuem certas formas de “expressão jurídica”. Assim, sua juridicidade ocorreria na medida em que o sistema jurídico oferece um suporte para que as políticas públicas se perfeçam, o que pode acontecer pelo texto constitucional, infraconstitucional, normas infralegais, regulamentos e, até mesmo, por contratos administrativos que visam à prestação de serviços públicos.

Tais normas, em sentido lato, podem vir a definir ou a determinar ações organizadas do Estado para a realização de fins que, por sua vez, destinam-se à consecução de direitos fundamentais – em sua maioria de segunda geração, os chamados direitos sociais – que envolvem uma atuação prestacional do Estado. É o que ocorre, por exemplo, com as políticas públicas de educação, saúde e assistência social, as quais possuem fundamentos constitucional e legal para sua implementação e execução.

Diante do exposto, espera-se que a política governamental seja um verdadeiro plano que converge determinados meios para certos fins.

Para o que foi denominado pelo ordenamento jurídico como política se consubstancie em “política pública”, há a necessidade de que sejam eleitos objetivos e determinados instrumentos a fim de que eles sejam alcançados, é exigido que seja realizada uma organização dos meios aptos para chegar a fins juridicamente legítimos. O direito está na gênese da política governamental.

O direito na gênese das políticas públicas levou Sundfeld e Rosilho (2014, p. 48) a escreverem que “o DNA das políticas públicas é escrito pelo direito”, tamanha sua importância. De acordo com os referidos autores, as políticas públicas são um fenômeno jurídico, pois toda a sua estrutura é escrita por meio de códigos jurídicos, tendo em vista que o direito “[...] cria e estrutura os órgãos e entidades estatais, traçando, para cada um deles, um plexo específico de competências” (SUNDFELD; ROSILHO, 2014, p. 48).

Tal posicionamento corrobora nosso entendimento de que o direito possui um papel fundamental na conformação da política, garantindo a existência, a validade e a eficácia da ação governamental.

Veja-se que esse entendimento não afasta o fato de as políticas públicas serem interpretadas em outras dimensões não estritamente jurídicas (sociais e econômicas, por exemplo), inclusive para fins de controle.

A nosso ver, as políticas públicas são também direito, mas não só. O direito conforma as políticas a seus institutos por meio de seus instrumentos, garantindo que a ação governamental exista, seja válida e eficaz no Estado Democrático, até porque as políticas públicas são expressões da vontade do povo organizado na forma de Estado, ou seja, o direito é um elemento da política, mas não é a política em si.

Por entenderem as políticas públicas como um fenômeno, Sundfeld e Rosilho (2014, p. 49) oferecem uma importante contribuição para nosso trabalho, visto que parecem reconhecer que o controle é um desdobramento da juridicidade das políticas públicas:

Afinal, sendo as medidas de políticas públicas, seus métodos e organizações, todos estruturados pelo Direito, é de se esperar que sobre eles recaiam os controles jurídicos. E o que é “controle jurídico”? É o controle da aplicação das políticas feito a partir de parâmetros jurídicos, isto é, para verificar sua conformidade com as normas jurídicas.

Assim, as políticas públicas, uma vez que o direito compõe sua gênese, estruturando-as e conformando-as às exigências materiais e formais de validade jurídica, podem e devem ser controladas.

Diante da necessidade de que sejam instituídos meios para que haja compatibilidade entre os fins da política e os fins públicos juridicamente legitimados, importa reconhecer que as políticas públicas, como definiu Comparato (1998, p. 45), são, em verdade, uma atividade, ou seja: “[...] um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado”, aproximado da “[...] moderna noção de serviço público, de procedimento administrativo e de direção estatal da economia”.

A partir, então, da juridicidade das políticas públicas em sua instituição, implementação, execução e controle, é possível adotar um conceito de políticas públicas que, tal como afirma Bucci (2005, p. 47), “serve aos juristas”, mas não esgota a matéria.

Sobre essa perspectiva, cumpre anotar que Bucci (2006, p.47) sugere não existir um conceito jurídico de política pública, considerando que a matéria é naturalmente interdisciplinar e complexa, o que não quer dizer que o direito seja um mundo apartado das políticas públicas, uma vez que a juridicidade das políticas públicas está em sua gênese, expressão, implementação e controle. No artigo “O conceito de políticas públicas em direito”, Bucci (2006) destaca a interdisciplinaridade do tema, sem, no entanto, afastá-lo de sua importância jurídica.

O que a autora faz é compreender que as políticas públicas não são um fenômeno naturalmente jurídico, mas que detêm importância para o mundo do direito. Embora se dedique ao estudo de um conceito jurídico de política pública, Bucci (2006, p. 46-47) assinala que é possível não haver tal conceito, mas apenas uma definição da qual se servem os juristas.

Nas palavras de Bucci (2006, p. 38-39), políticas públicas são:

[...] programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados [...]. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

A autora expõe que as políticas públicas utilizam elementos que não são comuns ao direito, o que, no entanto, não afasta a necessidade de compreender esse fenômeno complexo também sob a ótica da área jurídica.

Sem adentrar no mérito de um conceito jurídico – ou não – de políticas públicas, Di Pietro (2014, p. 269) afirma:

Políticas públicas são as metas e os instrumentos de ação que o poder público define para a consecução de interesses públicos que lhe incumbe proteger. Elas compreendem não só a definição de metas, das diretrizes, das prioridades, dos planos de governo, como também a escolha dos meios de atuação.

Em nosso entendimento, políticas públicas são um programa público para a consecução de direitos fundamentais, sendo constituídas de processos jurídico-decisórios complexos, por necessitarem de atos administrativos concatenados e direcionados a um fim específico. Nessa perspectiva, são, sobretudo, processos, logo, necessária sua conformação aos princípios gerais do direito e ao sistema jurídico como um todo, seja em sua formulação, implementação ou execução. Ademais, atraem para si, como ações jurídicas promovidas pelo Estado de Direito, a necessidade de serem controladas não apenas sob aspectos jurídicos formais, como também materiais, garantindo sempre sua compatibilidade com a democracia.

Assim, podemos dizer que, embora não se possa encontrar um conceito puramente jurídico de políticas públicas, impossível pensá-las sem o direito.

1.3.2. Políticas públicas e desenvolvimento

Partindo de nosso conceito de políticas públicas, há uma íntima relação entre políticas públicas, desenvolvimento e inclusão social.

É essa relação que, inclusive, destaca-se como força motriz da presente pesquisa. Sob esses fundamentos, defendemos que as políticas públicas são instrumentos para a promoção dos direitos fundamentais e o direito administrativo é seu elemento estruturante, especialmente no atual cenário, em que há evidente ampliação da atuação do Estado não só no reconhecimento de direitos, mas principalmente em garantir sua efetividade.

Diante do exposto, o que se questiona, e será importante para o desenvolvimento deste trabalho, é a relação dos direitos fundamentais promovidos por meio de políticas públicas e o desenvolvimento.

Para responder a essa indagação, necessário adotar um conceito de “desenvolvimento” como premissa. Nesse sentido, embora o conceito de desenvolvimento não seja unânime, para fins deste estudo, a ideia de desenvolvimento está relacionada especificamente com a ampliação do bem-estar humano.

O conceito considerado para nossa análise é semelhante ao conceito de “desenvolvimento humano” utilizado pelas Nações Unidas em seu Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o qual serve de base para a elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

De acordo com o PNUD, o desenvolvimento não é suficientemente representado pelo crescimento econômico, sendo necessário superar a perspectiva de avaliação de desenvolvimento vinculada apenas aos recursos e à renda.

Nesse sentido, faz-se necessário um olhar para os indivíduos em si, suas oportunidades e capacidades, de modo que a renda não pode ser adotada como um fim, mas sim como um meio (instrumento) útil para o aumento da qualidade de vida, acesso a direitos e à cidadania:

O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser. Diferentemente da perspectiva do crescimento econômico, que vê o bem-estar de uma sociedade apenas pelos recursos ou pela renda que ela pode gerar, a abordagem de desenvolvimento humano procura olhar diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades.

Estabelecido esse conceito, voltemos aos estudos das normas.

No âmbito jurídico-constitucional, o desenvolvimento é citado de forma genérica como objetivo da República, ao lado dos propósitos de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades (art. 3.º, II e III).

Ao longo da Constituição de 1988, a palavra “desenvolvimento” foi referida 55 vezes²⁰, mas não em um único sentido; além da menção ao “desenvolvimento nacional”, o constituinte citou “desenvolvimento tecnológico e econômico”, “desenvolvimento econômico e social”, “desenvolvimento urbano”, “desenvolvimento regional”, “desenvolvimento do ensino”, “desenvolvimento nacional e equilibrado” etc. A variedade de adjetivos atribuídos ao “desenvolvimento” denuncia a dificuldade de lhe conferir um único significado.

É, pois, possível compreender que todas as diversas formas de “desenvolvimento” mencionadas na Constituição de 1988 são expressões do que o constituinte entendeu por desenvolvimento nacional. Há, portanto, o estabelecimento como objetivo de um conceito amplo de desenvolvimento.

A obrigação do Estado de promover o desenvolvimento nacional de maneira planejada – dando efetividade às variadas formas de desenvolvimento mencionadas pelo próprio texto constitucional – encontra-se positivada, entre outras disposições, no art. 174, § 1.º, da CF/1988, segundo qual:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1.º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Em que pese o dispositivo esteja incluído no título referente à ordem econômica e financeira, sua leitura deve considerar toda a sistemática constitucional. Nessa toada, observa-se que, no âmbito da Constituição de 1988, desenvolvimentos econômico e social caminham juntos.

O desenvolvimento econômico, por sua vez, está relacionado principalmente com o acréscimo de valor que circula na economia nacional, vinculado, portanto, ao aumento do Produto Interno Bruto (PIB) e da renda.

²⁰ Análise do texto compilado.

No entanto, a ascensão numérica desses dois indicadores não necessariamente significará desenvolvimento social, o qual está precipuamente ligado à ampliação do bem-estar social e, portanto, à extensão do efetivo acesso aos direitos fundamentais, especialmente aqueles de cunho prestacional do Estado (educação, saúde, trabalho), condições sociais básicas sem as quais não é possível o pleno desenvolvimento da dignidade da pessoa humana e, por conseguinte, da cidadania.

Assim, embora seja recorrente no texto constitucional a menção conjunta de desenvolvimento social e econômico, essa dupla nem sempre caminha lado a lado no desenrolar da história econômica. Como visto no item anterior, o próprio surgimento do Estado de Bem-Estar Social decorre justamente do descompasso entre economia e bem-estar humano.

Nesse contexto, entende-se que o aumento de “bem-estar”, ou seja, desenvolvimento social, não é sempre decorrência lógica do desenvolvimento econômico espontâneo.

A história mostra e a Constituição de 1988 exige a necessária intervenção estatal para que não haja distanciamento entre um e outro e, assim, promovam-se de forma efetiva os outros objetivos da República brasileira, como é o caso da redução das desigualdades e a erradicação da pobreza e da marginalização.

Coutinho (2013, p. 31), por exemplo, afirma que é perfeitamente possível que, na prática, o desenvolvimento econômico não venha acompanhado de desenvolvimento social, ou seja, de uma perspectiva de aumento promoção de direitos fundamentais. Isso porque a redistribuição da renda não é algo natural do capitalismo, de modo que apenas taxas altíssimas de crescimento teriam como consequência algum impacto na diminuição da pobreza, sem que isso significasse redução das desigualdades sociais:

[...] as taxas de crescimento têm que ser persistentemente altas e por um longo período para reduzir a pobreza [...] nada assegura que a desigualdade seja reduzida com a diminuição da pobreza – podendo, em outras palavras, haver redução da pobreza, sem redução da desigualdade.

Daí por que se faz necessária uma atuação planejada do Estado de Direito no sentido de promover conjuntamente os desenvolvimentos econômico e social, pois este último não pode se restringir à mera e eventual externalidade da ação econômica privada, sob pena de omissão ilegal do Estado no cumprimento de seus objetivos constitucionais.

Cumpra ao Estado brasileiro promover conjuntamente os desenvolvimentos econômico e social de forma compatível e organizada. É o que depreendemos da análise do inciso X e do parágrafo único do art. 23 da Carta Constitucional, segundo os quais: (i) é competência comum dos entes federativos “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (art. 23, X); e (ii) deve haver cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Município para “o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” (art. 23, parágrafo único).

Diante desses dispositivos, é possível concluir que a própria sistemática constitucional não reconhece que o desenvolvimento social e o econômico ocorrem de forma orgânica.

Há, nessa perspectiva, necessidade de compatibilização do crescimento econômico, almejado pelo sistema liberal-capitalista, e do desenvolvimento social, compreendido como garantia de bem-estar à população. Acerca desse tema, salientamos as ponderações de Malard (2006, p. 345):

Todavia, o desenvolvimento nacional concebido pela Constituição não é um desenvolvimento espontâneo, pressupondo, ao contrário, uma programação e um conjunto de ações do poder público, no quadro de uma ordem econômica juridicizada, permeada por princípios e valores. É o que se infere do art.174, § 1.º, da Constituição Federal.

Trata-se de um processo de desenvolvimento a ser conduzido pelo Estado nacional, pois exige uma contabilidade social, não podendo, por isso, ficar ao encargo do mercado e de suas forças impessoais. Os mecanismos de aferição da contabilidade social não são a taxa de câmbio, o índice das bolsas de valores, a taxa de juros ou o índice de inflação, mas a eliminação do analfabetismo, o número de crianças e jovens frequentando as escolas, a redução do índice de mortalidade infantil e do trabalho de crianças, a eliminação da violência decorrente da miséria, os gastos em saneamento básico, o número de camponeses cultivando sua própria terra, a qualidade e funcionamento adequado dos serviços públicos, a celeridade do Poder Judiciário e a eficácia de suas decisões, enfim, outros tantos indicadores socioeconômicos, completamente descolados dos movimentos diários da especulação que fazem a taxa do dólar cair ou subir, que avaliam o risco do Brasil ou que elevam as taxas de juros.

A reflexão de Malard (2006, p. 345) é aprofundada pelo reconhecimento de que a promoção do desenvolvimento social está relacionada à capacidade de o Estado organizar:

[...] [políticas públicas] aptas a construir as estruturas necessárias para que a iniciativa privada desenvolva livremente, gerando emprego, renda e tributos, observando-se a finalidade da ordem econômica constitucional, que é assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Nesse sentido, a administração pública, pautada por resultados, e o princípio da legalidade em sua perspectiva ampliada são fenômenos que moldam o direito administrativo

atual e, conseqüentemente, as ações do Estado em prol do desenvolvimento social. Essas ações estruturadas e conformadas ao direito – como objetivo, ferramenta, arranjo institucional e vocalizador de demandas – são o que, no capítulo anterior, chamamos de políticas públicas.

Há, desse modo, vinculação evidente entre políticas públicas e desenvolvimento.

Entender o controle das políticas públicas sob essa ótica é, por conseguinte, compreender como as estruturas estatais organizam-se para garantir o cumprimento de metas e finalidades estabelecidas de forma programática pela Constituição da República e demais normas infraconstitucionais, unindo, portanto, esforços para que o desenvolvimento social e o econômico ocorram de forma eficiente e democrática.

1.3.3. Políticas públicas e controle

Embora as políticas públicas não possam ser consideradas um fenômeno puramente jurídico, sua existência, validade e eficácia relacionam-se diretamente como direito positivo vigente. O direito determina o conjunto de atos e fatos ordenados para a consecução dos objetivos das políticas públicas.

Entendemos que, assim como os atos administrativos considerados singularmente são objetos de controle e devem cumprir requisitos de existência, validade e eficácia, o direito atua como instrumento para garantir que as políticas públicas também se conformem a esses elementos de análise. Atua, portanto, em sua gênese. Podemos, então, dizer que o direito é um instrumento para assegurar a existência válida e eficaz de uma política pública.

Como instrumento na geração da política pública, o direito serve à criação de um quadro institucional em que são descritos os atos e os fatos relevantes, os meios (pessoas e insumos) necessários, as competências e as atribuições para que o Estado execute um verdadeiro plano visando a produzir certo resultado no interesse legítimo da sociedade.

O quadro institucional, criado a partir de instrumentos jurídicos como leis, decretos e outras normas, expressa e organiza as políticas públicas, mas não é a política em si. A política se perfaz no tempo, como uma atividade, um processo concatenado de atos e fatos direcionados para um fim.

Após a criação, a juridicidade da política exige que essa atividade seja controlada, porque a conformidade com o direito não é exigível apenas na gênese do programa público, e

sim durante toda a sua *performance*, e, para tanto, tal como ocorre com os processos administrativos, o sistema jurídico estabelece órgãos e meios de controle interno e externo.

O direito é, portanto, instrumental, mas não só, é também conformador na gênese, na implementação e na execução, está presente em todos os momentos da política pública, embora não seja ele suficiente para defini-la.

Isso porque as políticas governamentais tratam de decisões do Estado para a utilização dos recursos públicos visando à consecução de objetivos de interesse público, previamente eleitos, ainda que de maneira genérica, pela Constituição Federal e outros atos normativos. A definição jurídica desses objetivos e a obrigatoriedade do Estado em perseguí-los atraem para o âmbito das políticas públicas o controle jurídico, de acordo com os limites e as atribuições impostos pela lei.

Em face do exposto, entende-se que o exercício do controle é um desdobramento jurídico das políticas públicas, considerando a necessidade de legitimidade e legalidade de todo e qualquer ato ou atividade estatal, ou seja, o controle é o instrumento jurídico para que se apure a validade das políticas públicas perante o ordenamento jurídico vigente.

Resta-nos, então, compreender como o controle jurídico de políticas públicas se perfaz ante o princípio da eficiência, cujos conteúdo e parâmetros jurídicos não se encontram expressamente definidos em lei.

2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO-INSTUCIONAL DAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA

No capítulo anterior, relacionamos a igualdade, o dever de agir do Estado Democrático de Direito e o direito à inclusão social. Concluímos que é dever constitucional do Estado brasileiro elaborar, implementar e executar políticas públicas de inclusão social com o objetivo de garantir a igualdade material de fruição dos direitos fundamentais. Nesse sentido, as políticas dessa natureza são instrumentos importantes no combate às desigualdades sociais e regionais, permitindo o cumprimento dos objetivos da República, em especial aqueles insculpidos no art. 3.º, III, da CF/1988.

Em resumo, há um dever jurídico claro de ação estatal em prol da inclusão social e produtiva. Cumpre-nos agora compreender como as políticas públicas são utilizadas para implementar esse dever, como o ordenamento jurídico enquadra tais políticas, quais são seus objetivos e metas.

Essa compreensão tem utilidade para verificar se, na prática, os resultados alcançados pela política pública estão em consonância com as diretrizes e os propósitos constitucionais. É, portanto, a partir da análise jurídico-institucional das políticas de inclusão social e produtiva que entendemos como se desenvolve o controle externo de sua eficiência pelo TCU.

2.1. Inclusão produtiva como atividade de assistência social

Compreendem-se como política pública de inclusão social e produtiva todas as atividades do Estado direcionadas a promover oportunidades no mundo do trabalho. Essas oportunidades são as mais variadas, desde cursos profissionalizantes à oferta de vagas de empregos formal e informal, além do desenvolvimento de atividades voltadas ao empreendedorismo.

Nessa perspectiva, as políticas públicas de inclusão social e produtiva podem compor o trabalho de diversas áreas do governo. No entanto, quando falamos da inclusão integral de indivíduos em situações de pobreza e extrema pobreza, bem como de outras vulnerabilidades, a pasta mais adequada para concentrar essas atividades é a assistência social, por razões histórico-jurídicas, que explicamos a seguir.

Hoje, não é necessária uma tese argumentativa para sustentar que trabalho e assistência são direitos sociais ligados materialmente a prestações do Estado, contudo nem sempre foi assim.

No Brasil, a evolução desses dois direitos sociais teve um início confuso, sem diferenciação entre o que seriam iniciativas de assistência e de trabalho. No começo do século XX, a separação material dessas ações passou a adquirir contornos mais definidos. O direito ao trabalho ganhou destaque na legislação constitucional e infraconstitucional, já a assistência social foi, por um longo período, relegada às ideias de “caridade” e “assistencialismo”.

Nesse sentido, a assistência social como direito fundamental e dever do Estado foi estruturada adequadamente apenas com a Constituição de 1988. Até então, suas primeiras iniciativas eram formadas por ações de natureza privada em diversas áreas como trabalho, saúde, educação e previdência. Atualmente, essas áreas, embora ainda guardem certa relação com o direito à assistência social, não mais a integram.

Sobre as ações socioassistenciais privadas, tivemos, historicamente: na área da saúde, os trabalhos das Casas de Misericórdia e Santas Casas, que prestavam serviços de saúde gratuitos aos menos favorecidos; na previdência, as “Caixas de funcionários”, grupos privados de contribuição coletiva para determinada categoria profissional, cujo objetivo era prover recursos aos indivíduos que, por razões de saúde ou idade, não poderiam mais trabalhar; e na educação, as escolas de educação básica religiosas. Por esse ângulo, essa diversidade de iniciativas aproximava a assistência social da ideia de “doação”, “benevolência”, “compaixão, e não de direito social.

O cenário foi alterado durante o início do século XX, quando demandas mais claras por direitos sociais elevaram o trabalho, a educação, a saúde e a seguridade não só ao *status* de direitos, mas também como deveres do Estado brasileiro. A assistência social, por sua vez, não recebeu um tratamento específico, embora, por um longo período, todos esses direitos tenham sido – ainda que temporariamente – compreendidos como seus integrantes.

O que restou da assistência social? Como adiantamos, a ideia de assistência social como direito social e dever do Estado é, em verdade, recente, surgindo na Constituição de 1988 e sendo implementada de forma clara e estruturada apenas em 1993 pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – Lei Federal n.º 8.742, de 7 de dezembro desse último ano.

A partir de 1988, a assistência social passou a integrar, ao lado dos direitos de saúde e previdência, o sistema de seguridade social, conforme prevê o art. 194 da Constituição vigente. Importante ressaltar que, na perspectiva constitucional, a relação entre assistência social e trabalho ficou mais limitada. Em verdade, o trabalho é algum aspecto do direito de previdência, mas sua relação com a assistência, do ponto de vista normativo-constitucional, não é tão evidente.

As diretrizes básicas dessas três áreas da seguridade (saúde, previdência e assistência) estão capituladas nos incisos do dispositivo em epígrafe, o qual estabelece que são objetivos da seguridade social: (i) universalidade da cobertura e atendimento; (ii) uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; (iii) seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; (iv) irredutibilidade do valor dos benefícios; (v) equidade na forma de participação no custeio; (vi) diversidade da base de financiamento; e (vii) caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação de trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

Com destaque para a universalidade e para a descentralização, temos aqui as bases dos sistemas únicos de saúde (SUS) e de assistência social (SUAS).

Nesse sentido, os aspectos específicos da seguridade social são tratados em seções diferentes. As questões relativas à saúde encontram-se dispostas entre os arts. 196 a 200; sobre a previdência, entre os arts. 201 e 202; por fim, com relação à assistência, tem-se o disposto entre os arts. 203 e 204.

No último intervalo de dispositivos constitucionais²¹, há, pela primeira vez, o enquadramento constitucional do direito à assistência social e o fundamento da política

²¹ “Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. VI – a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na

pública de assistência, assim compreendida como iniciativa governamental estruturada organizacional e financeiramente para promoção de certo direito ou garantia fundamental.

A Constituição Federal, a princípio, destaca o caráter não contributivo dos serviços de assistência social ao dispor em seu art. 203: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]”.

A ideia fundamental do dispositivo é garantir não só a subsistência daqueles que não têm meios de provê-la a si próprios, como também o suporte necessário para a construção de sua personalidade e cidadania, ainda que eles não possuam recursos financeiros para subsidiar minimamente os serviços que lhes são ou serão prestados.

Logo, a assistência social preocupa-se com a construção de vínculos entre o indivíduo e a sociedade, de modo que, a partir desses vínculos, sejam-lhes permitidas as integrações civil, política e econômica.

Daí por que podemos dizer que a matriz constitucional dos objetivos da assistência social é ampla por natureza, mas muito mais bem direcionada do que no início do século XX, quando suas atividades se misturavam a todo e qualquer tipo de filantropia.

Por essa perspectiva, o art. 203 da CF/1988 dá as diretrizes básicas da assistência social, denotando sua natureza multifacetária ao determinar que são seus objetivos:

- (i) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- (ii) o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- (iii) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- (iv) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- (v) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuírem meios de prover a

formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I – despesas com pessoal e encargos sociais; II – serviço da dívida; III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados.”

própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei; e

- (vi) a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Os objetivos constitucionais da política de assistência social não são somente objetivos, em verdade são também a descrição de seu público-alvo, quando entendemos que devem ser beneficiados pela política todos aqueles que tiveram violados seus direitos à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à integração à vida comunitária e à subsistência.

Nesse sentido, fica evidente que o dever de assistência está intrinsecamente ligado aos diversos formatos de inclusão social. Cumpre, portanto, à assistência identificar deficiências de todos os tipos e prover soluções capazes de permitir o convívio social dos indivíduos e sua subsistência. Assim, é imprescindível para a política pública de assistência social possuir mecanismos adequados para identificar seu público-alvo, que, de forma geral, são pessoas com os mais variados tipos de vulnerabilidades.

Para a construção desses mecanismos, a Constituição Federal, em seu art. 204, I²², preestabeleceu o arranjo institucional dos entes federativos, por meio da descentralização político-administrativa. A partir dessa organização: a coordenação das ações governamentais dessa natureza e suas normas gerais são atribuições federais, cumprindo a Estados, Municípios e entidades beneficentes de assistência social a coordenação e execução de seus respectivos mecanismos de identificação de público-alvo.

Quanto à formulação e ao controle das políticas de assistência social, o texto constitucional (art. 204, II²³) determinou expressamente a necessidade de participação popular por meio de organizações representativas, o que, na perspectiva prática, foi efetivado pela atuação da população em conselhos instituídos pelos próprios governos federal, municipal e estadual para gestão da política de assistência.

²² “Art. 204. [...] I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.”

²³ “Art. 204. [...] II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”

Ressaltamos que, com a construção da Política Nacional de Assistência, a participação popular – por meio de conselhos tripartites (governo, usuários e entidades de assistência) – ganhou especial relevância com o fito de dar maior efetividade à construção e implementação da política pública de assistência social.

Por fim, assinalamos que a Constituição reservou espaço para o financiamento dessa política pública (art. 204, *caput*²⁴), ao determinar que as ações governamentais da área da assistência social serão financiadas com recursos do orçamento de seguridade, além de outras fontes.

Na perspectiva prática, a assistência é lembrada fundamentalmente por seus programas de transferência de renda direta, como é o caso do “Benefício de Prestação Continuada” (BPC), e de iniciativas como “Bolsa Família” e “Auxílio Brasil”. Esses programas, por si sós, são complexos e já superam a perspectiva de fornecimento de uma renda básica ao se integrarem a outros deveres do Estado, como a educação e a garantia de uma velhice digna.

Além dessas iniciativas, há outras igualmente complexas que se encontram no âmbito da assistência, sendo elaboradas a partir de suas diretrizes constitucionais com o objetivo de integrar pessoas em situação de vulnerabilidade à sociedade.

É o caso do Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), cujo objetivo é incluir os usuários do SUAS ao mundo do trabalho, permitindo sua inclusão social e econômica e, assim, o pleno exercício de seus direitos e garantias fundamentais.

O Acessuas Trabalho é, ante a diversidade de políticas de inclusão que integram o espectro de atuação do SUAS, a política pública escolhida para a análise do controle de eficiência desenvolvido pelo TCU. Diante do exposto, imperioso examinar os elementos jurídicos e sociais que conformam a existência, a implementação e a execução dessa política, o que fazemos nas linhas a seguir.

²⁴ “Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes [...]”

2.2. Relevância e a criação do “Plano Brasil Sem Miséria”

O passado colonial, o longo período de escravidão, a tardia e incompleta industrialização, as altas taxas de analfabetismo, a concentração fundiária, a inclusão deficiente das mulheres no mercado de trabalho e na participação política são alguns dos fatores que formaram e formam o retrato da desigualdade no Brasil.

A desigualdade brasileira já foi tema de inúmeros trabalhos acadêmicos, sendo despendidos grandes esforços para encontrar uma solução para esse problema, como enfrentar a desigualdade como fato sociológico que assombra o desenvolvimento econômico e impede a fruição de direitos básicos das pessoas humanas, como educação, saúde, lazer, emprego, entre outros.

Compreender as origens da desigualdade no Brasil é um trabalho árduo, mas necessário para diagnosticar as ações adequadas para combatê-la e todas as suas consequências. Para tanto, o diagnóstico é parte importante da atuação administrativa.

As consequências da desigualdade na empregabilidade dos brasileiros e brasileiras são rotineiramente estampadas em pesquisas realizadas por diversos órgãos públicos e privados.

Em 2021, o IBGE divulgou sua “Síntese de indicadores de vida da população brasileira”, cujos dados revelaram que os maiores índices de desocupação estão concentrados na população feminina sem instrução ou com instrução fundamental incompleta.

Os dados demonstram que há desigualdade com relação ao gênero, grau de instrução e raça no acesso ao mercado de trabalho, em que pese a Constituição brasileira estatuir, além da igualdade formal entre homens e mulheres, independentemente de cor, raça ou classe social, ser objetivo fundamental da República brasileira “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, conforme consta de seu art. 3.º, IV.

Por conseguinte, qualquer discriminação que considere esses fatores é injusto e ilegal, cumprindo ao Estado a promoção por meio de ações positivas – políticas públicas – do gozo do “bem comum”, o qual pode ser adequadamente interpretado como a plena fruição dos direitos fundamentais. Por essa perspectiva, é dever do Estado intervir para que a realidade de

desigualdade de oportunidades no mercado de trabalho seja extinta. Os dados, porém, denotam que os esforços estão sendo pouco ou nada eficientes.

De acordo com o IBGE (2021, p. 23), apenas 21,4% de mulheres sem instrução ou com instrução fundamental incompleta estavam ocupadas em 2020; em contraposição, o relatório indica que 70,2% das mulheres com ensino superior completo eram consideradas ocupadas.

Além disso, a pesquisa aponta que a empregabilidade das mulheres é maior que a masculina apenas em quatro dos dez grupos de atividades analisados pelo instituto, quais sejam nas ocupações que envolvem: (i) administração pública, educação, saúde e serviços sociais; (ii) alojamento e alimentação; (iii) serviços domésticos; e (iv) outros serviços²⁵. Pelo menos metade dessas atividades é caracterizada, em regra, pela menor remuneração ao empregado. Os homens, por sua vez, têm índices de ocupação muito superiores aos das mulheres em atividades mais bem remuneradas, como é o caso daquelas desenvolvidas na área financeira²⁶.

Esses recortes evidenciam a importante ligação entre empregabilidade, educação e gênero, o que é indicado expressamente pelo IBGE (2021, p. 25):

Ainda que nem sempre a escolaridade seja associada ao nível de qualificação de uma população, ela pode ser um atributo necessário para o seu exercício. O nível de instrução do trabalhador pode ser capaz de diferenciar as ocupações exercidas em relação a, por exemplo, prestígio, hierarquia e rendimentos.

Outros recortes ainda podem ser feitos demonstrando o aprofundamento da desigualdade de ocupação em razão de critérios de raça; a desigualdade na ocupação é ainda maior para mulheres negras com baixa ou nenhuma qualificação profissional, as quais são consideradas como parcela da população com maior vulnerabilidade social.

²⁵ Na “Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2021”, o IBGE (2021, p. 24) aponta as seguintes disparidades:

Grupo de atividade	Homens (em milhões)	Mulheres (em milhões)	Percentual (%) maior de mulheres
Administração pública, educação, saúde e serviços sociais	5.810	9.857	41
Alojamento e alimentação	2.030	2.426	16
Serviços domésticos	444	4.477	90
Outros serviços	2.054	2.366	13

²⁶ De acordo com o IBGE (2021, p. 24), aproximadamente 6 milhões de homens estão ocupados na área de “informação, financeira e outras atividades”, contra apenas 4,1 milhões de mulheres.

Esse cenário, que não é ocasional, tem consequências gravíssimas na renda, no pleno exercício e gozo dos direitos fundamentais e nas perspectivas de bem-estar de uma grande parcela da população brasileira. A baixa empregabilidade afeta de maneira negativa a fruição de direitos fundamentais não apenas do indivíduo que trabalha, mas também de todo o seu núcleo familiar, reduzindo de forma significativa seu acesso a oportunidades para o desenvolvimento pleno de sua personalidade, bem como de todos os seus dependentes.

Isso posto, o que se observa é que as questões relacionadas à empregabilidade são causa e consequência de fatores diversos ligados à construção da história social e econômica do País, formando os ciclos da desigualdade e do aprofundamento da pobreza.

Para romper esses ciclos é necessária a intervenção estatal organizada, caso contrário a tendência é de perpetuação, pois, como vimos, sem a construção de ações específicas de condução do desenvolvimento social, este fica relegado à mera externalidade econômica, o que, por sua vez, não significa sustentar um aumento de bem-estar geral, de forma estruturada e institucional.

O próprio IBGE (2021, p. 23) reconhece que os dados suprarreferidos não só indicam uma acirrada desigualdade na ocupação de acordo com o gênero, mas também a ausência ou insuficiência de políticas públicas de inclusão produtiva voltadas especificamente para o público feminino:

A desigualdade nesse indicador reflete tanto a maior participação dos homens na força de trabalho [...] quanto as dificuldades que as mulheres enfrentam para encontrarem ocupação e para permanecerem ocupadas, principalmente quando ausentes legislação e políticas públicas específicas.

A situação, contudo, agravou-se no período da pandemia em 2020. As mulheres negras com baixa escolaridade, que compõem relevante percentual da população vulnerável, foram as que mais sofreram os efeitos negativos da pandemia de Covid-19, uma vez que tiveram maior redução em suas ocupações.

Além dos níveis de ocupação, na mesma pesquisa, o IBGE analisou a evolução dos rendimentos dos brasileiros empregados, apontando para o triste quadro de desigualdade racial na remuneração do trabalho no mercado nacional. De acordo com o órgão (IBGE, 2021, p. 27), as pessoas brancas, em 2020, ganharam 73,3% mais que as pessoas pretas ou pardas, revelando a desigualdade estrutural replicada, com pequenas oscilações, em anos anteriores:

Os resultados indicam uma desigualdade estrutural, dado que esses diferenciais, salvo pequenas oscilações, foram encontrados em todos os anos da série, de 2012 a

2020. Destaca-se também que as atividades econômicas que, historicamente, apresentam os menores rendimentos médios – Serviços domésticos, Agropecuária e Construção – são as que possuem, proporcionalmente, mais pessoas ocupadas de cor ou raça preta ou parda.

A desigualdade de acesso ao mercado de trabalho, diante desses dados, é uma realidade. A situação se arrasta ao longo de nossa história e suas raízes encontram-se majoritariamente em aspectos de raça, gênero e classe social, sobre os quais a sociedade brasileira foi constituída.

Os impactos são os piores possíveis, reduzindo a qualidade de vida e o bem-estar dos indivíduos e de suas famílias, relegando-os à condição de exclusão social, criando-se uma numerosa massa de pessoas em situação de vulnerabilidade que necessitam de atenção específica para sair da condição de pobreza e extrema pobreza.

Essa superação somente é possível por meio de políticas públicas de acesso a emprego e renda que atuem de forma transversal e multidisciplinar, apontando e enfrentando as diversas origens da pobreza e da desigualdade. Há, portanto, a necessidade e o desafio de identificar, compreender e propor soluções para os múltiplos fatores que afetam a empregabilidade no País e, conseqüentemente, aprofundam as vulnerabilidades.

Nesse sentido, muito difícil acreditar que apenas o crescimento econômico – sem qualquer intervenção jurídico-estatal – seria suficiente para o enfrentamento da desigualdade social e, conseqüentemente, para a inclusão produtiva efetiva, principalmente dos mais pobres. Em verdade, a história e os dados mostram que mesmo as políticas públicas de transferência de renda (como foi o caso do Programa Bolsa Família – PBF) necessitaram de certo grau de aprimoramento para melhor focalização e, assim, contribuir de forma mais efetiva para a inclusão social e produtiva da parcela da população qualificada como em situação de extrema pobreza.

Em face do exposto e principalmente das dificuldades de solução desses problemas estruturais e conseqüente inclusão social das pessoas em situação de vulnerabilidade, fez-se necessária a elaboração de políticas públicas específicas, cuja iniciativa foi desenhada especialmente pelo “Plano Brasil Sem Miséria”, no qual estão incluídos importantes programas de inclusão social e produtiva, entre eles o Acesso ao Trabalho, que será objeto de nossa análise.

No primeiro do governo da ex-Presidenta Dilma Rousseff, em 2011, o Governo Federal criou, por meio do Decreto n.º 7.492, de 2 de junho de 2011, o “Plano Brasil Sem

Miséria” (PBSM), cujo objetivo precípua, nos termos de seu art. 1.º, era a superação da situação de extrema pobreza no País, estando vinculado ao Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS).

Ao analisarem o PBSM, no contexto de sua criação, ou seja, logo após uma fase de amplo crescimento econômico e grandes iniciativas políticas pela distribuição de renda, Campello e Mello (2014, p. 36) mencionam:

O binômio elevação do emprego e distribuição de renda havia sido o principal responsável pelo alcance de resultados positivos em um curto período de tempo. Entretanto, diferentes setores concordavam, no âmbito das discussões sobre desenvolvimento social, que era essencial aprofundar as políticas de redução das desigualdades e de ampliação da rede de proteção social, garantindo que o núcleo duro da pobreza fosse também incluído no ciclo de desenvolvimento pelo qual passava o país.

A asserção denuncia o que se apontou anteriormente, o desenvolvimento econômico não significa necessariamente a redução das desigualdades, fazendo-se necessária a intervenção positiva estatal para garantir o bem-estar, principalmente dos mais vulneráveis.

Sobre a forma de instituição do PBSM, verifica-se que foi realizada por meio de decreto, em vez de lei, sendo mais suscetível às fragilidades de institucionalização e, conseqüentemente, de continuidade do programa. Isso porque o decreto, como ato normativo unilateral de competência do chefe do Executivo, tem menos estabilidade perante as mudanças políticas, podendo ser revogado, a qualquer tempo, pelos próximos a ocuparem a cadeira de Presidente da República, por exemplo.

Nesse sentido, políticas públicas instituídas por meio de decretos possuem maior risco institucional (de extinção e de enfraquecimento) do que aquelas criadas mediante leis ordinárias, pois estão vinculadas a um governo específico, a uma visão política restrita a certo mandato em geral limitado a quatro a oito anos.

Do ponto de vista da efetividade, observa-se que políticas não estáveis ao longo dos anos, ou seja, que não dispõem de mecanismos institucionais independentes ou quase independentes das trocas políticas, são características de ciclos de governo e, portanto, dado o curto período em que são institucionalizadas e operadas, causam impacto restrito sobre a realidade.

O legado dessas políticas atreladas a certa gestão governamental não adquire a impessoalidade – em sentido amplo – que políticas públicas de impacto estrutural devem ter,

permitindo mudanças circunstanciais, e não a longo prazo. Basta que uma gestão de oposição ganhe a próxima eleição para que sua execução seja comprometida, em virtude da alteração da agenda política. São, desse modo, por muitos chamadas de “políticas de governo”. Almeida (2016, n.p.) assim define:

Políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna – pela dinâmica econômica ou política-parlamentar, por exemplo – ou vindos de fora, como resultado de eventos internacionais com impacto doméstico. Elas podem até envolver escolhas complexas, mas pode-se dizer que o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada (de governo) é bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo, ou na competência dos próprios ministérios setoriais.

Em oposição, há a figura das “políticas de Estado”, cujo processo de formulação e instituição jurídico-normativa, além de “mais democrático”, garante uma melhor institucionalização e estabilidade ao longo do tempo, como anota novamente Almeida (2016, n.p.):

Políticas de Estado, por sua vez, são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado, justamente, e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, análises de impacto horizontal e vertical, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar.

Diante dessas definições, parece-nos que as políticas de governo são mais adequadas a programas cuja duração pode ser limitada a uma gestão sem prejuízo de sua efetividade, uma vez que o processo normativo de formulação e execução é muito menos complexo. Contudo, o mesmo raciocínio não se afigura apropriado às intenções governamentais que pretendam resolver problemas mais complexos e com maior grau de articulação entre atores institucionais, políticos e econômicos ao longo de tempo superior a um mandato político, ou ainda que dependam de um maior intervalo de tempo para que haja efeitos ou impactos relevantes. Para esses casos, o que entendemos ser a situação em que se enquadra o PBSM, há necessidade de maior interação normativa do Executivo com o Legislativo para a instituição da política pública por meio de lei, para que assim seja garantida a estabilidade necessária à consecução de seus resultados, mesmo diante da troca de gestão política.

Os programas de inclusão produtiva inseridos no PBSM sofreram déficits importantes de eficiência em sua execução intergestões muito em razão da deficiência de

institucionalização da política por meio normativo mais estável do que decretos, portarias, resoluções etc.

Pois bem. Feitos esses comentários, retornemos à análise do PBSM à luz de seu decreto instituidor – Decreto n.º 7.492/2011. De acordo com o ato normativo em questão e da análise da política pública de acordo com as dimensões jurídicas estabelecidas por Coutinho (2013), as quais foram comentadas no subcapítulo 1.2.1. deste trabalho, tínhamos o seguinte cenário inicial.

Na perspectiva do “direito como objetivo”, o art. 1.º do Decreto n.º 7.492/2011 determina que a finalidade do PBSM é “superar a situação de extrema pobreza”. Além disso, seu art. 3.º elenca as diretrizes do programa como: a garantia dos direitos sociais (inciso I); a garantia de acesso aos serviços públicos e as oportunidades de ocupação e renda (inciso II); a articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre (inciso III); e a atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com aqueles dos demais órgãos da federação, bem como com a sociedade (inciso IV). Tais diretrizes, em certa medida, confundem-se com a perspectiva da escolha de instrumentos para atingir o objetivo do programa então instituído.

Diante do exposto, observamos que os incisos I e II do referido art. 3.º, entre os eleitos expressamente como objetivos da política, enquadram-se melhor na acepção de Coutinho (2013, p. 99) acerca da expressão “direito como objetivo” das políticas de desenvolvimento, segundo o qual o direito atua como diretriz delimitadora daquilo que “deve ser perseguido pela ação governamental”, ou seja, nas palavras do autor, uma “bússola, cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica”.

Por sua vez, o inciso III adéqua-se melhor à perspectiva de “direito como arranjo institucional”, ou seja, como forma de articulação de ações multidimensionais e de naturezas distintas para o combate da pobreza. Essa função também é característica dos arts. 6.º a 10 do Decreto n.º 7.492/2011, os quais estabeleciam formas de gestão colegiada do programa, prevendo a participação em Comitês de diversos órgãos internos do Poder Executivo da União. Essas estruturas foram extintas em 2019 pelo Decreto n.º 9.784, de 7 de maio de 2019, que extinguiu diversos órgãos colegiados de gestão de políticas públicas, também criados por decreto – novamente, aqui, destacamos a fragilidade institucional das políticas públicas elaboradas por meio de atos normativos unilaterais.

Em aspectos práticos, a medida demonstrou-se especialmente penosa para as políticas de inclusão social, cuja gestão interdisciplinar é de extrema importância, como já salientamos, em razão das diversas origens da pobreza e da necessidade de uma atuação conjunta e articulada para combatê-las.

O resultado da extinção dos órgãos colegiados que geriam o PBSM foi o enfraquecimento do programa, o que se nota, inclusive, pela diminuição de recursos direcionados à sua execução na gestão de Jair Bolsonaro, os quais somavam mais de 35,96 bilhões de reais, ou seja, 1,43% dos gastos públicos, no primeiro ano de seu governo (2019), e foram reduzidos a uma média anual de 604,15 milhões nos dois anos seguintes (2020-2021)²⁷.

Nesse sentido, como já anotamos, a forma de estruturação normativa do programa (se por decreto ou por lei) tem forte impacto não somente em sua institucionalização da ação, mas também em sua efetividade.

O inciso IV do art. 3.º do Decreto n.º 7.492/2011, por sua vez, está disposto tanto como “arranjo institucional” quanto como “vocalizador de demandas”, visto que estabelece a integração dos entes federativos para cumprir de forma “transparente e democrática” os objetivos do programa e, além disso, garantir a participação social.

Cumprindo ainda anotar que, para além da finalidade e das diretrizes, o PBSM previamente determinou quais são seus objetivos, os quais estão descritos em seu art. 4.º:

Art. 4.º São objetivos do Plano Brasil Sem Miséria:

- I – elevar a renda familiar *per capita* da população em situação de extrema pobreza;
- II – ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e
- III – propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva.

Parágrafo único. O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, previsto no Decreto n.º 6.135, de 26 de junho de 2007, será utilizado como instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil Sem Miséria.

O dispositivo, assim como o art. 3.º, denota as diversas funções do direito no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento pela inclusão. É possível observar aqui a

²⁷ Dados extraídos do Portal da Transparência – Brasil Sem Miséria. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo/24-brasil-sem-miseria?ano=2021>. Acesso em: 26 jun. 2022.

delimitação do objeto da política, “elevar a renda *per capita*”, “ampliar o acesso da população [...] aos serviços públicos” e “propiciar o acesso da população [...] a oportunidades de ocupação e renda”.

Além disso, determina-se de forma muito clara quem são os destinatários da política e quais os meios e instrumentos jurídicos que serão utilizados para sua identificação como “população em situação de extrema pobreza”. Nesse momento, a perspectiva é do “direito como ferramenta”, uma vez que se determina o uso do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal para a identificação do público-alvo.

Ainda nessa dimensão instrumental do direito, observa-se que os critérios de seleção também estão estabelecidos no Decreto n.º 7.492/2011, mais especificamente seu art. 2.º, o qual define a “população em situação de extrema pobreza” por meio da fixação de critério objetivo de renda. Atualmente, em razão do disposto pelo Decreto n.º 10.852/2021, o valor que identifica o público-alvo da política em tela é de R\$105,00 mensais *per capita*²⁸.

Os eixos de atuação previstos no art. 5.º do Decreto n.º 7.492/2011 denotam também o papel multidimensional do direito, pois, de um lado, determinam como será a atuação pública para a execução do programa (perspectiva instrumental) e, de outro, conferem maior clareza aos objetivos trazidos pelo art. 4.º. De acordo com o referido art. 5.º, são eixos de atuação do PBSM: (i) garantia de renda; (ii) acesso a serviços públicos; e (iii) inclusão produtiva. Esse último eixo é onde estão localizados os programas públicos objetos de análise deste trabalho.

A inclusão produtiva como eixo de atuação do PBSM é contextualizada por Campello e Mello (2014, p. 40) ao analisarem “o processo de formulação do Brasil Sem Miséria”:

O mapeamento dos principais elementos que caracterizavam a extrema pobreza serviu como um diagnóstico para a definição do que deveria ser considerado na construção do Brasil sem Miséria. As diferenças regionais apontavam para a necessidade de criação de estratégias específicas para além das ações de caráter universal; a parcela significativa de crianças e adolescentes demonstrava a necessidade de repensar as políticas de transferência de renda e, ao mesmo tempo,

²⁸ Em 2011, o valor era de R\$ 70,00, tendo sido determinado nesse patamar em consonância com os parâmetros internacionais e nacionais, como explicam Campello e Mello (2014, p. 44-45): “A linha da extrema pobreza foi estabelecida com base em parâmetros internacionais, como a linha do Banco Mundial de US\$ 1,25 PPP por dia, nacionais, como a própria referência de extrema pobreza já adotada no Cadastro Único no Programa Bolsa Família. Foram considerados ainda estudos que debatiam as vantagens e dificuldades da adoção de uma linha nacional ou de linhas regionais para definir o público extremamente pobre”.

pensar ações de inclusão produtiva dos adultos que aliassem rapidez e efetividade; assim como a alta incidência de pobreza no campo demandou a criação de ações inéditas para dar conta das especificidades dos produtores rurais mais pobres.

As autoras esclarecem que, no processo de formulação da política, havia uma grande preocupação não apenas com a garantia de uma renda mínima, mas também com ações de geração de renda, seja no campo ou na cidade, o que era decorrente da compreensão da pobreza como fenômeno multidimensional. Essas ações, partindo do conhecimento da situação real dos mais pobres e de suas dificuldades de inserção no mercado formal de trabalho, deveriam também considerar como instrumento o empreendedorismo e a economia solidária (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 50-51).

Nesse sentido, o PBSM, no eixo de inclusão produtiva, foi dividido em dois subeixos: rural e urbano. Nosso trabalho é dedicado à análise da eficiência pelo TCU de uma de suas políticas de inclusão social e produtiva urbana, o Acessuas Trabalho.

Isso posto, procuramos aqui ressaltar a importância do PBSM para o desenvolvimento de políticas de inclusão social e produtiva como forma de enfrentamento à pobreza e busca por desenvolvimento. Observa-se, então, que a construção do PBSM guarda integral compatibilidade com o objetivo da República brasileira estatuído no art. 3.º, III, da CF/1988, o que revela a importância do direito para as políticas públicas.

2.3. Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho)

2.3.1. Panorama geral do Acessuas Trabalho

O Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) foi criado como uma ação governamental de assistência social no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM)²⁹.

Inicialmente, sua vigência foi prevista de 2012 a 2014, contudo foi continuamente renovado por mais dois períodos, sendo a última vez em 2021 para vigência até 2026, ou seja, mesmo com o enfraquecimento do PBSM³⁰, o Acessuas Trabalho permaneceu.

²⁹ Nesse sentido, o Anexo da Resolução CNAS n.º 18/2012: “Este Programa [Acessuas Trabalho] busca a autonomia das famílias usuárias da Política de Assistência Social, por meio do incentivo e da mobilização à integração ao mundo do trabalho. Possui, ainda, estreita articulação com o Plano Brasil Sem Miséria, com a promoção de estratégias, ações e medidas de enfrentamento à pobreza, por meio de mobilização de usuários; monitoramento da execução das ações do Programa e articulação com diferentes parceiros e políticas públicas”. Em igual sentido, o manual “Acessuas Trabalho: orientações técnicas” (MDS, 2017, p. 19): “O Acessuas Trabalho surge como estratégia de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil Sem Miséria no âmbito da política de assistência social”.

Em linhas gerais, o objetivo do programa é incluir no mercado de trabalho urbano pessoas que já são atendidas nos serviços de assistência social, cumprindo, assim, um objetivo da política de assistência social: “a promoção da integração ao mundo do trabalho”³¹.

Desse modo, o Acessuas Trabalho integra o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e, conseqüentemente, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), bem como o PBSM.

É, pois, a “política pública dentro da política pública”, o que potencializa características que, apesar de serem comuns às políticas públicas em geral, ganham maior importância quando falamos de uma “encampação” de políticas por outras políticas. Entre essas características estão sua atuação multifacetária e a conseqüente necessidade de integração com outras iniciativas.

Trata-se, como brevemente abordado no tópico anterior, de um esforço mais bem focalizado para a inclusão no mercado de trabalho de indivíduos em situação de vulnerabilidade social e econômica que já se encontram atendidos no SUAS. Há, como narramos anteriormente, um aspecto definidor importante, o público-alvo é aquele que, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), possui renda inferior a, atualmente, R\$105,00 *per capita* por mês.

O Acessuas Trabalho, assim como outras políticas públicas de inclusão, revela que, para a efetiva inclusão social, é necessária a compreensão do indivíduo como um todo, identificando e promovendo soluções para além da falta de acesso ao direito, que é o objetivo da política (acesso ao trabalho), mas também a ausência de direitos correlatos (habitação, alimentação, educação, entre outros). Por vezes, são estes últimos que impedem o acesso ao primeiro.

Reconhece-se, nessa perspectiva, que há uma natural complexidade no desenvolvimento, na implementação e no monitoramento das políticas públicas de inclusão social, o que inclui o Acessuas Trabalho e implica reconhecer que é praticamente impossível analisar políticas públicas fazendo uso de uma única lente. São necessárias, em verdade,

³⁰ Em que pese a norma instituidora do PBSM não tenha sido expressamente revogada, como vimos no item anterior deste capítulo, a gestão Jair Bolsonaro reduziu significativamente os recursos destinados à execução desse programa.

³¹ Afirma o manual “Acessuas Trabalho: orientações técnicas” (MDS, 2017, p. 19): “[...] conforme preceitua a Constituição Federal, o programa é a concretização de um dos objetivos da política de Assistência Social, que é a promoção da integração ao mundo do trabalho”.

diversas lentes e pontos de vista para enxergar a multiplicidade de direitos dos cidadãos e deveres do Estado que estão sendo descumpridos e, assim, propor soluções. Poderíamos dizer ainda, em outras palavras, que: uma política pública, cujo objetivo é a inclusão social, nunca estará limitada a prover acesso a um único direito, mas sim a um plexo de direitos, porquanto a inclusão é, em si, fenômeno complexo e dinâmico que exige um olhar da mesma natureza.

Há, nesse sentido, um esforço multidimensional de combate às deficiências de acesso e gozo a direitos fundamentais, o que é característico das políticas públicas que se inserem no âmbito do PBSM.

No aspecto jurídico-institucional, o Acessuas Trabalho é uma política pública que não encontra previsão expressa em lei. Sua regulamentação consta das normativas internas do CNAS:

- Resolução CNAS n.º 33, de 28 de novembro de 2011, que “define a promoção da integração ao mercado trabalho no campo da Assistência Social e estabelece seus requisitos”;
- Resolução CNAS n.º 18, de 24 de maio de 2012, que “institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas – Trabalho”, com vigência inicial de 2012 a 2014;
- Resolução CNAS n.º 27, de 14 de outubro de 2014, que “altera a Resolução CNAS n.º 18, de 24 de maio de 2012, que institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho”, prorrogando a vigência da política de 2015 a 2018 e determinando sua prorrogação automática em igual período até deliberação contrária do CNAS;
- Resolução CNAS n.º 25, de 23 de dezembro de 2016, que “altera a Resolução n.º 18, de 24 de maio de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho”;
- Resolução CNAS n.º 13, de 4 de junho de 2018, que “aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho –

Acessuas Trabalho para o exercício de 2018 e altera a Resolução n.º 18, de 14 de maio de 2012”, e prorroga sua vigência no período de 2018 a 2021;

- Resolução CNAS n.º 37, de 30 de outubro de 2019, que “altera a Resolução n.º 13, de 4 de junho de 2018, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, que aprova os critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho”; e
- Resolução CNAS n.º 49, de 23 de novembro de 2021, que “aprova a prorrogação e o aprimoramento do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho”; a vigência da política estende-se de 2021 a 2016.

Podemos replicar a crítica que fizemos ao PBSM: os instrumentos normativos de instituição da política possuem baixa densidade político-institucional, o que contribui para sua pouca estabilidade e pode comprometer sua efetividade a longo prazo. Especialmente no caso do Acessuas Trabalho, que não se dedica a uma situação circunstancial, mas de desenvolvimento progressivo no decorrer dos anos, sua definição por meio de resoluções é fator que pode prejudicar sua continuidade ante as alternâncias políticas, trocas de mandato etc.

Feita essa crítica, passamos para a delimitação jurídico-normativa da política pública. O órgão responsável pela sua instituição é o CNAS, criado em 1993 por meio da Lei Federal n.º 8.742/1993 – LOAS, é órgão superior de deliberação colegiada vinculado ao órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da PNAS, conforme o art. 17, *caput*, da LOAS, ou seja, ao Ministério ou Secretaria que encampe as atividades relacionadas a essa política³².

O Acessuas Trabalho foi formalmente instituído pela Resolução CNAS n.º 18, de 24 de maio de 2012; contudo, antes desse ato normativo, sobreveio a Resolução CNAS n.º 033/2011, que definiu no âmbito da assistência social o que seria “integração ao mundo do trabalho”.

³² Atualmente, essa função é desenvolvida pelo Ministério da Cidadania, órgão ao qual o CNAS está vinculado.

A definição tem especial importância quando notamos que promover tal integração sempre foi competência da Assistência Social desde sua previsão, nos termos do art. 203 da CF/1988. De acordo com esse dispositivo:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

[...]

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

[...]

VI – a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

Portanto, é possível afirmar que a Constituição já estabelecia desde o início a necessidade de articulação entre as políticas de assistência social e o mercado de trabalho. Por oportuno, também merece igual destaque a previsão do art. 203, IV, em epígrafe, o qual coloca como objetivo da assistência a redução da vulnerabilidade econômica das famílias pobres e extremamente pobres.

Assim, quando pensamos no PBSM como política que abarca o Acesso ao Trabalho, entendemos que há a intenção de dar cumprimento às diretrizes constitucionais de integração entre a assistência, o trabalho e a redução da vulnerabilidade dos extremamente pobres.

A importância do direito como instituidor do objetivo dessas políticas públicas fica clara. Desse modo, possível também concluir que o Acesso ao Trabalho, como parte integrante da Política de Assistência Social e do PBSM, atende aos objetivos constitucionais insculpidos no art. 203, III e IV, da CF/1988. Tais objetivos foram expressamente incluídos no SUAS em 1993, conforme redação original do art. 2.º da LOAS³³.

Em 2011, por meio da Lei Federal n.º 12.435, de 6 de julho de 2011, houve uma reorganização de diversos pontos da LOAS, entre eles os objetivos da assistência; contudo, foi mantida a “promoção da integração ao mercado de trabalho”, localizada como forma de

³³ Redação original do art. 2.º da Lei Federal n.º 8.742/1993: “Art. 2.º A assistência social tem por objetivos: I – a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II – o amparo às crianças e adolescentes carentes; III – a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV – a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V – a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Parágrafo único. A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais”.

“proteção social”, na nova redação do referido art. 2.º, mantendo-se a compatibilidade com o texto constitucional:

Art. 2.º A assistência social tem por objetivos:

I – a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

[...]

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho.

A reiterada menção à necessidade de “integração ao mercado de trabalho” como objetivo da assistência social impunha, especialmente a partir da instituição do PBSM, a importância de definir o conceito de “integrar ao mercado de trabalho” para os fins da política de assistência.

Sob esse argumento, foi elaborada a Resolução CNAS n.º 33/2011, a qual não faz nenhuma referência expressa ao Plano Brasil Sem Miséria, mas em seus *consideranda* compartilha dos preceitos fundamentais daquele programa ao sustentar:

- (i) a necessidade de articulação intersetorial em razão da competência concorrente de diversos órgãos para a promoção das políticas de empregabilidade³⁴;
- (ii) a importância do trabalho como instrumento para a construção da cidadania e para inclusão social³⁵; e
- (iii) o papel central da assistência social para garantir e vocalizar direitos de pessoas em condições de vulnerabilidade³⁶.

³⁴ Nesse sentido, a Resolução CNAS n.º 33/2011: “Considerando que a função primeira da assistência social é a proteção social e que a integração ao ‘mundo do trabalho’ não é de responsabilidade exclusiva da assistência social, mas resultado da ação intersetorial de diversas políticas públicas”.

³⁵ Nesse sentido, a Resolução CNAS n.º 33/2011: “Considerando que o trabalho sem proteção social é uma violação aos direitos; Considerando que o trabalho é estruturador de identidades, promove a sociabilidade e possibilita o pertencimento social, constituindo o sujeito em sua totalidade”.

³⁶ Nesse sentido, a Resolução CNAS n.º 33/2011: “Considerando que a assistência social identifica e recepciona as demandas, é mobilizadora, garantidora de direitos e vocalizadora da população em vulnerabilidade; Considerando que a assistência social reconhece as capacidades e potencialidades dos usuários, promove o seu protagonismo na busca de direitos e espaços de integração relacionados ao mundo do trabalho, bem como o resgate de sua autoestima, autonomia e resiliência; Considerando que os indivíduos e famílias devem ser atendidos no conjunto de suas vulnerabilidades, identificadas a partir do processo de integração ao mundo do trabalho”.

O art. 1.º da Resolução CNAS n.º 33/2011 tenta preencher o conteúdo da expressão constitucional “integração ao mercado de trabalho” de forma compatível com as atividades da assistência social, especialmente em suas funções de apoio, e não necessariamente na intermediação de vagas de trabalho. De acordo com esse dispositivo, a integração do indivíduo ao mercado de trabalho deve ser compreendida como integração ao “mundo do trabalho”, expressão que comporta atividades mais amplas e, nos termos da resolução, mais “adequado aos desafios da política de assistência social”.

A partir da leitura da resolução e, como veremos posteriormente, da execução das políticas de inclusão produtiva, observa-se que a intenção é manter na assistência social atividades relativas à identificação do público-alvo e de encaminhamento dessa população para serviços de outras pastas – às quais cumpre efetivamente a oferta de vagas de empregos e de cursos profissionalizantes.

Por essa razão, a articulação política entre os diversos órgãos competentes para estruturar políticas de integração ao mercado de trabalho é tratada como ponto fulcral na Resolução CNAS n.º 33/2011, como verificamos pela redação de seu art. 3.º:

Art. 3.º Estabelecer como requisitos básicos para as ações de promoção da integração ao mundo do trabalho no âmbito da assistência social:

I. Referenciamento na rede socioassistencial, conforme organização do Sistema Único de Assistência Social – SUAS;

II. Articulação com as demais políticas públicas implicadas na integração ao mundo do trabalho [...].

A ideia é, portanto, de uma atuação conjunta para garantir a efetividade das medidas de inclusão social e produtiva. A articulação entre os órgãos e a delimitação de suas atividades conforme suas competências são a expressão máxima do direito nas políticas públicas como “arranjo institucional”.

Em 2012, a edição da Resolução CNAS n.º 18/2012 criou e vinculou expressamente o Acesso ao Trabalho ao PBSM. Essa resolução foi completamente reformulada em 2016, por meio da Resolução CNAS n.º 25/2016, retirando qualquer menção ao PBSM e, conseqüentemente, a focalização na extrema pobreza. A consequência dessa alteração

normativa é a ampliação do público-alvo do programa, que passa a ser composto por pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza³⁷.

Além dos elementos estruturantes supradefinidos, necessário esclarecer que o Acessuas Trabalho foi, a princípio, criado com duração restrita inicialmente ao período de 2012 a 2014³⁸, tendo sido renovado para os períodos de 2015 a 2018³⁹, 2018 a 2021⁴⁰ e, recentemente, de 2021 a 2026⁴¹.

A renovação contínua denota a importância do programa, bem como sua necessária evolução ao longo dos anos, o que também significa reconhecer que a inclusão produtiva não pode ser considerada uma situação circunstancial, e sim uma deficiência estrutural que não deve estar restrita a uma gestão específica, mas ser natural ao Estado brasileiro, como política de estado.

2.3.2. *Quadro de referência do Acessuas Trabalho: um método para a avaliação jurídica da política*

Como mencionamos no Capítulo 1, o conceito de políticas públicas é interdisciplinar, o que pode trazer desafios à sua análise jurídica. Essa dificuldade é bem retratada por Bucci (2016, n.p.):

A abordagem que relaciona Direito e Políticas Públicas enfrenta uma dificuldade particular, relativa à identificação ou isolamento do objeto de estudo. Essa dificuldade pode ser ilustrada com um exemplo comumente referido no tema do controle judicial das políticas públicas. Ao tentar recortar o programa de ação governamental – expressão empregada aqui como sinônimo de política pública – que será objeto do controle ou da análise, o estudioso terá dificuldade em destacá-lo do emaranhado de atos normativos, decisões executivas e medidas operacionais nos quais se enovela (v. meu O conceito de política pública em direito, in *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico*, Saraiva, 2006). Essa operação de identificar os elementos específicos do programa de ação e isolá-lo do entorno é problemática, entre outras coisas, porque as normas que o conformam e sustentam, na maioria das vezes, não são exclusivas daquele programa. Essas compreendem, em geral, além de uma lei ou decreto principal de organização, “camadas” de disposições, veiculadas em todo tipo de suporte jurídico (portarias, instruções ou outras leis e decretos), que disciplinam matérias de cunho geral (pessoal, orçamento etc.) que também incidem sobre aquele programa.

³⁷ Atualmente, de acordo com o art. 20, II, do Decreto n.º 10.852/2021, são consideradas pessoas em situação de pobreza aquelas com renda familiar *per capita* de R\$100,01 até R\$200,00, e em situação de extrema pobreza aquelas com renda *per capita* de até R\$100,00.

³⁸ Resolução CNAS n.º 18, de 24 de maio de 2012.

³⁹ Resolução CNAS n.º 27, de 14 de outubro de 2014.

⁴⁰ Resolução CNAS n.º 13, de 4 de junho de 2018.

⁴¹ Resolução CNAS/MC n.º 49, de 23 de novembro de 2021.

Em razão disso, antes de iniciarmos nossa análise acerca do controle da eficiência do Acesso ao Trabalho pelo TCU, é necessário que compreendamos a política pública em estudo, suas ações, diretrizes e metas, o que fazemos por meio do exame de sua base jurídica.

Essa compreensão torna-se ainda mais essencial quando consideramos que o objeto deste trabalho é analisar o controle da eficiência do Acesso ao Trabalho. Ora, para saber se a política é ou não eficiente, em todas as dimensões suportadas pelo princípio da eficiência⁴², imperioso destacar se sua base normativa elege de forma clara, principalmente: as diretrizes de atuação, os resultados almejados e os meios para atingimento desses resultados.

Em outras palavras, devemos primeiro responder à seguinte pergunta: as normas que fundamentam a existência do Acesso ao Trabalho apontam para os meios adequados e os fins que o programa deseja atingir?

Somente a partir da compreensão da própria política sobre seu dever de eficiência – entendido como seu agir para consecução efetiva dos direitos fundamentais de forma econômica e racional – é que poderemos avaliar a adequação de seu controle pelo TCU.

Para tanto, o quadro de referência apresentado por Bucci (2016) é útil a este trabalho por indicar um método claro para a abordagem jurídica das políticas públicas, permitindo-nos fazer correlações entre a pretensão da política, seu efetivo exercício e o controle externo⁴³.

Assim, utilizaremos do referido quadro de referência (BUCCI, 2016), o qual é composto por três eixos:

- (i) A organização do programa de ação, no qual são apresentados os “elementos da política e como se relacionam”;
- (ii) Os papéis institucionais, ou seja, a delimitação jurídico-normativa das competências dos entes governamentais e não governamentais responsáveis pela execução da política. Trata-se do procedimento de

⁴² Trataremos desse assunto no Capítulo 3.

⁴³ Nesse sentido, Bucci (2016, n.p.) aponta para a necessidade de uma conexão estruturada entre elementos jurídicos e políticos quando do estudo das políticas públicas: “A conexão estruturada entre os elementos jurídicos e políticos do programa de ação permite integrar a visão das normas e procedimentos aos seus componentes políticos e sociais vitais, quebrando o isolamento metodológico que foi imposto ao direito com a consagração do positivismo jurídico”.

institucionalização, que permite a execução impessoal do programa⁴⁴;
e

- (iii) A finalidade pretendida, que, segundo Bucci (2016), “[...] no sentido político e social, aspecto mais abstrato da aplicação do institucionalismo ao estudo das políticas públicas, que diz respeito ao sucesso da agregação de interesses operada com a criação e implementação do programa”.

Esses três eixos resumizam os elementos metodológicos que compõem o quadro de referência, quais sejam:

- (1) Nome oficial do programa de ação;
- (2) Gestão governamental: apontamento da gestão político-partidária que criou e implementou a política pública estudada. Segundo Bucci (2016), isso permite compreender com maior profundidade “[...] aspectos que a consideração isolada das normas e variáveis exclusivamente jurídicas limita sobremaneira”;
- (3) Base normativa: norma que instituiu a política e suas principais disposições sobre seu funcionamento;
- (4) Desenho jurídico-institucional: descrição organizacional do programa a partir da base normativa; que pode compreender os itens seguintes (5 a 9), em especial, os agentes envolvidos e os mecanismos de articulação;
- (5) Agentes envolvidos: agentes governamentais responsáveis pela execução do programa, bem como aqueles não governamentais que eventualmente também executam aspectos da política;

⁴⁴ Segundo Bucci (2016, n.p.): “A partir da institucionalização, ou da formalização na regra jurídica, o funcionamento do programa passa a depender, não mais da vontade pessoal de quem tomou a decisão de instituí-lo e sim, do cumprimento dos deveres e obrigações previstos nas normas, para as finalidades objeto do programa”.

- (6) Mecanismos jurídicos de articulação: dizem respeito aos instrumentos de articulação ou coordenação dos vários agentes que executam a política;
- (7) Escala e público-alvo: referem-se, em síntese, ao “alcance esperado com a implementação do programa” (BUCCI, 2016);
- (8) Dimensão econômico-financeira do programa: trata-se dos recursos financeiros destinados à execução do programa; e
- (9) Estratégia de implantação: é o planejamento feito pela gestão do programa para o cumprimento de seus objetivos. Bucci (2016) alerta que esse item do quadro permitirá analisar a qualidade do planejamento do programa, sendo possível observar que: “[...] da deficiência de planejamento resultará a obscuridade na compreensão da estratégia, pelo analista, e as limitações de adesão e legitimação, no plano da ação concreta”.

Bucci (2016) ainda insere em seu quadro de referência de políticas públicas outros dois elementos, “funcionamento efetivo do programa” e “aspectos críticos do desenho jurídico-operacional”, os quais, por sua vez, não cuidam de formar um “retrato” da política pública analisada – como parecem fazer os outros –, mas sim das conclusões que podem ser alçadas pelo pesquisador em direito em face do panorama traçado pelos elementos descritos no parágrafo anterior.

Para os fins deste trabalho, o uso do quadro proposto servirá exatamente para “tirar um retrato” do desenho jurídico-institucional do Acessuas Trabalho. O objetivo é, a partir desse panorama geral, verificar se o programa aponta para elementos que possibilitem a apreciação de sua eficiência pelo TCU.

Nesse sentido, a avaliação sobre o “funcionamento efetivo do programa” será em parte⁴⁵ realizada no Capítulo 6, em que faremos a análise do controle externo da eficiência do Acessuas Trabalho pela Corte de Contas.

⁴⁵ Dizemos “em parte”, pois este trabalho não pretende avaliar a eficiência do Acessuas em si, mas sim o controle externo do TCU sobre esse programa.

Desse modo, com o objetivo de obter um olhar panorâmico sobre o Acesso ao Trabalho que nos permita analisar o controle de sua eficiência pelo TCU, passamos a examinar essa política segundo as lentes de Bucci (2016):

Quadro 1 – Desenho jurídico-institucional do Acesso ao Trabalho

Gestão governamental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instituição: Dilma Rousseff – PT (2011-2016) ▪ Execução: Michel Temer – MDB (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019 – atual) 								
Base normativa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Resoluções CNAS n.º 18/2012 e n.º 25/2016⁴⁶ ▪ Manuais de Orientações <ul style="list-style-type: none"> ○ “Acesso ao Trabalho: Orientações Técnicas” (MDS, 2017) 								
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 50%;"></th> <th style="width: 50%; text-align: center;">Res. CNAS n.º 18/2012</th> <th style="width: 50%;"></th> <th style="width: 50%; text-align: center;">Res. CNAS n.º 25/2016</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Agentes envolvidos</td> <td> <p>Divisão clara de competências:</p> <p>União: coordenação nacional do Programa; cofinanciamento das ações; produção e divulgação de normas técnicas; apoio técnico ao Distrito Federal; acompanhamento e monitoramento da execução do programa.</p> <p>Estados: apoiar tecnicamente os municípios, principalmente em relação à articulação com diversos setores e políticas; acompanhamento e monitoramento da execução do Programa nos municípios.</p> <p>Municípios: coordenação do Programa em nível local; execução das ações do Programa, de forma direta ou em parceria com as entidades e organizações de assistência social; acompanhamento e monitoramento do alcance das metas estabelecidas para o Programa; responsabilidade de manter atualizado o sistema de acompanhamento informatizado.</p> </td> <td></td> <td> <p>Divisão clara de competências:</p> <p>União: coordenação nacional do Programa; cofinanciamento das ações; produção e divulgação de normas técnicas; apoio técnico ao Distrito Federal; acompanhamento e monitoramento da execução do programa.</p> <p>Estados: apoiar tecnicamente os municípios, principalmente em relação à articulação com diversos setores e políticas; acompanhamento e monitoramento da execução do Programa nos municípios; realização das articulações necessárias com as demais políticas setoriais; apoio, de forma sistemática, aos municípios no cumprimento das metas do Programa; assessoramento e apoio na articulação com as políticas públicas setoriais a fim de mapear as oportunidades presentes no território.</p> <p>Municípios: coordenação do Programa em nível local; execução das ações do Programa, de forma direta ou em parceria com as entidades e organizações de assistência social; acompanhamento e monitoramento do alcance das metas estabelecidas para o Programa; responsabilidade de manter atualizado o sistema de</p> </td> </tr> </tbody> </table>		Res. CNAS n.º 18/2012		Res. CNAS n.º 25/2016	Agentes envolvidos	<p>Divisão clara de competências:</p> <p>União: coordenação nacional do Programa; cofinanciamento das ações; produção e divulgação de normas técnicas; apoio técnico ao Distrito Federal; acompanhamento e monitoramento da execução do programa.</p> <p>Estados: apoiar tecnicamente os municípios, principalmente em relação à articulação com diversos setores e políticas; acompanhamento e monitoramento da execução do Programa nos municípios.</p> <p>Municípios: coordenação do Programa em nível local; execução das ações do Programa, de forma direta ou em parceria com as entidades e organizações de assistência social; acompanhamento e monitoramento do alcance das metas estabelecidas para o Programa; responsabilidade de manter atualizado o sistema de acompanhamento informatizado.</p>		<p>Divisão clara de competências:</p> <p>União: coordenação nacional do Programa; cofinanciamento das ações; produção e divulgação de normas técnicas; apoio técnico ao Distrito Federal; acompanhamento e monitoramento da execução do programa.</p> <p>Estados: apoiar tecnicamente os municípios, principalmente em relação à articulação com diversos setores e políticas; acompanhamento e monitoramento da execução do Programa nos municípios; realização das articulações necessárias com as demais políticas setoriais; apoio, de forma sistemática, aos municípios no cumprimento das metas do Programa; assessoramento e apoio na articulação com as políticas públicas setoriais a fim de mapear as oportunidades presentes no território.</p> <p>Municípios: coordenação do Programa em nível local; execução das ações do Programa, de forma direta ou em parceria com as entidades e organizações de assistência social; acompanhamento e monitoramento do alcance das metas estabelecidas para o Programa; responsabilidade de manter atualizado o sistema de</p>
	Res. CNAS n.º 18/2012		Res. CNAS n.º 25/2016						
Agentes envolvidos	<p>Divisão clara de competências:</p> <p>União: coordenação nacional do Programa; cofinanciamento das ações; produção e divulgação de normas técnicas; apoio técnico ao Distrito Federal; acompanhamento e monitoramento da execução do programa.</p> <p>Estados: apoiar tecnicamente os municípios, principalmente em relação à articulação com diversos setores e políticas; acompanhamento e monitoramento da execução do Programa nos municípios.</p> <p>Municípios: coordenação do Programa em nível local; execução das ações do Programa, de forma direta ou em parceria com as entidades e organizações de assistência social; acompanhamento e monitoramento do alcance das metas estabelecidas para o Programa; responsabilidade de manter atualizado o sistema de acompanhamento informatizado.</p>		<p>Divisão clara de competências:</p> <p>União: coordenação nacional do Programa; cofinanciamento das ações; produção e divulgação de normas técnicas; apoio técnico ao Distrito Federal; acompanhamento e monitoramento da execução do programa.</p> <p>Estados: apoiar tecnicamente os municípios, principalmente em relação à articulação com diversos setores e políticas; acompanhamento e monitoramento da execução do Programa nos municípios; realização das articulações necessárias com as demais políticas setoriais; apoio, de forma sistemática, aos municípios no cumprimento das metas do Programa; assessoramento e apoio na articulação com as políticas públicas setoriais a fim de mapear as oportunidades presentes no território.</p> <p>Municípios: coordenação do Programa em nível local; execução das ações do Programa, de forma direta ou em parceria com as entidades e organizações de assistência social; acompanhamento e monitoramento do alcance das metas estabelecidas para o Programa; responsabilidade de manter atualizado o sistema de</p>						

⁴⁶ A mais recente resolução sobre o tema, Resolução CNAS n.º 49, de 23 de novembro de 2021, não será objeto de nossa análise por não ter embasado a execução do programa no período analisado pelo TCU.

		acompanhamento informatizado.
Articulação	<p>Com:</p> <p>Outras políticas públicas, que visem à melhoria da qualidade de vida e superação das vulnerabilidades sociais;</p> <p>Demais políticas implicadas na integração ao “mundo do trabalho”, desenvolvendo ações intersetoriais;</p> <p>Órgãos e entidades governamentais e não governamentais, que ofertam ações de formação e qualificação profissional, inclusão produtiva e intermediação de mão de obra;</p> <p>Órgãos e entidades governamentais e não governamentais que atuam no apoio da pessoa com deficiência para o acesso à formação e qualificação profissional, inclusão produtiva e intermediação de mão de obra.</p>	<p>Com:</p> <p>as políticas públicas setoriais a fim de mapear as oportunidades presentes no território; e</p> <p>As ações do Programa com a rede socioassistencial e com as demais políticas públicas.</p>
Escala e público-alvo	<p>Objetivo central: integração dos usuários da assistência social ao “mundo do trabalho”, por meio de ações articuladas e mobilização social.</p> <p>Público-Alvo: populações urbanas e rurais em situação de vulnerabilidade e risco social com idade entre 16 e 59 anos, com prioridade para usuários de serviços, projetos, programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais, em especial para: Famílias e indivíduos com perfil do PBSM; entre outros mencionados pela Resolução.</p>	<p>Objetivo central: integração dos usuários da PNAS ao “mundo do trabalho” por meio de articulação, identificação, sensibilização, desenvolvimento de habilidades e orientação.</p> <p>Público-Alvo: mantidas as qualificações básicas do público-alvo conforme Resolução n.º 18/2012, contudo exclui-se a especial atenção aos indivíduos com perfil definido pelo PBSM.</p>
Dimensão econômico-financeira	<p>Financiamento: transferências fundo a fundo. Os recursos serão transferidos dos cofres federais por meio do Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS).</p> <p>Controle: prestação de contas sujeita às normas legais e regulamentares que regem a execução orçamentária e financeira do FNAS.</p>	
Estratégia de implantação	<p>Abrangência: municipal e Distrito Federal.</p> <p>Adesão ao programa: pelo gestor municipal e do Distrito Federal por meio de sistema informatizado disponibilizado pela União.</p> <p>Principais atividades: identificar e sensibilizar os usuários; mapear as oportunidades presentes no território; encaminhar os usuários para as</p>	

oportunidades mapeadas; facilitar/apoiar o acesso a oportunidades existentes; monitorar o percurso dos usuários, de forma a oferecer o suporte da rede socioassistencial para superação das vulnerabilidades e posterior inclusão social e produtiva de indivíduos e famílias; fomentar a reflexão crítica quanto às implicações e possibilidades de inserção e permanência em oportunidades e ofertas no mundo do trabalho; e articular-se com as demais políticas públicas e atores referentes ao mundo do trabalho.

O quadro de referência do Acessuas Trabalho foi estruturado para permitir avaliar o controle da eficiência do programa pelo TCU. Como se verá no Capítulo 6, os julgados selecionados para a análise de jurisprudência sobre essa matéria foram prolatados entre 2017 e 2018, sob a égide, portanto, da Resolução CNAS n.º 25/2016.

Entretanto, optamos por realizar uma análise comparativa entre essa norma e a Resolução CNAS n.º 18/2012, que instituiu o Acessuas Trabalho, por duas razões: (i) demonstrar as alterações significativas que ocorreram historicamente; e (ii) observar o impacto da mudança da gestão governamental sobre o programa.

Sobre esse último ponto, retomamos a questão da deficiência de densidade normativa⁴⁷ ante o Quadro 1, porquanto verificamos que o Acessuas Trabalho, apesar de ter inicialmente sido desenvolvido para atender prioritariamente como público-alvo os extremamente pobres, conforme diretrizes do PBSM, deixou de estabelecer como regra de discrimen a prioridade a essa população. Nesse sentido, observamos que a baixa densidade normativo-institucional do Acessuas Trabalho permitiu a alteração da focalização (“escala e público-alvo” no quadro de referência) desse programa.

Situação semelhante ocorre com o aspecto de articulação da política. A partir da Resolução CNAS n.º 25/2016, a normativa passou a prever genericamente as ações de articulação intersetorial, intergovernamental e com entidades de fora do governo. Assim, constata-se que a gestão governamental interfere significativamente no desenho jurídico-institucional na política.

Ainda no que se refere ao quadro de referência, verificamos que o objetivo central do Acessuas é a “integração ao mundo do trabalho”, cujo conceito é bastante amplo, tal como define a Resolução CNAS n.º 33/2011:

[...] conjunto integrado de ações das diversas políticas, cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social, que viabilizem a promoção do protagonismo, a

⁴⁷ Abordamos esse tema no âmbito do PBSM no item 2.2 deste capítulo.

participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas.

Entendemos que, em razão dessa amplitude, suas ações destinadas a cumprir esse objetivo são igualmente abrangentes. Além disso, as normativas que compõem a política não estipulam metas precisas, limitando-se a descrever atividades (articular, monitorar, encaminhar, etc.). Isso posto, é compreensível que haja alguma dificuldade no controle de eficiência dessas políticas, pois, apesar de as normas que a instruem serem claras sobre o que fazer, elas não são precisas sobre “para que” fazer.

Há, desse modo, uma deficiência na dimensão jurídico-institucional do programa que certamente impacta o efetivo cumprimento do objetivo amplo proposto pela política (“integração ao trabalho”), ainda que considerado de forma abstrata.

Outra consequência é a deficiência do controle da política, pois, sem regras claras acerca dos objetivos, metas e resultados esperados pela política pública, a avaliação pode ser relegada a concepções etéreas (desprendidas da realidade) do controlador, o qual, sem conhecimento do que pretende efetivamente a política, não pode avaliá-la de forma adequada.

Assim, respondendo à questão norteadora deste capítulo⁴⁸: as normas que fundamentam a existência do Acesso ao Trabalho não apontam claramente os fins aos quais o programa se destina, visto que é demasiadamente aberto o objetivo colocado como central de sua atuação.

Portanto, é necessário precisar o que pode ser compreendido, na prática, com “integração ao mundo do trabalho”, ou seja, especificar quais os efeitos concretos das atividades destinadas a esse fim na sociedade. Falta, pois, à política estabelecer metas e resultados claros, considerando a noção de administração pública de resultados ora em voga.

Assim, ao analisarmos o controle de eficiência dessas políticas pelo TCU, devemos considerar as deficiências das normas que as instituíram e avaliar sua relação com a forma como o controle é desenvolvido.

Para tanto, como se verá nos próximos capítulos, será necessário compreender: (i) qual o fundamento e como é efetuado o controle de eficiência das políticas públicas; (ii) as

⁴⁸ Retomamos: “as normas que fundamentam a existência do Acesso ao Trabalho apontam para os meios adequados e os fins que o programa deseja atingir?”.

atividades de controle sobre políticas públicas exercidas pelo TCU; e ainda; e (iii) as avaliações realizadas pelo TCU sobre o Acesso ao Trabalho.

Por esse caminho, demonstraremos que o TCU passou a acumular, ao longo de seus mais de 130 anos de existência, importante função de análise operacional dos programas públicos, introduzindo avaliações de eficiência das ações e programas de governo, as quais vão além de um controle repressivo de condutas e orientam os órgãos do governo central na busca por melhores resultados, mediante uma leitura sistemática da atuação e da relação dos Ministérios e autarquias responsáveis pelos principais programas de inclusão produtiva do País.

3. EFICIÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. A eficiência na Constituição de 1988 e a formação da administração pública gerencial

O princípio da eficiência, previsto no art. 37 da CF/1988, está atrelado literalmente ao exercício da função administrativa. A atuação eficiente, por sua vez, está entrelaçada com outros valores jurídicos: a eficácia, a efetividade, a economicidade e a eficiência em sentido estrito, que constituem dimensões distintas, porém complementares, da eficiência administrativa.

A introdução expressa do princípio da eficiência no texto constitucional foi um dos marcos da reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, sendo o principal expoente da alteração de modelo geral de administração do Estado, que passou do burocrático para o gerencial.

A proeminência do debate sobre a eficiência administrativa no Brasil está ligada essencialmente à capacidade que o Estado possui de organizar suas tarefas com a finalidade de atingir os objetivos selecionados pela Constituição. Quanto maior essa capacidade de organização, espera-se que a consecução daqueles objetivos seja também maior e mais qualitativa. A organização administrativa é, portanto, instrumento para a atuação eficiente do Estado.

Nesse sentido, impensável falar em princípio da eficiência sem compreender os fundamentos que elevaram esse valor, originalmente implícito na Constituição de 1988, ao *status* expresso da constitucionalidade. Trata-se aqui de uma análise que vai além da mera perspectiva normativa e se imiscui nas motivações sociais, políticas e econômicas que levaram a mudanças estruturais no Estado brasileiro, conduzindo-nos ao que hoje chamamos de administração pública gerencial.

É possível dizer que, em menos de cem anos (1930 a 1995), o Brasil esboçou, estruturou e implementou, com algumas dificuldades, ao menos duas formas racionais de organização da administração pública: a burocrática clássica e a gerencial.

A primeira, com ponto de partida iniciado nos anos 30 do século passado, é focada na descentralização administrativa; na formação de processos decisórios; na edição de

instrumentos normativos para organizar o sistema financeiro, as carreiras públicas, a própria administração pública (são exemplos: Decreto-lei n.º 1.713/1939, Lei Federal n.º 4.320/1964 e Decreto-lei n.º 200/1937); e na profissionalização da administração pública, como forma de combater as práticas clientelistas e patrimonialistas, heranças características do Brasil colonial e imperial – ambos essencialmente rurais e com estruturas político-administrativas pouco articuladas.

Além disso, nesse período, há uma preocupação intensa de instrumentalizar a atuação do Estado para o desenvolvimento econômico e, diante disso, o direito administrativo torna-se uma ferramenta para o desenvolvimento, como sustentado por Sundfeld (2014, p. 60-63).

Essa atuação desenvolvimentista faz com que o Estado brasileiro passe a criar órgãos e entidades para viabilizar o crescimento econômico. É dessa época também o nascimento das primeiras e mais importantes empresas públicas (caso da Companhia Siderúrgica Nacional) e bancos públicos (caso do Banco do Brasil, BNDES etc.).

Portanto, numa análise ampla do período de 1930 a 1988, de um lado, é possível observar uma enorme preocupação com a limitação do poder no aspecto da administração pública⁴⁹, por meio da normatização das atividades administrativas, o que garante maior segurança jurídica para os administrados realizarem seus negócios jurídicos, numa expressão clássica do pensamento liberal⁵⁰. De outro lado, o Estado brasileiro revela-se intervencionista,

⁴⁹ Obviamente, essa limitação não reflete integralmente no período militar que, apesar do foco no planejamento e na estruturação normativa da administração pública, não era compatível com a exegese dos direitos e garantias individuais, bem como princípios que hoje nos são caros como a transparência.

⁵⁰ Essa linha de pensamento é resultado da influência francesa na formação do direito administrativo brasileiro. Influência essa iniciada ainda no Brasil Império que dialoga com a visão clássica liberal da limitação, por vezes extrema, dos poderes do Estado. Nesse sentido, é possível verificar que, na década de 1930, havia um temor clássico e característico dos países com experiências absolutistas anteriores, um temor que exigia impor limites aos titulares do poder. Visconde de Uruguai, conforme Sundfeld (2014, p. 59), principal expoente da doutrina administrativista do século XIX, fazia constar a disciplina francesa da administração pública tinha como pressuposto “regular para prevenir que o abuso se dê, removê-lo antes que apareça”, seu pensamento refletia o temor, de certo modo reconhecemos até hoje como fundamento do exercício do controle da administração pública, da aptidão do Estado em autogovernar-se: “O sistema francês, inteiramente diverso do anglo-saxônico, mais ou menos modificado, é o mais simples, mais metódico, mais claro e compreensivo, e o que mais facilmente pode de ser adotado por um país que arrasa, de um só golpe, todas as suas antigas instituições, para adotar as constitucionais ou representativas, e isto muito principalmente quando esse país larga as faixas do sistema absoluto, e abrindo pela primeira vez os olhos à luz da liberdade, está mal, ou não está de todo preparado para se governar em tudo e por tudo a si mesmo”. Essa tese fundamenta a formação de uma administração estatista, em que o Estado é o centro da tutela do bem comum e, como tal, deve ter tantos controles forem necessários para impedir sua utilização para desígnios privados. A história nos mostra que a instituição de controles desorientados (ou seja, que não se destinam ao cumprimento ou tutela de um fim específico) e meramente procedimentais, em verdade, são pouco efetivos e perdem-se na burocracia do Estado, sem, necessariamente, conduzir à prevenção do abuso, mas servindo tão somente de entrave para a consecução dos interesses coletivos.

posição ampliada durante o período militar, influenciando e fomentando as decisões dos agentes econômicos privados, o que, a bem da verdade, conflita com a máxima liberal de ampla liberdade econômica, sem interferência estatal, e com a autorregulação do mercado pela famosa “mão invisível”, caracterizada pela oferta e demanda de bens e serviços. Como bem colocou Sundfeld (2014, p. 65):

[...] o certo é que, tanto por razões políticas como pelas preferências doutrinárias, ainda se mantém viva uma tendência mais estatista, pouco liberal, dos primeiros tempos de nosso direito administrativo. E isso apesar da abertura a modelos privados (caso das empresas estatais, por exemplo) e das reformas regulatórias (introduzindo flexibilidade e competição em serviços públicos, por exemplo). Boa parte da ação do Estado tem sido sustentada por exclusividades, privilégios, superioridades e especialidades, e isso está refletido no campo administrativo também nessa fase.

Logo, a intervenção do Estado na economia não quer dizer uma atuação essencialmente liberal, visto que não há abandono – quiçá, em alguns aspectos referentes às demandas do Estado de Bem-Estar, não deva nunca ser abandonada – da centralidade do papel do poder público na economia. Diante do exposto, é possível falar que o País, como um pêndulo, aproxima-se e afasta-se, mais ou menos, dos fundamentos da liberdade econômica clássica, sem nunca abandonar por completo a ideia do Estado como propulsor do desenvolvimento.

Até os dias atuais o direito administrativo brasileiro é, portanto, caracterizado pela dualidade liberal e estatista em seu papel como ferramenta para o desenvolvimento.

Durante o período militar (1964-1985), a ampliação das atividades do Estado, especialmente com relação ao desenvolvimento econômico, passa a desafiar o modelo burocrático de administração pública.

Para agir de forma intervencionista, o Estado escolhe ser maior, criando braços na administração indireta, e, sendo maior, os procedimentos tornam-se mais complexos, mais demorados e pouco efetivos para dialogar com as demandas econômicas. A administração pública burocrática revela-se, pois, incapaz de atender adequadamente as novas necessidades econômicas.

A criação de estatais como uma tentativa de dinamizar e especializar a intervenção do poder público na economia não foi capaz de trazer para a administração pública a lógica empresarial. Poderíamos dizer que, para agir de forma empresarial, o Estado necessitava incluir em sua organização administrativa os princípios que norteavam as empresas privadas, essencialmente a simplificação dos processos e a busca por resultados.

Daí por que Bresser Pereira (1996), Ministro da Reforma do Estado do governo Fernando Henrique Cardoso e Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), um dos responsáveis pela elaboração da Emenda Constitucional n.º 19/1998, em seu texto “Da administração pública burocrática à gerencial”, afirma que foi ainda no período da ditadura militar que ocorreu a primeira tentativa de implementar um modelo de administração gerencial por meio do Decreto-lei n.º 200/1967, que estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa da época, as quais, por sua vez, foram pautadas por princípios de “racionalidade administrativa”: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Da leitura do Decreto-lei n.º 200/1967 é possível verificar um possível embrião dos fundamentos da administração pública gerencial com foco em controles de resultados. Nesse sentido, basta ler seu art. 14⁵¹ e perceber que ele parece ressaltar a instrumentalidade do controle da administração ao exigir que este seja executado racionalmente e sem formalidades inúteis ou “cujo custo seja evidentemente superior ao risco”.

O exercício do controle da administração deveria, portanto, obedecer a não somente uma lógica de atingimento de resultados úteis, como também de economicidade, demonstrando que, em 1967, já havia uma preocupação com a eficiência em seus aspectos financeiros e não financeiros.

A ausência de espaço para a instalação de uma administração pública gerencial, ainda no governo militar, é atribuída a seu fracasso na instauração do modelo burocrático como catalisador do desenvolvimento, especialmente ante os desafios do mundo cada vez mais globalizado. A ditadura militar, mesmo com os esforços de profissionalização e descentralização, nas palavras de Bresser Pereira (1996, p. 9):

[...] não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou [e] ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição de carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através de empresas estatais.

Em resumo, na visão desse autor, a derrocada da administração pública burocrática ocorre em razão de seu incompleto processo de profissionalização e da utilização clientelista

⁵¹ “Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.”

das empresas públicas. A crise da administração burocrática inicia-se ainda no governo militar e se aprofunda em 1988 com a promulgação da nova Constituição:

A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se salta para o extremo oposto e a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, serão o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira.

Ainda de acordo com Bresser Pereira (1996), as condições para o surgimento de uma administração pública efetivamente gerencial apenas ocorrem com a globalização da economia e com a crise do Estado na década de 1980.

A identificação desses dois fatores como fundamentais para o surgimento da administração pública gerencial somente pode ser explicada quando nos voltamos para as questões geopolíticas e econômicas dos anos 1980. O mundo globalizado, com o fim da Guerra Fria, impôs um novo formato de divisão do trabalho, no qual seria praticamente impossível a centralização da atividade produtiva em um só país.

Na globalização, alguns países detêm tecnologias de produção e outros apenas a mão de obra e/ou produtos de baixo valor agregado. Geralmente, os primeiros são os países desenvolvidos, que já passaram pelo completo processo da industrialização, e os segundos são, em sua grande maioria, países pobres ou, até hoje chamados, “em desenvolvimento”.

Os países ricos precisam dos países pobres, seja como fonte de mão de obra barata, como consumidores ou como fornecedores de produtos de baixo valor agregado. Por seu turno, os países pobres necessitam da transferência de recursos dos primeiros, seja pelo trabalho ou pela compra de seus bens, em que pese todo esse benefício econômico possa ser revertido quando os mais pobres carecem comprar produtos de alto valor agregado, cujo valor financeiro é superior aos bens e produtos que os últimos têm à disposição para oferecer.

Em linhas gerais, toda a dinâmica econômica capitalista dos anos 1980 em diante é baseada em trocas internacionais. Desse modo, o protecionismo extremo da economia local passou a ser inviável. Sem participar dessas trocas, o desenvolvimento econômico de qualquer país estaria fadado ao insucesso e, conseqüentemente, ao empobrecimento da economia local.

Nesse sentido, era necessária uma reformulação dos papéis dos Estados, especialmente quanto à sua intervenção do domínio econômico, devendo ser abandonada a

atuação pelo viés protecionista para ter como papéis fundamentais o fomento e a regulação da atividade privada, visando a torná-la competitiva no âmbito internacional:

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar para que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias, na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infraestrutura – uma intervenção que não apenas compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir a nível mundial (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 7).

Esse novo *layout* das funções do Estado, contudo, não significava abandonar seu papel fundamental na promoção de serviços públicos e na realização dos direitos sociais. Nesse sentido, Bresser Pereira (1996, p. 7) afirma que as mudanças exigidas do Estado no contexto da globalização não eram essencialmente neoliberais, mas sim social-democratas, pois não visavam a retirar o Estado da economia. Seu intuito era, na verdade, “aumentar a governança” com a finalidade de propiciar “meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia”.

O aprofundamento da crise da administração pública burocrática pela Constituição de 1988 ocorreria, por sua vez, pelo fato de o texto constitucional prever um Estado mais atuante no provimento dos direitos sociais, em que pese diversos trechos da nova Carta da República (como a estabilidade geral dos servidores públicos e a instituição da aposentadoria integral) impusessem o fortalecimento da burocracia clássica que havia se demonstrado pouco eficiente e mais custosa:

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência no qual se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que a administração burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade, a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 10-11).

É como se a nova Constituição colocasse o cidadão como um foco obrigatório e novo para o Estado, embora seu aparelhamento administrativo não fosse adequadamente formatado para atender de forma eficiente, com economicidade e efetividade, a figura do “cidadão-

cliente”, destinatário de sua atuação. Daí por que se fazia necessária a alteração da ainda muito jovem Constituição brasileira por meio de uma nova reforma administrativa.

Bresser Pereira (1996) afirma que são três os pilares da transição da administração pública burocrática para a gerencial: institucional-legal (com a edição de normas), cultural (o abandono de práticas clientelistas e patrimonialistas) e a dimensão-gestão. Sobre esse último pilar destacamos a definição do ex-Ministro de Estado: “Trata-se de colocar em prática as novas ideias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, melhor controlado e com melhor qualidade” (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 32).

Aqui, cabe-nos abrir parênteses, pois, em que pese a dura crítica de Bresser Pereira sobre o modelo burocrático, os fatos narrados denotam que tal modelo não era – nem nunca foi – um mal em si mesmo. Necessário retomar a ideia que sustentamos linhas acima: a proposta burocrática tinha como principais preocupações a limitação do poder e o estabelecimento de processos decisórios, os quais permitem o controle e se revelam de grande importância especialmente nos momentos de crises⁵². Nesse sentido, é possível sustentar que o modelo gerencial surge para complementar a administração burocrática, mantendo a descentralização do poder e a processualização decisória.

A Emenda Constitucional n.º 19/1988 é, pois, o marco legal da reestruturação administrativa sob o modelo gerencial, trazendo expressamente entre os princípios da administração a eficiência. Em sua exposição de motivos consta que a introdução desse princípio tem como finalidade obrigar o Estado a ser apto a “gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte”⁵³.

⁵² Como exemplo recente, temos as crises política e institucional causadas pelo governo Bolsonaro (2019-2022), em que os processos judiciais e administrativos, as instituições de controle, incluindo o TCU e o STF, bem como o próprio Poder Legislativo ganharam protagonismo para assegurar a limitação do Poder Executivo e o cumprimento da Constituição.

⁵³ Sundfeld (2014, p. 107-110), em sua análise histórica da formação do direito administrativo brasileiro e da reforma administrativa de 1998, coloca que os publicistas que atuaram na constituinte de 1988 tinham grande apreço pela administração pública burocrática e que a Emenda Constitucional n.º 19 gerou grande resistência não somente por introduzir o princípio da eficiência e conseqüentemente a alterar a lógica administrativa para a ótica gerencial, mas também por tocar em pontos sensíveis para o grupo de juristas que auxiliou a feitura da nova Carta da República, com destaque para o tema do serviço público e suas garantias: “Surge, então, o ideário da administração gerencial, oposto ao da administração burocrática, tão caro aos publicistas. As próprias empresas estatais, que haviam florescido na década de 1970 e cuja existência parecia quase natural, começam a diminuir em virtude da privatização”.

Como se verá a seguir, embora o princípio da eficiência seja mencionado em outros trechos do texto constitucional, foi apenas com a inserção dele como princípio geral da administração pública que, realmente, houve uma alteração da diretriz lógica da organização administrativa.

À vista disso, a mudança constitucional indica a centralidade do cidadão na administração pública. Não se trata apenas de reconhecer o papel do Estado como provedor, mas de focar o destinatário de sua atuação, colocando como finalidade não apenas o objeto da atuação, mas também sua entrega eficiente, eficaz e econômica. Nesse sentido, a alteração da lógica da organização administrativa tem impactos na intervenção do Estado sobre a economia e principalmente em suas atividades para a promoção de direitos fundamentais por meio das políticas públicas.

Com a Emenda Constitucional n.º 19/1998, o princípio da eficiência passa a ser estrutural para a composição do novo modelo de administração pública. Além disso, como explica Moraes (2006, p. 22), sua inclusão na Carta Republicana encerrou discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca de sua existência implícita na Constituição, bem como sobre sua necessidade de aplicação integral.

Pagani de Souza (2017, p. 42), ao dissertar a respeito do tema, afirma que o princípio da eficiência, em verdade, estava previsto na Constituição Federal de 1988 desde sua origem, uma vez que era referenciado em diversos dispositivos da Carta: seja na perspectiva do efetivo agir eficiente do poder público, como ocorre na previsão de seu artigo 144, § 7.º, que expressamente prevê a promoção da “eficiência de suas atividades” como dever dos órgãos responsáveis pela segurança pública; seja sob a égide do controle, como consta, desde 1988, do art. 70, *caput*, a menção expressa à “economicidade”, uma das facetas do princípio da eficiência, como parâmetro a ser utilizado na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo pelo Congresso Nacional por meio do exercício do controle externo.

Nesse sentido, Pagani de Souza (2017, p. 42) resume que “a emenda [constitucional] tornou a eficiência um valor inquestionável para a administração pública”, embora a própria

Constituição Federal, em seu texto original, já demonstrasse preocupação com a eficiência administrativa⁵⁴.

Essa preocupação, contudo, não era estrutural, ou seja, não era a pedra fundamental do modelo de organização da administração que, de 1988 a 1998, ainda era essencialmente burocrático. A mudança efetiva da lógica norteadora da administração pública veio apenas com a Emenda Constitucional n.º 19, mas não somente pela introdução do princípio da eficiência. Iniciativas como as privatizações e o modelo de regulação econômica por agências reguladoras foram cruciais para a efetiva mudança da ordem burocrática para a gerencial.

Trata-se, pois, de uma mudança profunda da relação entre a “coisa pública” e o gestor administrativo, o que implica uma verdadeira alteração da ordem das coisas no direito administrativo nacional, instaurando uma nova forma de gerir, visando a novos horizontes, com novas prioridades e objetivos; por essa razão mencionarmos sobre a instauração de um novo modelo de gestão.

Moraes (2006, p. 22) sustenta que a alteração do modelo burocrático para gerencial de administração pública ocorreu para aumentar a qualidade da atividade administrativa, e é a partir da inclusão do princípio da eficiência na Constituição que há a imposição à administração pública direta e indireta e a seus agentes da persecução do bem comum:

[...] por meio do exercício das competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

O gerencialismo tem implicações diretas sobre as políticas públicas em sua elaboração, implementação e controle, como aprofundaremos a seguir. Não há como falar de controle de eficiência de políticas públicas sem entender como esse princípio orienta a administração pública para a busca de resultados.

⁵⁴ “[...] se a emenda tornou a eficiência um valor inquestionável para a administração pública, também é certo que tal valor já constava do texto original da Constituição em distintas passagens. Deveras, nela está previsto desde a origem que a lei sobre a organização e funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública deverá promover a ‘eficiência de suas atividades de suas atividades’ (art. 144). E haverá um controle da ‘economicidade’ da gestão pública em geral, a ser exercido tanto por órgãos de ‘controle externo’ quanto de ‘controle interno’ na máquina administrativa (art. 70, *caput*). Na Constituição está previsto, ainda, que o sistema de controle interno da administração, no âmbito de cada um dos Poderes, terá, entre as suas finalidades as de avaliar ‘o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União’ (art. 74, I) e, também os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial’ estatal (art. 74, II). Toda esta preocupação do texto constitucional com valor da eficiência, ainda na sua redação original, tem sido lembrada pela doutrina” (PAGANI DE SOUZA, 2017, p. 42).

Ademais, a inserção expressa do princípio da eficiência na Constituição Federal ainda levanta questões difíceis acerca do controle de eficiência como forma de controle de legalidade da administração pública.

Sobre a esfera controladora, cumpre assinalar que as mudanças focadas em controle de eficiência já estavam anotadas no ordenamento jurídico nacional não apenas pela via do Decreto-lei n.º 200, mesmo após a Constituição de 1988 – antes da Emenda Constitucional n.º 19/1998, a legislação ordinária previa expressamente a eficiência como parâmetro de controle externo.

Em 1992, apenas quatro anos após a promulgação da Constituição, a Lei Federal n.º 8.443, de 16 de julho de 1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, não somente mencionava o controle de economicidade dos projetos e programas autorizados na lei orçamentária anual, como também de eficiência e de eficácia, conforme previsão do art. 38, IV.

Além disso, a lei exigiu em seu art. 49, II, a existência de controles internos no Executivo, Legislativo e Judiciário capazes de avaliar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades privadas. Some-se a isso a previsão de que o TCU, ao ser fiscalizado pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 90, § 2.º, da lei orgânica em comento, tem como dever apresentar relatório anual com a “evolução dos custos de controle e de sua eficiência, eficácia e economicidade”.

Não há dúvida, portanto, de que não somente as políticas públicas e demais atividades estatais devem ser eficientes, como também o próprio exercício do controle. Esse desafio, contudo, não é fácil. Como princípio, a eficiência é um valor abstrato e impreciso que gera diversos debates sobre sua aplicação nos casos concretos.

Tal como elucidado por Moraes (2006, p. 22), o princípio da eficiência impõe um diálogo com os demais princípios que regem a atuação administrativa, mas também vem envolto em uma valoração econômico-financeira que supera os limites jurídicos do princípio, especialmente quando exige: “melhor utilização possível dos recursos públicos”, “evitar desperdícios” e “garantir maior rentabilidade social”. Mesmo esses parâmetros de análise, por vezes não jurídicos e com maior interlocução com a teoria econômica, em verdade, aumentam o grau de abstração do princípio e dificultam sua conceituação e delimitação.

Ávila (2005, p. 1), ao analisar os princípios da moralidade, eficiência e da razoabilidade da administração pública, parte da premissa de que tais princípios trazem consigo uma imprecisão natural, que torna a atividade daquele que os analisa muito difícil, pois “estabelecem exigências de tal sorte imprecisas que sua análise corre o risco de, a pretexto de explicar, confundir o aplicador do Direito”.

Nessa esteira, o que se observa é a inexistência de um conceito pacífico de eficiência administrativa, bem como de seus princípios correlatos, eficácia e economicidade. No entanto, é certo que todos eles vêm sendo utilizados nas decisões de controle.

Isso posto, é necessário estruturar minimamente o que é eficiência administrativa à luz do texto constitucional vigente e porque ela é importante para o controle das políticas públicas, antes de mesmo de compreender como o TCU vem pautando a análise desse princípio por matéria de políticas públicas.

3.2. Em busca de um conceito de eficiência

A tarefa de definir o conteúdo jurídico da eficiência tem sido há muito tempo realizada pela doutrina e pelas jurisprudências administrativa e judicial, havendo juristas que, inclusive, negam a natureza jurídica do princípio da eficiência⁵⁵, atribuindo esse princípio a outras áreas do conhecimento, como a economia.

No entanto, em que pese possa ser defendida a gênese não jurídica desse princípio, não é possível negar sua relevância para o mundo do direito, uma vez que a Constituição Federal e diversos pontos da legislação ordinária exigem seu cumprimento pela administração pública.

Por conseguinte, são diversas as contribuições acadêmicas que tentam identificar o núcleo duro do princípio da eficiência com a finalidade de legitimar sua utilização como parâmetro de controle das políticas públicas sem violar a separação dos poderes.

A ameaça de um controle de eficiência que viole a separação dos poderes decorre do limite tênue entre os controles de eficiência e de discricionariedade administrativa. No

⁵⁵ Nesse sentido, Silva (2015, p. 682): “Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas; qualifica atividades”. Em contrapartida, para Modesto (2014, p. 107), o conceito de eficiência tem positividade, operatividade e validade jurídica, não sendo suficiente o argumento de que ele se desenvolveu tradicionalmente na sociologia e na econômica. Nesse sentido, o autor defende que “o termo eficiência não é privativo de nenhuma ciência”, sendo utilizado em sentido comum ou técnico.

contexto do Estado Democrático e Social de Direito, a eficiência, como dever genérico da administração, somente será provado (e aprovado) por meio de medidas discricionárias e concretas, especialmente do Executivo, para prestação de serviços e acessos públicos⁵⁶. Como assenta Rodrigues (2012, p. 145):

Em sua gênese – e isso que mais merece se destacar para os fins aqui buscados – aproxima-se a discricionariedade da eficiência na medida em que a primeira operacionaliza um ideal de otimização no alcance da finalidade preconizada na ordem jurídica.

Isso ocorre pois há pouca ou nenhuma definição prévia jurídico-positiva de como o Estado deve cumprir ou prover direitos e garantias fundamentais, o que arrasta essa atividade para o âmbito discricionário. Desse modo, o que se teme é a arrancada do controle da eficiência da administração pública pelos órgãos de controle externo para a troca da discricionariedade do administrador pela arbitrariedade do controlador.

Eis por que entendemos que a ausência de elementos jurídicos que confirmam maior determinação à aplicação do princípio da eficiência amplia a insegurança jurídica sobre o controle externo da administração pública, situação já identificável no âmbito das instâncias controladoras judiciais e dos Tribunais de Contas.

A verdade é que tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm buscado preencher, pela análise sistemática do ordenamento jurídico, qual o objeto da exigência de eficiência da administração pública e quais os parâmetros para seu controle.

A tarefa é penosa, uma vez que o princípio da eficiência admite diversas dimensões, podendo corresponder desde a exigência de compatibilidade entre meios e fins; à efetiva consecução de resultados pela atuação administrativa; e até, sob um aspecto mais financista, à exigência de um agir econômico por parte da administração, ou seja, “fazer mais com menos” recursos públicos.

Modesto (2014, p. 114) ilustra bem a diversidade dessas dimensões ou significados ao anotar que o princípio da eficiência se consubstancia na “[...] exigência jurídica, imposta à administração pública [...] de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público”.

⁵⁶ Sobre a ampliação do controle sobre a discricionariedade administrativa Estado Democrático e Social de Direito, dissertamos com maior profundidade no Capítulo 4.

Antes dele, Gasparini (1993, p. 53, *apud* GABARDO, 2016, p. 194) entendia que o “dever de eficiência” consistiria na “realização rápida, responsável, maximizada, abrangente e perfeita da atividade, evitando-se gastos além dos necessários, dentro da adequada estrutura institucional”.

Em linhas gerais, Moreira Neto (2014, p. 116) asseverava que a eficiência constitui a “melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados, com os menores custos para a sociedade”.

Mais recentemente, Pagani de Souza (2017, p. 44), analisando o princípio sob a ótica gerencial de organização administrativa, chama a atenção para a eficiência como objetivo da administração pública pautada por resultados: “compromisso da gestão administrativa de resultados”.

Por sua vez, Medauar (2020, p. 127) apresenta-nos o seguinte conceito:

O vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso. Associado à Administração Pública, o princípio da eficiência determina que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que satisfaçam as necessidades da população; eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão.

Nesse sentido, o vocábulo eficiência requer que a atuação administrativa seja caracterizada pela rapidez, capacidade de produzir efeitos satisfatórios, racionalidade, entre outros.

Considerando a amplitude dos conceitos de eficiência informados por diversos autores, é possível afirmar que há certo consenso doutrinário no sentido de que eficiência não se trata apenas de uma avaliação financeira da atuação administrativa, logo, não está limitada à ideia de “fazer mais com menos recursos” (financeiros e humanos).

Ainda Gabardo (2016, p. 191), para quem a ordem constitucional de 1988 implica reconhecer que a eficiência é maior que “[...] uma verificação econômica da relação custo-benefício”. Para o autor, esse princípio engloba outros conceitos como: eficácia, efetividade, racionalização, produtividade, economicidade.

Esses conceitos (eficácia, efetividade, racionalização, produtividade e economicidade) são capazes de produzir efeitos mínimos do mundo jurídico, quais sejam: orientações teleológicas ao administrador e ao legislador, alinhamento das interpretações constitucionais e infraconstitucionais, bem como a interpretação de lacunas (GABARDO,

2016, p. 192). Em nossa leitura, trata-se de dimensões jurídicas da eficiência, as quais lhe conferem grau de tangibilidade, permitindo sua adequada aplicação e controle, uma vez que são diretrizes para a condução e interpretação, concomitante ou *a posteriori*, das atividades do Estado.

Nesse sentido, a eficiência é um princípio norteador da administração pública que obriga a atuação administrativa a ser eficaz, efetiva, racional, produtiva e econômica. Como se verá a seguir, a nosso ver, todos esses adjetivos podem ser simplificados em apenas quatro parâmetros para controle da eficiência: efetividade, eficácia, economicidade e eficiência em sentido estrito.

Esses parâmetros são deveres que informam o princípio da eficiência, podendo ainda ser chamados de “dimensões da eficiência”. Logo, podemos afirmar que as dimensões jurídicas ou parâmetros do princípio da eficiência são fundamentais para sua aplicação, considerando seu *status* de princípio constitucional administrativo, pois conferem critérios básicos para a atuação administrativa e para o exercício dos controles da administração pública.

Salutar observar que mesmo a efetividade, a eficácia, a economicidade e a eficiência em sentido estrito são dotadas de alto grau de generalidade e abstração, dependendo, assim, da interpretação e avaliação do controlador no caso concreto. Contudo, sua mera identificação, como deveres que informam o princípio da eficiência, já conduz a atividade de controle por caminhos ou diretrizes mais ou menos uniformes, como explanou Gabardo (2016).

Como se nota, o controle de eficiência é decorrente não só da instituição do Estado de Direito, como também possui fundamento constitucional, ou seja, com fundamento amplo ou preciso deverá ser exercido. O controle é mais que necessário, é obrigatório.

Cumprir ainda anotar que a necessidade de um controle da eficiência exsurge do sistema jurídico brasileiro como um todo, que, em diversas normas, enfatiza a importância do agir eficiente da administração. No entanto, o principal expoente do dever de eficiência administrativa é a própria Constituição Federal de 1988, que, em dispositivos esparsos e especialmente no *caput* de seu art. 37, exige a observância do princípio da eficiência por toda a administração pública. Agir de maneira eficiente trata-se, portanto, de um dever da administração, e para tal dever o ordenamento jurídico dispõe de órgãos e instrumentos para seu controle.

É, pois, possível verificar ao menos duas perspectivas principais para o princípio da eficiência: (i) como mandamento de otimização; e (ii) como orientação para o controle. Em ambas, os parâmetros de efetividade, eficácia, economicidade e eficiência em sentido estrito devem ser observados.

A primeira perspectiva do princípio da eficiência é destinada ao direcionamento geral da atividade administrativa, de modo que seria um verdadeiro exemplo de “mandamento de otimização”, ou seja, a administração deve sempre agir da maneira mais eficiente possível ante as variáveis que lhe forem apresentadas.

Di Pietro (2012, p. 84) destaca que o princípio da eficiência exige que a administração pública atue em dois aspectos sobre o exercício da atividade administrativa: de um lado, determina o “modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados”; de outro, estabelece o “modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados”. Como forma de estruturação da administração, ressaltamos no tópico anterior (3.1) a vinculação entre o princípio da eficiência e a formação da administração pública gerencial no Brasil.

Em nossa interpretação, a segunda perspectiva do princípio da eficiência é destinada à atividade controladora, que deve utilizá-la como critério de avaliação da atuação administrativa para verificar se houve ou não uma atuação eficiente.

Veja-se que as perspectivas de aplicação do princípio da eficiência são distintas no aspecto temporal; a primeira ocorre antes ou ao mesmo tempo que a decisão ou ato administrativo é tomada(o), trata-se, como dito, de uma orientação para que o administrador aja. Por sua vez, a segunda é literalmente uma avaliação, ou seja, acontece depois que o ato administrativo ou atividade já foram formados e perfizeram resultados no mundo jurídico. De maneira simplificada, o controlador faz a seguinte pergunta: sob essas condições específicas, o administrador público agiu correta e suficientemente para garantir os melhores resultados possíveis?

A forma como esse questionamento será respondido é uma das grandes preocupações da doutrina e da jurisprudência em matéria de direito administrativo. Se a avaliação de eficiência é realizada *a posteriori*, não deveria ela conter parâmetros claros e determinados *a*

priori para garantir ao administrador público certa previsibilidade na avaliação de seus atos como gestor?

A resposta intuitiva seria prontamente um “sim”, contudo, como princípio que é, a eficiência não dispõe de elementos suficientemente claros acerca de seus parâmetros de efetividade, eficácia e economicidade. Há um esforço hercúleo tanto na doutrina como na jurisprudência para identificá-los de forma mais objetiva e, assim, viabilizar o controle objetivo e imparcial da eficiência administrativa, sem violar direitos e garantias do administrador público, ampliar sem razoabilidade os poderes do controlador e não atingir a finalidade para a qual o princípio foi proposto.

Veja-se que direcionar de maneira mais objetiva o controle de eficiência tem indiscutível importância, haja vista que o exercício do controle possui consequências diretas não apenas na esfera pública, como também na privada.

Aqui, deve-se ainda lembrar que o agir ineficiente do Estado não é apenas inválido e inconstitucional, mas também, na qualidade de um dever jurídico constitucional do administrador público, identificada uma atividade ineficiente, suas consequências não são reduzidas à anulação dos atos administrativos, podendo, eventualmente, implicar responsabilização do gestor pelo seu descumprimento e por eventuais danos. Logo, há consequências sancionatórias individuais, caso o princípio seja desrespeitado, o que acarreta o dever de compatibilidade entre o controle de eficiência e os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Reside nessas questões a importância da existência de parâmetros de eficiência para o controle da atividade administrativa.

No entanto, é possível que nunca atinjamos conceitos fechados e objetivos desses parâmetros, pois eles mesmos são dotados de alto grau de abstração e generalidade. Talvez, seja suficiente defini-los em linhas gerais, como diretrizes, e aguardar o exercício de um controle racional e razoável da eficiência administrativa⁵⁷. Nesse sentido, parece caminhar a evolução legislativa.

⁵⁷ Sobre esse tema, Rodrigues (2012, p. 147), ao dissertar sobre conceitos jurídicos indeterminados: “Isto não significa que esses conceitos não possuam algum conteúdo, ainda que determinável, uma densidade mínima, compreendendo, por assim dizer, uma zona de certeza positiva e uma zona de certeza negativa, cingindo-se a um campo delimitado pela inteligência razoável, corrente, isto é, aquela que é normalmente captada pelos administrados’, sendo adensados, em alguma medida, pelo todo contextual no qual estão inseridos”.

Na ausência de predeterminação clara e específica de parâmetros, alterações legislativas significativas foram realizadas no ordenamento com a finalidade de tornar tangível, previsível e mais seguro, do ponto de vista jurídico, o exercício do controle com fundamento em princípios como a eficiência. Nesse sentido, o art. 20 de Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), segundo o qual: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

O dispositivo, entre outros também recentemente introduzidos na mesma lei, remete à necessidade de garantir previsibilidade ao controle exercido com fundamentos em princípios que, como é o caso da eficiência, dependem essencialmente da reanálise das condições fáticas pelo controlador. Assim, é necessário que na decisão que avalie a atuação administrativa sejam consideradas as razões de fato e de direito que levaram o administrador público a agir de certa maneira em detrimento de outra; ademais, cumpre ao controlador considerar as consequências práticas de sua decisão, exercendo, assim, a racionalidade que fundamenta o próprio princípio da eficiência⁵⁸.

No contexto do controle de eficiência, para determinar se houve atendimento à eficiência administrativa, necessário que sejam observados não apenas se os resultados foram atingidos, mas também as limitações de recursos financeiros e humanos para desenvolvimento da atuação administrativa, além da conjuntura sociopolítica na qual está inserida atividade do Estado. É esse racional que se extrai das atuais redações do § 1.º e do *caput* do art. 22 da LINDB⁵⁹.

O agir eficiente é complexo, como também o é a análise objetiva de seus elementos. Há variáveis que influenciam o processo decisório da atividade administrativa e que devem ser consideradas em sua avaliação *a posteriori* pelos órgãos de controle.

Ora, a eficiência está longe de ser uma tarefa fácil seja para o controlado, seja para o controlador. Embora a doutrina venha apresentando conceitos de eficiência e identificando

⁵⁸ Ao decidir, o controlador deve questionar se sua atuação é mais ou menos benéfica ao *status quo*.

⁵⁹ “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1.º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.”

parâmetros para seu controle, eles não são suficientes para esgotar o tema, uma vez que tanto a eficiência como seus parâmetros guardam alto grau de imprecisão.

Assim, quando tratamos de controle de eficiência, cuidamos de algo que, por sua natureza, possui conteúdo vago e, por vezes, indeterminado, dependendo da análise do caso concreto para se realizar.

Ante a natural indeterminação do conteúdo jurídico do princípio da eficiência, os critérios de razoabilidade para o exercício do controle administrativo e judicial ganham centralidade. Entretanto, persiste a ameaça da avaliação discricionária do controlador, tornando urgente a identificação de diretrizes mínimas para a avaliação da eficiência capazes de garantir a segurança jurídica, a separação dos poderes e o devido processo legal.

Parâmetros mínimos de controle, mesmo que na qualidade de diretrizes, são essenciais para o exercício legítimo e (até mesmo) eficiente do próprio controle, ou seja, não apenas a atividade controlada deve ser eficiente, mas o controle exercício deve ser eficiente e orientado pela busca de melhores resultados.

Acerca do exercício eficiente do controle entendemos que é preciso ter a eficiência como norteadora do próprio controlador, para quem sua atividade deve ser clara (por que o controle?), evitando o exercício meramente formal do controle de eficiência, e direcionada a atingir resultados efetivos de melhoria da administração pública (para que o controle serve?). Nesse último aspecto, necessário esclarecer que não estamos a sustentar um controle externo que intervenha autoritariamente sobre as ações discricionárias, e sim que seja colaborativo com as decisões administrativas, ou seja, quando possível, identifique pontos de melhoria, de adequação etc.

Exercer o controle não é – nem pode ser – uma atividade meramente burocrática, ainda mais quando se fala em eficiência, princípio fundamental da administração gerencial.

Nesse caso, o controle não pode ser meramente procedimental ou burocrático sob pena de ser um entrave para a busca de resultados pelo Estado, distorcendo sua própria natureza. Todavia, para um controle eficiente, na verdade, é necessário que parâmetros sejam definíveis sem que sejam submetidos à discricionariedade do controlador.

Para que a identificação desses parâmetros seja possível com relação à avaliação realizada pelo TCU em sede de políticas públicas, necessário, *ab initio*, que tenhamos uma

noção mínima do que são os parâmetros de efetividade, eficácia e economicidade, que direcionam, em linhas gerais, o controle de eficiência – mas, antes disso, a eficiência administrativa.

3.3. Eficácia, efetividade, economicidade e eficiência em sentido estrito: parâmetros para um controle de eficiência

A consequência da complexa definição de eficiência é a necessidade de parâmetros também complexos de controle, os quais devem ser suficientemente claros para que o administrador tenha ciência de sua existência, capacidade de identificá-los no caso concreto e instrumentos administrativos para cumpri-los. No entanto, como princípio, a eficiência não identifica regras claras sobre a parametrização de seu controle. Assim, caberia à doutrina e aos órgãos de controle interno e externo também buscá-los pela interpretação sistemática do ordenamento jurídico?

Considerando as noções de eficiência compartilhadas pela doutrina brasileira, verifica-se que, como princípio jurídico-administrativo, a eficiência possui ao menos quatro dimensões que ampliam sua zona de abrangência sobre as ações administrativas.

A verdade é que, para chegarmos a essa conclusão, defendemos no item anterior (item 3.2) que os aspectos da eficiência devem ser mais ou menos definidos, considerando que esse princípio não representa apenas um único dever, mas vários deveres, que vão desde a gênese da atuação administrativa até a análise de resultados.

Em outros países, o que aqui chamamos de parâmetros de eficiência, em verdade, são considerados como deveres ou atributos autônomos da atividade administrativa. Nesse sentido, é possível afirmar que, embora no Brasil a doutrina (GABARDO, 2016) identifique a eficácia, a efetividade e a economicidade como conceitos contidos na atuação eficiente, o mesmo não ocorre no direito italiano, por exemplo, em que essas acepções são individualizadas e bem delimitadas.

O que se observa na Itália é um bom ponto de partida para analisarmos os parâmetros de eficiência considerados pela doutrina brasileira. Isso porque diversos autores nacionais tentam, até hoje, por meio do direito comparado, identificar elementos de identidade entre a nossa análise da eficiência administrativa e o chamado “princípio da boa administração”, bem como seu consequente “controle de gestão”.

Bandeira de Mello (2019, p. 126) nem sequer menciona em capítulo próprio de seu *Curso de direito administrativo* a eficiência; ele trata dessa matéria sob o título “Princípio da boa administração”. De acordo com o autor, esse princípio seria mais amplo e a eficiência nele estaria contida, ao afirmar que a última é uma faceta do primeiro. Citando Falzone (1953, p. 64) Bandeira de Mello (2019, p. 126) afirma que a boa administração consistiria na atuação administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los como os mais idôneos para tanto”.

Parece-nos, contudo, que a eficiência, no sistema jurídico brasileiro, não é mera faceta da boa administração citada pelos italianos, mas sim um verdadeiro sinônimo desta última.

Nessa linha, conforme obra atualizada de Meirelles (2016, p. 115), há correspondência entre o dever de eficiência no direito pátrio e o “dever de boa administração” da doutrina italiana⁶⁰.

Ambas são princípios igualmente amplos e orientadores gerais da administração pública. Nesse sentido, assim como a “boa administração”, a eficiência requer dos agentes públicos uma atuação complexa que compreende:

- a. agir com racionalidade da atividade administrativa, ou seja, planejamento por meio do qual o administrador dispõe de recursos materiais e humanos com a finalidade de prover ou atingir objetivo predeterminado na lei ou na Constituição (“do modo mais congruente”);
- b. que o quanto planejado seja executado com agilidade, rapidez (“mais oportuno”); e

⁶⁰ Segundo Meirelles (2016, p. 116), o dever de eficiência já estava consagrado pela Reforma Administrativa Federal realizada através do Decreto-lei n.º 200/1967: “O dever de eficiência, ora erigido à categoria de atividade administrativa, com a redação dada ao *caput* do art. 37 da CF pela EC 19, como bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ‘dever de boa administração’ da doutrina italiana, o que já se achava consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, ao submeter toda a atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalecer o sistema de mérito (art. 25, VIII), sujeitar a administração indireta e supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomendar a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente (art. 100)”.

- c. a compatibilidade entre os custos despendidos pela administração e os resultados almejados, os quais devem ter a qualidade que deles se espera (“e mais adequado aos fins a serem alcançados”).

É, pois, possível afirmar que a eficiência, assim como o dever da “boa administração”, não são apenas um único dever, mas vários.

Há autores, inclusive, que defendem essa amplitude de aspectos ou conceitos, como Gabardo (2016, p. 191), ao sustentar que a eficiência direciona o administrador público para a consecução do “ato ótimo” que, por sua vez, deve ser interpretado “no sentido mais abrangente possível”. Trata-se aqui de uma ideia de eficiência em sentido lato, que exige da administração uma orientação geral e complexa orientada para a busca de resultados.

Para fins de controle, o princípio constitucional da eficiência deverá ser pormenorizado em deveres menores e mais específicos pelas normas jurídicas, sobre os quais poderão ser desenhados parâmetros claros e objetivos. Assim, há premente necessidade de diferenciar a eficiência administrativa em sentido lato, que corresponde ao princípio da boa administração no direito italiano, daquela em sentido estrito, que, em verdade, constitui parâmetro de controle da primeira.

Com esse fito, Batista Júnior (2004, p. 216) afirma que a eficiência *lato sensu* exprime o mandamento constitucional de busca máxima pelo bem comum, e em sua ideia nuclear estão inseridas a eficácia e a eficiência em sentido estrito. De acordo com esse autor, a eficiência em sentido estrito seria “[...] a melhor maneira pela qual as coisas devem ser executadas, a fim de que os resultados sejam otimizados” (BATISTA JÚNIOR, 2004, p. 224). Em outras palavras, ela estaria voltada para os meios e a eficácia, para o alcance dos resultados almejados.

Nesse sentido, Rodrigues (2012, p. 87), acompanhando o entendimento de Batista Júnior (2004), entende que a eficiência em sentido estrito é completamente diferente da eficácia, pois “a eficiência *stricto sensu* relaciona-se mais à noção de otimização do emprego dos recursos e na potencialização da relação meio-fim (fazer certo as coisas) [...], enquanto a eficácia com o alcance dos resultados (fazer as coisas certas)”. Há, contudo, compatibilidade entre os conceitos de eficiência em sentido lato e de eficácia, pois a última é indispensável para a concretização da ideia da primeira.

Gabardo (2002, p. 23-31), por sua vez, notou no âmbito da eficiência em sentido *lato* outros conceitos correlatos, como a efetividade e a economicidade, além de aduzir a dificuldade de objetivar um sentido doutrinário único na eficiência *lato sensu*.

Por essa perspectiva, Rodrigues (2012, p. 92-106) reforça nossa ideia de um conceito multifacetado de eficiência e introduz outras perspectivas da eficiência em sentido *lato*, apontando que esse princípio requer ainda o cumprimento de exigências de economicidade, qualidade, celeridade e flexibilidade de procedimentos.

A nosso ver, a flexibilidade de procedimentos é um instrumento para a atuação eficiente. Não é, contudo, um parâmetro utilizado para o controle da atuação administrativa em consonância com o princípio da eficiência, um procedimento mais ou menos flexível não implica necessariamente a ideia de uma atuação eficiente ou não, diferentemente do que ocorre nas outras perspectivas anotadas por Rodrigues (2012) acerca do princípio da eficiência.

Assim, em nosso sentir, a eficiência em sentido *lato*, considerada como princípio constitucional, desdobrar-se-á nos seguintes conceitos correlatos: eficácia, efetividade, economicidade e eficiência em sentido estrito. Estes, por sua vez, são parâmetros para seu controle.

Ademais, como mencionado, há identidade entre o conceito italiano de “boa administração” e nosso princípio constitucional na eficiência, o que abre espaço para uma análise no âmbito do direito comparado com o objetivo de identificar parâmetros de controle comuns e seus respectivos conteúdos jurídicos.

A esse propósito, Medauar (2020, p. 67-72) procede ao estudo do “controle de gestão” inserido na legislação italiana, cujos parâmetros são similares a alguns daqueles que apontamos como fundamentais ao “controle de eficiência” (eficácia, economicidade e eficiência em sentido estrito) sob a égide da Constituição brasileira de 1988.

Em verdade, a contribuição de Medauar (2020) elucidada o quão importante é a necessidade de desenvolver parâmetros com certa objetividade para garantir o controle com base em princípios tão amplos, o que também está presente nas ponderações da doutrina italiana (LOMBARDI, 2003, *apud* MEDAUAR, 2020, p.74):

Para que os padrões de qualidade sejam juridicamente exigíveis, é necessário que se definam parâmetros legais, para que sua satisfação possa ser aferida, como, por

exemplo, sob critérios de tempo, de recursos empregados, de generalidade do atendimento ou das respostas dos usuários (*feedback*), pois, como já se esclareceu, o conceito jurídico de eficiência jamais poderá ser subjetivo, de outro modo chegaria ao arbítrio na atividade de controle.

Desse modo, Medauar (2020) convida-nos para uma reflexão acerca de como os controles do que chamamos “eficiência” desenvolvem-se no direito estrangeiro e, em certa medida, como o exemplo italiano pode servir de inspiração para identificarmos ou definirmos os parâmetros do controle de eficiência no direito brasileiro.

Assim, Medauar (2020, p. 67-72) traz uma interessante perspectiva da doutrina italiana, segundo a qual o dever de eficiência administrativa caminha lado a lado com os deveres de eficácia e economicidade para viabilizar o chamado “controle de gestão”.

Citando Lombardi (2003, p. 13, 186 e 243) Medauar (2020, p. 70) explica que a legislação italiana obriga a realização do controle de gestão mencionando expressamente como fundamentos as análises de eficácia, eficiência e economicidade, conforme consta do art. 196 do Decreto Legislativo n.º 267, de 18 agosto 2000⁶¹.

Logo, eficácia, eficiência e economicidade são parâmetros identificados pelo direito italiano para o controle de gestão. Nesse sentido, é decorrência lógica da disposição legislativa que, para o direito italiano, eficácia, economicidade e eficiência possuem acepções diferentes, pois são mencionadas separadamente na lei italiana.

De acordo com Lombardi (2003 *apud* MEDAUAR, 2020, p. 73-74), o legislador italiano vinculou o conceito de eficiência à organização administrativa e os conceitos de eficácia e economicidade à atividade administrativa.

Nessa seara, a eficiência seria:

[...] “a capacidade de um organismo de alcançar um objetivo, efetuando escolhas racionais na combinação meios-fins, especificando aquela escolha apta a produzir o máximo resultado com base nos recursos disponíveis”. Já eficácia é a “adequada satisfação entre os resultados obtidos em concreto em relação aos fins estabelecidos”, economicidade, por sua vez, “significa proporcionalidade entre os

⁶¹ “Articolo 196. Controllo di gestione. 1. Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal presente titolo, dai propri statuti e regolamenti di contabilità. 2. Il controllo di gestione e' la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.”

recursos utilizados e os resultados obtidos” (LOMBARDI, 2003 *apud* MEDAUAR, 2020, p. 74).

Esses conceitos parecem comunicar-se com as definições apuradas na doutrina brasileira, identificando-se, em especial, a eficiência italiana com conceitos expressos, como “eficiência em sentido estrito” no direito pátrio.

Em outras palavras, seria possível deduzir que a eficiência à luz da Constituição brasileira de 1988 tem igual conteúdo ao “princípio da boa administração” italiano para a maior parte da doutrina brasileira. No entanto, enquanto na Itália o princípio da boa administração é controlado por meio do chamado “controle de gestão”, regulamentado por lei e com parâmetros claros, no Brasil mantemos a imprecisão do princípio geral em nosso controle. Fala-se tão somente em controle de eficiência, como se isso bastasse para o exercício do controle legítimo e consonante com os princípios do devido processo legal e da segurança jurídica.

De todo modo, como se verá a seguir, embora não sejam positivados, como ocorre no direito estrangeiro, é possível verificar no ordenamento jurídico brasileiro parâmetros mínimos para o controle externo do dever de eficiência, os quais são compatíveis no todo ou em parte com as perspectivas de eficiência em sentido estrito, economicidade, eficácia e efetividade expostos pela doutrina jurídica sobre o tema.

A verdade é que a legislação brasileira, ao mesmo tempo que se omite⁶² acerca do conteúdo jurídico do princípio da eficiência e seus parâmetros, exige que sejam realizados seus controles interno e externo.

O TCU, por exemplo, tem, de acordo com o texto constitucional, o poder-dever de controlar a eficiência da administração pública, o que se manifesta como um desdobramento do controle de economicidade que lhe é exigível pelos arts. 70 e 71 da CF/1988⁶³. Por consequência, se não faz o controle de eficiência, sua atuação é ilegal por omissão. O

⁶² Não se trata aqui de uma omissão por completo. Há espaços dentro e fora da Constituição Federal que se referem ao controle de eficiência vinculado à economicidade e à efetividade, por exemplo. Ocorre que, quando utilizada como parâmetro de validade das escolhas da administração pública, deve a eficiência também possuir parâmetros claros, especialmente diante do controlado, para definir o que é ou não eficiente. Nesse ponto é que está a omissão. O controle feito com base em princípios sempre terá a seu lado o fantasma da arbitrariedade do controlador, se os parâmetros para controle do princípio legalmente instituído não forem claros e prontamente aferíveis pelos controlados e pela sociedade como um todo.

⁶³ A análise aprofundada desse tema é realizada no Capítulo 4 deste trabalho.

Tribunal não pode, portanto, não atuar, mesmo ante a omissão legislativa, seja sobre o conteúdo do princípio, seja sobre seus parâmetros.

Veja-se que a utilização das perspectivas da eficiência como parâmetros de controle não é algo novo no âmbito do controle externo.

O TCU possui documentos internos que subsidiam a análise da atuação administrativa segundo os parâmetros de eficácia, efetividade, economicidade e eficiência. De acordo com o TCU (BRASIL, 2020, p. 16-17):

Economicidade: [...] é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (ISSAI 3000/1.5, 2004). Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Eficiência: [...] é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. [...] Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos.

Eficácia: [...] é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.

Efetividade: [...] diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção.

Diante do exposto, é possível anotar que as perspectivas de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, utilizadas pelo TCU como parâmetros para o controle das ações governamentais, sob a ótica de auditoria operacional, coadunam-se com os parâmetros jurídicos do princípio constitucional da eficiência administrativa identificados pela doutrina brasileira. Como se verá adiante, são esses os parâmetros do TCU utilizados para o controle de eficiência das políticas públicas.

Interessante ainda destacar que a eficiência como parâmetro de análise do TCU nas auditorias operacionais corresponde ao comentado pela doutrina jurídica como eficiência em sentido estrito, cujas dimensões são mais específicas que o princípio geral mencionado no art. 37 da CF/1988.

Nesse sentido, é possível concluir que o princípio constitucional da eficiência trata de uma orientação geral à administração pública para o agir racional na busca por resultados, o que corresponde ao princípio da “boa administração” no direito italiano. Em sede de controle

interno ou externo, o que se pretende no direito pátrio é algo similar ao “controle de gestão” para o qual os parâmetros identificados pelo TCU agem de forma objetiva.

3.4. O caráter programático da Constituição e o controle de eficiência das políticas públicas

A Constituição Federal de 1988, logo que foi promulgada, ficou notoriamente conhecida como “Constituição Cidadã”. Seu título mais popular tem ao menos duas acepções importantes.

Representa, de um lado, a instituição de um Estado de Direito efetivamente democrático, em oposição ao autoritário, que vigeu de 1964 a 1985, elevando o povo brasileiro à categoria de cidadãos com direitos de participação nas escolhas da sociedade política. Em verdade, a Carta Constitucional fez mais que reconhecer a cidadania do povo brasileiro, ela fundamentou nele o próprio poder do Estado, ao estatuir em seu art. 1.º, parágrafo único, que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A segunda acepção reflete o reconhecimento dos cidadãos brasileiros não apenas como titulares de direitos negativos ou garantias de não fazer do novo Estado que surgiu, mas também como destinatários de direitos positivos, em que o Estado assume obrigações de fazer, de prestar serviços públicos para garantir o acesso à educação, à saúde, à assistência e seguridade sociais, à habitação, ao meio ambiente saudável, ao trabalho digno e a outros direitos sociais que asseguram o pleno exercício da personalidade dos indivíduos em consonância com a dignidade humana.

Como anotamos no item 3.1 deste capítulo, o advento da Constituição de 1988 mudou a ótica do Estado que passou a enxergar no povo brasileiro mais do que um limite ao exercício do poder, entendendo-o como destinatário da ação pública.

Não bastando essa mudança de natureza finalística, a Carta da República conferiu à sociedade instrumentos político-constitucionais suficientes para não representar figura inerte perante o novo Estado. Brasileiros e brasileiras passaram a ter poderes de participação e fiscalização sobre a administração pública, viabilizados pelo dever de transparência e pela possibilidade de acionar os sistemas de controle interno e externo da administração. Além disso, os direitos políticos voltaram a ser respeitados e, enfim, o povo poderia se organizar novamente em partidos políticos livres, bem como promover, sem repressão, movimentos

sociais para exigir mudanças no *status quo* e pela defesa dos direitos individuais e sociais contidos na nova Constituição. Funda-se, então, um Estado Democrático e Social de Direito no Brasil⁶⁴, cuja orientação geral é, entre outras, agir com eficiência.

Como Estado Social destinado a prover direitos e garantias sociais, a Constituição Federal oferece às autoridades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário uma verdadeira carta programática, em que especifica e determina direitos a serem efetivamente implementados e fruídos pela sociedade. Desse modo, o Estado, por meio de seus três poderes, tem o dever de agir para garantir os direitos constitucionalmente estatuídos.

Conforme já assinalamos o entendimento de Di Pietro (2016, p. 182), as políticas públicas seriam o instrumento jurídico-político para a efetivação desses direitos. Nesse sentido, a Carta Constitucional consistiria em uma diretriz elencando os interesses públicos a serem tutelados pelo Estado, contudo a ordem de prioridade para atendimento desses mesmos interesses enveredar-se-ia (i) pela discricionariedade administrativa do Executivo e do Legislativo, na formulação de políticas públicas; e (ii) pela atuação do Judiciário, na defesa de direitos específicos, quando provocado.

Di Pietro (2016) esclarece que as políticas públicas implicam a escolha do interesse público a atender e o estabelecimento de uma ordem de prioridades desses interesses, bem como dos meios para executá-los.

Nota-se, desse modo, uma grande proximidade entre o controle das políticas públicas e o controle da discricionariedade administrativa, porquanto as políticas governamentais versam sobre atos e processos administrativos de escolha ou seleção de (i) prioridades; (ii) reservas de meios necessários; e (iii) intervalo de tempo para aferir certos resultados. Os resultados almejados pela política também são ou deveriam ser previamente enunciados, ou seja, decorrentes de uma escolha administrativa, embora sua aferição dependa de

⁶⁴ Nesse sentido, Di Pietro (2016, p. 183): “A nossa Constituição de 1988 (seguindo a tendência que vinha desde a Constituição de 1934) adotou o modelo do Estado Social. Na realidade, trata-se de Estado que é de Direito, é Social e é Democrático. É Estado de Direito, porque submete os poderes instituídos à observância da lei. É o modelo que se apoia nos princípios da legalidade e da justicialidade (controle judicial). O grande objetivo é o de proteger os direitos fundamentais do homem contra os abusos do poder. É Estado Social, porque fundado no princípio da dignidade da pessoa humana e nos valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa. Veja-se o preâmbulo da Constituição, o seu artigo 3.º, o artigo 6.º e todo o capítulo da ordem social. E é Estado Democrático, referido no preâmbulo da Constituição e no seu artigo 1.º, porque é um modelo que exige a participação da sociedade na gestão e no controle dos poderes instituídos, note-se que o preâmbulo fala em sociedade ‘pluralista’, ou seja, em um tipo de sociedade em que têm que ser representados os interesses de todas as classes sociais”.

circunstâncias práticas. Há, portanto, vínculos entre a discricionariedade, os meios e os resultados das políticas públicas.

Seja na escolha de objetivos ou na definição de meios para chegar a esses mesmos objetivos, em uma ou em outra situação, o controle passa a ser um instrumento necessário para garantir a validade do exercício dessas ações no bojo do Estado Democrático de Direito.

É possível adotar a discricionariedade como própria da natureza das políticas públicas, tendo em vista que essas políticas são direcionadas para dar efetividade a direitos e garantias instituídos por normas programáticas da Constituição Federal, dependendo de ações político-administrativas para serem efetivados. Necessitam, portanto, de tomadas de decisões do administrador em um universo com diretrizes pouco específicas, como sustenta Perez (2019, p. 33-34):

A edição de atos normativos, de planos ou de políticas públicas pela Administração Pública também são exemplos frequentes e extremamente relevantes de atuação discricionária. Nesses casos, delega-se a uma autoridade pública, a um órgão ou a uma agência a edição de atos de repercussão geral, desde que observadas diretrizes gerais fixadas em lei. Como essas diretrizes são normas geralmente de caráter pouco preciso, amparadas em conceitos indeterminados ou decorrentes de meras molduras legais para a atuação do administrador, este acaba tendo uma margem de liberdade relativamente ampla para editar normas que adéquem estas diretrizes à realidade social e econômica de cada momento histórico, cada localidade do país, cada setor econômico ou de cada serviço ou atividade pública ou de interesse público objetos de políticas, planos ou regulação.

Nessa perspectiva, o exercício da discricionariedade administrativa estaria atrelado tanto aos fins (o que priorizar) quanto aos meios (como implementar com os recursos disponíveis). Esse raciocínio é decorrente de uma lógica básica da economia: a finitude ou a escassez de recursos⁶⁵.

Na seleção de prioridades, por exemplo, a decisão administrativa opera no sentido de escolher quais serão as áreas que receberão mais ou menos prioridade na agenda política do governo. De certa forma, a Constituição Federal já realizou parte dessas escolhas ao determinar mínimos constitucionais de investimento em áreas específicas, como a educação (art. 212 da CF/1988) e a saúde (art. 198, § 2.º, da CF/1988). No entanto, existem outras tantas áreas que serão priorizadas pela formação das vontades políticas em determinados momentos históricos.

⁶⁵ O estudo da economia passa pela premissa básica de que recursos são escassos. Nesse sentido, Mankiw (2020, p. 3) afirma: “A gestão dos recursos da sociedade é importante porque estes são escassos. Escassez significa que a sociedade tem recursos limitados e, portanto, não pode produzir todos os bens e serviços que as pessoas desejam ter”.

Um exemplo é o que ocorreu com a política de universalização de energia elétrica, cuja priorização não decorreu explicitamente da Constituição, mas da conjuntura política do final do século XX, que positivou o dever de universalizar tal serviço e, logo em seguida, criou o quadro jurídico-institucional das políticas públicas de universalização, o “Luz no Campo” e o “Luz para Todos”. Tratou-se, portanto, de uma iniciativa política que selecionou a energia elétrica como serviço público prioritário para o Brasil daquela época.

Cabe lembrar que, de 1988 a 2002, não havia previsão normativa expressa de universalização do acesso à energia elétrica no Brasil. Foi apenas em 26 de abril de 2002, por meio da Lei Federal n.º 10.438, que a lei instituidora da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Lei Federal n.º 9.427, de 26 de dezembro de 1996, foi alterada para incluir o dever de universalização do uso da energia elétrica no Brasil como finalidade precípua do modelo de concessões e permissões desse serviço público.

No mais, o Brasil do final dos anos 1990 possuía quase 20% de sua população total morando em áreas rurais, cerca de 31 milhões de brasileiros, dos quais apenas 70% residiam em domicílios com iluminação elétrica. Ou seja, em 2000, de acordo com os dados do Censo do IBGE, quase 9 milhões de brasileiros viviam no escuro. Soma-se a esse contexto a grave crise energética que se aprofundou no Brasil após o Governo Federal assumir o risco iminente de “apagões” no fornecimento de energia elétrica em todo o País. Foi a partir desse contexto que a universalização do acesso à eletricidade passou a ganhar relevo na pauta governamental, criando-se as estruturas necessárias para futuros programas governamentais.

Uma vez incluída a universalização de energia elétrica na pauta do Executivo, as políticas públicas de universalização de acesso à energia elétrica puderam ser propostas, surgindo a escolha por priorizar a eletrificação rural. Aqui, mais uma vez, operou-se o exercício do poder discricionário da administração. A nosso ver, considerando os dados do IBGE da época, a escolha parece justificada. Dentro desses programas, ainda foram tomadas outras decisões discricionárias acerca, por exemplo, de qual região atender primeiro. As escolhas adotadas na seleção de prioridades, sejam do ponto de vista macro – o investimento na área da universalização da energia elétrica – ou micro – em qual região começar ou preterir em dado momento –, perpassaram todas pelo exercício da discricionariedade administrativa, sem, contudo, anular a possibilidade do controle externo de tais decisões.

Em linhas gerais, tomando como exemplo o caso da universalização da energia elétrica, pode-se dizer que a decisão de investir mais ou menos em determinada área passa

sempre pela perspectiva do julgamento, pela análise do gestor político-administrativo da necessidade de criar uma solução para um específico problema social, dar a este maior ou menor relevância para destinação de recursos públicos. Em outras palavras: as políticas públicas direcionam o agir estatal na busca pela concretização direta ou indireta de direitos fundamentais. Sob o aspecto da seleção de prioridades, a discricionariedade é, então, muito mais evidente.

Quanto à reserva dos meios necessários, ou seja, a destinação de recursos públicos para execução de atividades estatais voltadas à elaboração, implementação e execução dos objetivos previamente definidos como almejados pelo poder público, trata-se também do exercício da discricionariedade administrativa. Isso porque há a necessidade de escolher os meios compatíveis, adequados e eficientes para o atingimento da meta preestabelecida para a política pública. Cuida-se, pois, do planejamento da administração para atingir os objetivos fixados em sede de política pública.

Sobre o tema, Di Pietro (2016, p. 182-183) lembra da figura jurídica da “reserva do possível”, segundo a qual os recursos que existem não são suficientes para atender as necessidades de todos. Desse modo, apenas o uso racional dos recursos disponíveis, por meio do exercício da discricionariedade administrativa, seria capaz de garantir a consecução dos direitos individuais e sociais programados pela Constituição.

Em resumo, o que a autora parece deduzir é que há relação íntima entre a exigência constitucional da eficiência administrativa e o exercício da discricionariedade na elaboração, implementação e execução de políticas públicas, uma vez que, para que estas sejam instituídas, o administrador precisa fazer escolhas racionais considerando os objetivos previamente estabelecidos na Constituição, a organização destes em prioridades a serem atendidas, os meios para cumpri-las, os recursos disponíveis e a expectativa dos resultados.

Assim, poder-se-ia afirmar que o controle de eficiência de políticas públicas seria também um controle da discricionariedade da atuação administrativa ante o conteúdo programático da Constituição Federal de 1988? Ao que tudo indica, sim, especialmente em razão da ampliação do controle dos atos administrativos discricionários. Explicamos.

A possibilidade de controle das políticas aproxima-as de outra matéria importante em direito administrativo: “o controle do mérito do ato administrativo discricionário”, um assunto que vem passando por profundas e significativas mudanças doutrinárias, em face da expansão

da atuação administrava discricionária – o que antes era tido como uma verdadeira imunidade ao controle, especialmente jurisdicional, atualmente já não goza plenamente desse entendimento.

Sobre esse tema, os órgãos de controle externo, tanto o Judiciário quanto os Tribunais de Contas, por exemplo, têm se enveredado, com respaldo jurídico, para a análise do mérito como forma de coibir possíveis arbitrariedades. Se no passado a ideia era de análise da legalidade estrita, hoje, o controle dos atos discricionários é exercido com fundamento na legalidade ampla, o que se deve, em grande parte, ao fato de que a administração também tem atuado com fundamento legal ampliado.

Di Pietro (2016, p. 184) afirma que, em tese, os órgãos de controle teriam a atribuição de “corrigir ilegalidades e inconstitucionalidades”, mas não poderiam substituir as decisões tomadas pelos Poderes competentes no exercício legal de sua discricionariedade. Isso, contudo, não significa dizer que a discricionariedade administrativa não seja sindicável.

Pelo contrário, sustenta a autora (2016, p. 185) que os fenômenos da constitucionalização do direito público e da centralidade da pessoa humana, em verdade, ampliaram o controle dos atos administrativos discricionários, pois com eles veio a extensão do conceito de legalidade, que não é mais apenas subordinada ao texto legal positivo, incluindo-se em seu controle os valores e os princípios da Constituição Federal.

A construção da teoria do controle do mérito administrativo retoma as bases do Estado Democrático de Direito e o processo de legitimidade democrática das decisões administrativas, de modo que, nesse panorama, seria impossível existir no mundo jurídico algum ato que não se conformasse com todo o arcabouço normativo de regras e princípios que regem a administração pública. Daí por que se defende a conformidade dos atos discricionários com o direito, entendendo a possibilidade de controle do mérito do ato discricionário respaldado na legalidade em sentido amplo.

Logo, passou-se a controlar os atos discricionários a partir de valores jurídicos indeterminados como a dignidade da pessoa humana. Os atos administrativos de elaboração, implementação e execução de políticas públicas passaram a ser questionados sob a ótica de princípios constitucionais, como é o caso da eficiência. Assim, em determinada ação de política pública, o controlador encontrar-se-ia legitimado para questionar se a escolha do administrador foi mais ou menos eficiente para promover o direito a educação, por exemplo,

embora a Constituição e as normas infraconstitucionais sejam deficitárias de parâmetros expressos de controle desses princípios.

Por meio desses princípios, o Poder Judiciário e as demais instâncias de controle externo iniciaram um movimento de análise das ações e omissões, especialmente do Executivo, na condução dos programas para a realização dos objetivos inseridos na Carta Constitucional.

Os valores constitucionais passam, então, a representar uma carta de legitimação aos órgãos de controle para interferir diretamente na gestão de políticas públicas e, até mesmo, determinar sua implementação em casos específicos, afastando destes possíveis violações ao princípio da separação dos poderes.

Como ocorre no controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário, que, diante de uma demanda individual, estabelece certas ações do Poder Executivo para fazer cumprir determinado direito para certa pessoa. A crítica que se faz nesse caso consiste no fato de que a apreciação da demanda social numa ótica individualista, em verdade, descola a pretensão do demandante da ótica das políticas públicas, as quais são destinadas para a consecução coletiva de direitos fundamentais.

Os controles externos da administração pública analisam as escolhas administrativas quanto ao estabelecimento de prioridades nos termos da Constituição, bem como suas escolhas quanto aos meios para cumpri-las. De um lado ou de outro, a interferência do controlador pode representar um risco de substituição da discricionariedade do administrador por aquelas autoridades que são investidas tão somente do controle.

Di Pietro (2016, p. 186) aponta para uma tendência de apuração do “mínimo existencial” dos direitos fundamentais, os quais, uma vez incluídos na Constituição de 1988, não teriam caráter meramente programático:

Abandona-se a ideia de que as normas consagradoras dos direitos sociais são meramente programáticas. Advoga-se que, em se tratando do mínimo existencial, as normas constitucionais têm eficácia imediata, não dependendo de medidas legislativas ou executivas para sua implementação.

É como se os órgãos de controle passassem a ser legitimados ao cumprimento do programa constitucional no “mínimo existencial”, quando a administração competente não o faz. Entretanto, não há qualquer definição do que seja esse mínimo em matéria de direitos

fundamentais e, por vezes, não há a consideração de esse mínimo estar ou não entre as possibilidades financeiras da administração (DI PIETRO, 2016, p. 188).

Nesse sentido, o reconhecimento de que os direitos fundamentais de cunho social têm eficácia imediata pode incorrer em consequências que conflitam com a ótica da administração pública gerencial, como os prejuízos: aos planejamentos orçamentário e de políticas públicas; bem como aos princípios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na consecução dos direitos fundamentais, o que prejudica o desenvolvimento homogêneo do País.

Nessa perspectiva, é evidente que não se pode negar o caráter programático da Constituição Federal no que diz respeito à realização dos direitos fundamentais nela contidos, os quais fundamentam o Estado Social brasileiro (DI PIETRO, 2016, p. 188). Esse programa deve ser cumprido pelo legislador, na elaboração, e pela administração, na criação e implementação e políticas públicas, considerando os limites de recursos financeiros e humanos disponíveis, sob pena de se sacrificarem alguns direitos em detrimento de outros.

Ademais, há que destacar a maior parte da discricionariedade no âmbito do Executivo, a quem competem a implementação e a execução dos programas públicos, além da titularidade na disciplina do orçamento.

Assim, ante a necessidade de compatibilidade entre o programa de direitos estabelecido na Constituição Federal e o orçamento público disponível, a racionalização desses recursos não pode ser, de pronto, retirada da esfera da discricionariedade da autoridade competente e importada para o controle. Inclusive, é na decisão racional de organização dos recursos públicos que reside, em grande parte, o controle de eficiência em sentido amplo (o que inclui a economicidade, a eficácia, a efetividade e a eficiência em sentido estrito, tal como aludimos no item anterior).

Não cumpre ao controlador instituir políticas públicas, mas sim verificar a compatibilidade delas com o ordenamento jurídico e com o orçamento (como é o caso específico dos Tribunais de Contas), exigindo a motivação para sua condução em um ou em outro sentido pelo administrador ou pelo legislador.

Em outras palavras: o controle não deve substituir a racionalidade das autoridades competentes para a elaboração e a implementação de políticas públicas. Cabe ao controlador externo analisar a legalidade, ainda que ampla, desses atos administrativos, sem, contudo,

substituí-los por sua própria discricionariedade. Além disso, em uma administração pública orientada pela busca dos melhores resultados, cumprir-lhe-ia ainda oferecer diretrizes ao administrador para o agir mais eficiente, quando houver competência técnica para tanto.

Como referimos, a escolha do administrador está presente em vários momentos da formação das políticas públicas, da seleção de prioridades até os resultados almejados, restando-nos agora pesquisar como o controle dessa discricionariedade se opera dentro do TCU, pois em quaisquer desses momentos é possível questionar se a administração pública agiu racionalmente na busca pela eficiência.

É bem verdade que a Constituição, como “carta-programa”, não pode ser escusa para que o administrador ou o legislador não elaborem e implementem políticas públicas para a consecução dos deveres sociais que ela atribui ao Estado. Não se pode a esse pretexto deixar de elaborar certas políticas e desguarnecer determinados direitos.

Talvez seja essa a preocupação de Freitas (2015) ao afirmar que a discricionariedade administrativa ou do legislador, com relação às políticas públicas, estaria limitada à escolha dos meios para efetivação dos direitos constitucionalmente protegidos.

Nesse sentido, não haveria que falar na eleição de prioridades por parte do administrador, do Legislativo ou mesmo do Judiciário (este último, ao analisar situações concretas de reclamação de direitos, tutelas específicas). O objetivo seria deixar à avaliação discricionária do administrador ou do legislador apenas a elaboração e a implementação de certas políticas públicas.

Para Freitas (2015, p. 202-203), a Constituição já estabeleceria prioridades vinculantes, de modo que não haveria juízo de conveniência e oportunidade sobre executar ou não certas políticas. Há, em síntese, uma agenda que deve ser cumprida.

O papel dos agentes públicos, na qualidade de elaboradores das políticas de Estado, é, pois, articular os meios de implementação de políticas para efetivar direitos e garantias fundamentais em consonância com o princípio da boa administração⁶⁶, o qual, por sua vez,

⁶⁶ Não se pode confundir o “princípio da boa administração”, enunciado por Freitas (2015) com a “boa administração” apontada pela doutrina italiana. O primeiro parece-nos, em verdade, a nomenclatura conferida para a obediência de todos os valores e princípios constitucionais, algo como a obrigatoriedade de legitimidade constitucional para a atividade administrativa, o que implica não apenas a obediência de ações prescritivas legais, mas também dos princípios contidos expressa ou implicitamente na Constituição Federal de 1988. Na

garante o exercício do controle das políticas públicas quanto às decisões-meio e ao atingimento de resultados:

[...] o controle de políticas públicas, imantado pelo direito fundamental à boa administração pública, requer o escrutínio em inovadores termos, que dê conta da inteireza do processo de tomada das decisões administrativas desde a escolha do agir (em vez de se abster) até culminar na pós-avaliação dos efeitos primários e secundários, no enalço (baseado em argumentos e, sobretudo, em evidências) do primado empírico, ao longo do tempo, dos benefícios no cotejo com os custos sociais, ambientais e econômicos (FREITAS, 2015, p. 208).

Freitas (2015, p. 198) explica que o princípio da boa administração corresponde ao dever de o Estado agir em consonância com todos os princípios constitucionais e suas prioridades. Nesse sentido, a boa administração abarcaria não apenas o princípio da eficiência, mas também os deveres de transparência, de sustentabilidade, de participação social, de motivação proporcional, de imparcialidade, de respeito à moralidade, de responsabilidade por condutas comissivas e omissivas, entre outros.

Assim, a vinculação entre o controle de políticas públicas e o princípio da boa administração seria evidente, pois acredita-se que qualquer ato administrativo somente seria legítimo quando em sintonia com a completude do texto constitucional⁶⁷, o que permitiria ao controlador atuar em todos os aspectos das políticas, ou seja, desde as escolhas de elaboração, até a implementação, a execução e os resultados. Por esse prisma, o controle de políticas públicas proposto por Freitas (2015) assemelha-se ao controle de juridicidade, que é mais amplo que o controle de eficiência *lato sensu*.

A eficiência, entre os elementos de juridicidade ou de cumprimento do princípio da boa administração, como enunciado por Freitas (2015, p. 206), contudo, parece ser uma preocupação premente no controle da discricionariedade administrativa sobre as políticas públicas, uma vez que o exercício da primeira deve conduzir a benefícios compatíveis com o desenvolvimento sustentável.

Em verdade, a eficiência trata do exercício da discricionariedade para a organização racional dos meios de implementação das políticas públicas, sempre orientada pela busca de melhores resultados. Daí por que Freitas (2015, p. 211) sustenta a necessidade de alteração

doutrina italiana, a “boa administração” corresponde ao nosso conceito amplo de eficiência, como explanamos no item 3.3. deste Capítulo.

⁶⁷ De acordo com Freitas (2015, p. 205): “Pode-se [...] entender o ato administrativo legítimo como a declaração de vontade da administração pública *lato sensu*, ou de quem exerça atividade por ela delegada, de natureza infralegal (em regra) com o fito de produzir efeitos no mundo jurídico, em sintonia com o direito fundamental à boa administração, com tudo que representa”.

dos modelos de gestão e controle, pois o controle da eficiência dos atos discricionários envolve a determinação de parâmetros objetivos “capazes de propiciar a ponderação acurada de custos e benefícios globais, com sensato sopesamento”.

Nesse sentido, o autor defende ainda que o controle de políticas públicas deve, necessariamente, atingir o controle da discricionariedade administrativa, seja sob o aspecto do controle de atos administrativos positivos (ação) ou negativos (omissão), o qual deve ser levado a cabo pela própria administração pública e pelos controles em geral. Afirma ainda o autor que o controle no Estado Democrático de Direito deve “fazer as vezes de ‘administrador negativo’ e, ao mesmo tempo, de ativador dos direitos fundamentais” (FREITAS, 2015, p. 204-205), ou seja, defende-se uma atuação mais contundente e ampliada do controle para promoção desses direitos, o que implicaria mesmo ações positivas desse controle:

O Estado Constitucional prescreve uma espécie de controle administrativo de constitucionalidade da implementação das políticas públicas, tarefa a ser cumprida, de ofício, pela Administração Pública e pelos controles em geral, não apenas os jurisdicionais. Enfrenta-se, com este redesenho do controle, a sofreguidão pantanosa da discricionariedade sem métrica, avessa à contínua avaliação de longo prazo (FREITAS, 2015, p. 204-205).

O posicionamento adotado por Freitas (2015) é, em parte, divergente daquele esposado por Di Pietro (2016), uma vez que para esta há um conteúdo notoriamente programático na Constituição, cabendo ao administrador escolher as prioridades que atenderá com os recursos públicos disponíveis.

Para Freitas (2015), não caberia um juízo discricionário acerca das prioridades a serem atendidas, pois a Carta da República já teria elegido uma espécie de “to do list”. As duas posições terão algum impacto acerca dos limites do controle externo na implementação de ações para políticas públicas inexistentes ou deficitárias, ou seja, os dois entendimentos poderão ser aproveitados na interpretação das omissões totais ou parciais do Estado, o que poderá implicar uma maior ou menor interferência dos controladores na gestão das políticas públicas.

No entanto, há que ressaltar o ponto de convergência das posições: a elaboração, a implementação e a execução de políticas públicas estão muito ligadas à eficiência administrativa, pois a Constituição determina um programa de direitos a serem efetivados, cumprindo à administração pública ordenar os meios para consecução dos direitos e garantias sociais constitucionalmente previstos. Essa organização deve ser orientada pela busca dos melhores resultados, tanto no aspecto material quanto econômico, e, dessa maneira, obedecer

aos critérios de eficácia, economicidade, efetividade e eficiência em sentido estrito, sob pena de ser considerada inconstitucional à luz do art. 37, *caput*, da Constituição.

Esse controle, como temos defendido, deve ser exercido por meio de parâmetros claros e objetivos, que devem escrutinar as razões de fato e de direito, de conveniência e oportunidade, que o administrador considerou para organizar os meios dessa ou daquela maneira. Ademais, também por parâmetros predeterminados, será possível a análise dos resultados da política pública controlada, podendo ser averiguada se sua implementação direciona o Estado para o avanço ou retrocesso. Ressaltamos que, quanto à análise de resultados, diferentemente do que ocorre com a análise de eficiência dos meios, entendemos que não seja possível uma ação controladora repressiva, cumprindo ao controlador orientar o controlado, quando for possível melhorar os resultados ou aprimorar a política pública.

Diante desse panorama, se há muito tempo já se discutem os limites do Poder Judiciário no controle das políticas públicas, necessário que seja também debatido como o controle jurídico desenvolve-se em outras instâncias do controle externo da administração pública, entre elas o TCU. Assim, os desafios do controle da discricionariedade contaminam também o controle exercido pela Corte de Contas.

4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

No Capítulo 3 deste estudo, apresentamos conceitualmente o princípio da eficiência, apontamos suas principais dimensões (eficácia, efetividade, economicidade e eficiência em sentido estrito), bem como alguns de seus aspectos sobre a atuação controladora.

Ante o objetivo deste trabalho, cumpre-nos identificar o quadro jurídico-institucional que rege a atividade controladora do TCU com relação ao controle das políticas públicas.

A identificação das normas jurídicas que regem a atuação do TCU exige algumas notas prévias sobre o controle da administração pública, o que fazemos no item 4.1, na sequência. Em seguida, passamos à análise da evolução da atuação do TCU sobre o controle de políticas públicas, desde a gênese da Corte de Contas até o os dias atuais, conforme o item 4.2. Por fim, apontamos os instrumentos de controle ou de fiscalização utilizados pelo Tribunal, bem como sua adequação à análise das políticas públicas, o que se pretende demonstrar em sede do item 4.3.

As incursões sobre o agir controlador do Tribunal são necessárias para compreender com maior precisão o controle de eficiência, o que fazemos no Capítulo 5, a partir do estudo da jurisprudência do TCU sobre o Acesso ao Trabalho.

4.1. Notas sobre o controle da administração pública

A gênese do controle da administração pública como conhecemos está na formação do Estado de Direito, como sustenta Di Pietro (2016, p. 169), “[...] a ideia de Estado de Direito, desde suas origens, é inseparável da ideia de controle”.

A separação dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como a subordinação das atividades do Estado ao direito, são as características fundamentais do Estado de Direito. O objetivo comum dessas duas medidas é impedir o exercício arbitrário do poder na condução da máquina pública, o que é realizado fundamentalmente por meio de estruturas de controle.

Os poderes separados permitem a fiscalização de uns sobre os outros, garantindo limitação ao exercício de cada um deles. Por sua vez, a subordinação da atividade

administrativa às normas jurídicas tem o propósito de impor o dever de “não fazer” ao Estado perante os direitos e garantias individuais.

Desse modo, o exercício do poder é regulamentado e limitado por meio de normas, sejam elas regras ou princípios, como explica Di Pietro (2016, p. 169):

A finalidade do controle é a de garantir que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, interesse público, publicidade, motivação, impessoalidade, economicidade, razoabilidade, segurança jurídica, atualmente com fundamento na Constituição, seja porque previstos expressamente, seja porque implícitos na própria concepção de Estado de Direito.

O controle é, portanto, elemento essencial no Estado de Direito, obrigando que toda a administração pública – e não somente o titular do Poder Executivo – aja em consonância com valores fundamentais da sociedade.

Atualmente, falamos em um modelo de “Estado Democrático e Social de Direito”, como resultado do aprimoramento das ideias de Estado de Direito. Nesse modelo, há evidente expansão do controle da administração pública em razão: (i) do dever de ação prestacional do Estado; (ii) do compromisso do Estado com a consecução dos direitos fundamentais; (iii) da existência de um panorama normativo mais valorativo; e (iv) da participação democrática da sociedade no controle da atividade administrativa.

Se no Estado de Direito imperava a filosofia liberal clássica, fundada na existência do Estado mínimo e na limitação deste último às obrigações de “não fazer”, esse ideário cedeu gradualmente espaço a um novo grupo de ideias, o qual prezava pela atuação estatal (“dever de agir”), pela intervenção da economia e, conseqüentemente, por um Estado maior e mais atuante.

Assim, foram introduzidos nos ordenamentos jurídicos deveres que não eram apenas de omissão (obrigações de não fazer), mas também de atuação efetiva ou de prestação de serviços pelo Estado (prover direitos sociais, como emprego, saúde, educação etc.) para a garantia dos direitos fundamentais⁶⁸, configurando o chamado “Estado de Social” ou “Estado de Bem-Estar Social”.

Além da exigência de atuação prestacional do Estado, a valorização dos preceitos democráticos ensejou nos textos constitucionais a inserção de uma série de princípios e regras

⁶⁸ Nesse sentido, importante observar o Capítulo 1 deste trabalho, que localiza a inclusão social por meio de políticas públicas no dever constitucional de igualdade, vedando a omissão estatal sobre essa matéria.

conformadores da atuação administrativa aos direitos de participação política. Nesse sentido, o Estado passou a ter como dever a oitiva efetiva de seus administrados nos processos decisórios, bem como no controle de sua atividade. Por conseguinte, incluiu-se no modelo de Estado a perspectiva democrática, formando o mencionado Estado Social e Democrático de Direito.

A Constituição de 1988 é um exemplo da organização desse modelo de Estado.

Em sua perspectiva do “Estado de Direito”, a Constituição previu regras para a separação dos poderes (art. 60, III, da CF/1988⁶⁹); o respeito ao princípio republicano (art. 1.º, *caput*, parágrafo único, da CF/1988⁷⁰), o qual permite compreender que os agentes administrativos são procuradores do interesse da sociedade e, desse modo, estão limitados a exercer suas atividades nos exatos termos da procuração que recebe⁷¹; e para a proteção dos direitos e garantias fundamentais (art. 5.º da CF/1988⁷²), entre outras.

Por sua vez, em sua perspectiva do “Estado social”, previu os direitos sociais como deveres do Estado, os quais devem ser providos por meio de ações prestacionais (art. 6.º⁷³ e seguintes da CF/1988).

Quanto a sua perspectiva do “Estado Democrático”, inseriu normas jurídicas que reconhecem essa condição (art. 1.º, *caput*, da CF/1988⁷⁴) e garantem a participação social na

⁶⁹ “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] III – a separação dos Poderes.”

⁷⁰ “Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

⁷¹ Nesse sentido, Samuel Espíndola (2008, p. 255): “O princípio republicano (art. 1.º, *caput*, CR) impõe que se entenda a administração pública como instituição que tem por fim atender as aspirações do povo, que elegeu representantes (o Chefe do Executivo, Chefe da administração pública, em nosso sistema presidencialista) para este fim; implica na periodicidade dos mandatos, na realização de eleições gerais para escolha dos governantes, no exercício do sufrágio universal, direto e secreto; implica na responsabilidade penal, civil, administrativa e política dos gestores públicos de todas as qualidades, sejam agentes políticos ou agentes administrativos; implica em que a administração, no parlamento, no judiciário ou no executivo, atue guiada pelo interesse público como aspiração de todos, para todos, de forma legítima, sem privilégios ou discriminações arbitrárias de qualquer espécie; reclama a prestação de contas, a transparência administrativa e a eleição de fins públicos verdadeiros e legitimados pelo interesse comum do povo; implica, especialmente, o respeito às liberdades públicas, ou melhor, ao conjunto de direitos fundamentais pertinentes ao homem”.

⁷² “Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]”

⁷³ “Art. 6.º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

administração pública de forma direta e indireta, bem como instrumentos de controle social da atuação administrativa (representados, por exemplo, pelos direitos: de petição, art. 5.º, XXXIV, da CF/1988⁷⁵; de fiscalizar as contas municipais, art. 31, § 3.º, da CF/1988⁷⁶; de denunciar irregularidades e ilegalidades, art. 34, § 2.º, da CF/1988⁷⁷, entre outros). Por essa razão, deve o exercício do poder ser conformado às normas jurídicas vigentes e, em especial, aos princípios que regem a atuação administrativa, nos termos do art. 37, *caput*, da CF/1988⁷⁸: a transparência, a moralidade, a legalidade e a legitimidade dos atos políticos e administrativos, entre outros.

Essa evolução no modelo de Estado brasileiro ampliou e trouxe desafios ao controle da administração pública, especialmente no campo dos direitos sociais. Isso porque, embora os direitos sociais sejam previstos na Constituição Federal, não há no texto constitucional definição clara sobre como provê-los. É dizer: a Constituição, em verdade, descreve quais os interesses públicos por ela agasalhados, mas não determina quais as prioridades e a forma de executá-las⁷⁹.

Ao analisar o tema da evolução histórica do controle, Di Pietro (2016, p. 170) afirma que o controle negativo sobre a atuação do Estado passou a ser insuficiente perante o surgimento das obrigações sociais prestacionais do Estado:

É evidente que os meios de controle idealizados para um Estado mínimo, que caracterizou a primeira fase do Estado de Direito (em que imperavam os ideais do liberalismo), tornaram-se inadequados ou insuficientes a partir do momento em que se instalou o chamado Estado Social, que atua nos mais variados setores da ordem econômica e social.

⁷⁴ O “Estado Democrático de Direito” é referenciado expressamente no *caput* do art. 1.º da CF/1988, segundo o qual: “Art. 1.º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamento[...]”.

⁷⁵ “Art. 5.º [...] XXXIV – são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.”

⁷⁶ “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...] § 3.º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.”

⁷⁷ “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] § 2.º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.”

⁷⁸ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”

⁷⁹ Esse tema foi explorado no item 3.4 deste estudo, o qual disserta sobre o “caráter programático da Constituição e o controle de políticas públicas”.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 possui um viés essencialmente programático, o que implica a execução de seu programa de direitos sociais atrelada à discricionariedade da administração pública, pois a ela cabe elaborar, implementar e executar políticas públicas com o objetivo de prover os acessos a direitos sociais. Di Pietro (2016, p. 182), novamente, resume bem a discussão:

O tema das políticas públicas enreda-se com o da discricionariedade, porque diz respeito à escolha do interesse público a atender, dentre os vários agasalhados pelo ordenamento jurídico, bem como a escolha das prioridades e dos meios de execução.

Quais as prioridades? A saúde? A educação? As campanhas de vacinação? A criação de vagas em escolas, em creches, em hospitais? A resposta a esses questionamentos envolve a discricionariedade do legislador, diante da Constituição, e da Administração Pública, diante do ordenamento jurídico positivo.

Diante do exposto, um dos maiores exemplos de ampliação do controle pelo “Estado Democrático e Social de Direito” é sua incursão necessária sobre discricionariedade administrativa, uma vez que o Estado Social tornou a administração pública atuante não apenas naquilo que é descrito expressamente na lei, mas também nas hipóteses em que a regulação da atividade administrativa não é clara, porém necessária.

Assim, no que se refere à análise ampla do controle da administração pública, é possível afirmar que não há poder sem controle no Estado Democrático e Social de Direito, pois todo o poder concedido implica naturalmente alguma supervisão interna ou externa das atividades exercidas pelo órgão ou autoridade.

O controle da administração pública pode, então, ser definido como a supervisão ou a fiscalização realizada, com fundamento e por instrumentos previstos nas normas jurídicas, pela sociedade, pelos poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), bem como por seus órgãos e entidades sobre as atividades administrativas.

O objetivo do controle é garantir que o poder concedido está sendo exercido nos limites que lhe são impostos pelas normas jurídicas vigentes. Mais que uma análise de legalidade, trata-se de uma análise de juridicidade, ou seja, de conformidade com todo o sistema jurídico.

A depender de quem é o controlador, a nomenclatura concedida ao controle será diferente; assim, fala-se em controles administrativo⁸⁰, legislativo, judicial ou social. O controle da administração pública é, pois, um sistema complexo, com várias pessoas, entidades ou órgãos competentes a exercê-lo.

O controle realizado por um poder sobre outro – ou seja, por órgãos e entidades estranhos ao órgão ou entidade controlados – é controle externo. Suas hipóteses de ocorrências são previstas na Constituição Federal com o objetivo de impedir que a atuação controladora se torne instrumento de interferência entre os poderes e, assim viole o princípio de separação e independência⁸¹.

No âmbito do controle externo, estão localizadas as competências dos TCUs, dos Estados e dos Municípios. Dedicamo-nos aqui apenas à análise dos primeiros.

4.2. Fundamentos para o controle de políticas públicas pelo TCU

A atual configuração do TCU é consequência indissociável da evolução histórica do Estado, surgindo no Estado de Direito e adaptando-se ao atual modelo de Estado Democrático e Social de Direito.

Nesse sentido, é correto afirmar que as competências do TCU foram alargando-se à medida que as atividades do poder público, especialmente aquelas vinculadas a deveres prestacionais, surgiram e se ampliaram.

Dessa maneira, é possível analisar a evolução do TCU, a partir de sua criação, considerando os contextos histórico, filosófico, econômico e jurídico de formação do Estado brasileiro, o qual pode ser dividido em três momentos:

- (i) De 1889 a 1930, período da Primeira República, em que prepondera a ideia de Estado de Direito;
- (ii) De 1930 a 1988, período do Estado Novo ao fim da ditadura militar, em que o Estado brasileiro assume responsabilidade pela prestação de direitos sociais em

⁸⁰ Destaca-se a diferença entre “controle administrativo” e “controle da administração pública”; o primeiro é espécie do segundo e se refere à supervisão/fiscalização exercida pelo Poder Executivo sobre seus próprios atos e sobre os atos dos órgãos e autoridades dos demais Poderes.

⁸¹ Arts. 2.º e 60, § 4.º, III, da CF/1988.

razão da necessidade socioeconômica, formando, assim, as bases do Estado Social de Direito; e

- (iii) De 1988 à atualidade, terceiro momento de formação do Estado brasileiro, fundamentado na constitucionalização dos direitos sociais, no aumento da participação democrática e na formação de uma administração pública com foco nos resultados da implementação desses direitos, ao que se convencionou chamar de “Estado Democrático e Social de Direito”.

A partir desse recorte, passamos a analisar os fundamentos do controle das políticas públicas pelo TCU e como os parâmetros de controle foram evoluindo com o decorrer do tempo.

Antes, porém, é necessário observar que a análise de políticas públicas pelo TCU pode ocorrer de duas formas: (a) específica, pela promoção de atividades de fiscalização voltadas especialmente para análise da operação desses programas, como é o caso das fiscalizações por meio de auditorias; e (b) incidental, quando as políticas públicas são examinadas a partir do exercício de controle externo sobre atos ou contratos administrativos que as instrumentalizam, sem a apreciação da política em si. Em todo caso, havendo atuação da administração pública e aplicação de recursos públicos, será possível a análise do programa pelo Tribunal de Contas, o que pode ser alterada é a ótica com que essa avaliação será realizada⁸².

Na primeira forma, a análise é de desempenho da política para o cumprimento das finalidades que lhe são impostas pelo ordenamento jurídico; na segunda forma, a análise é relacionada ao controle de legalidade e de adequação financeiro-orçamentária, que ocorre majoritariamente pela fiscalização dos contratos, julgamento das contas dos administradores públicos ou na apreciação das contas do Presidente da República. Trata-se aqui de uma

⁸² Aqui, construímos raciocínio similar àquele esposado por Pagani de Souza (2009, p. 173-174), em sua tese de doutorado *Controle estatal da transferência de recursos públicos para o Terceiro Setor*, ao analisar o controle externo do TCU sobre as aplicações de recursos públicos pelo Terceiro Setor: “[...] o TCU, no cumprimento de sua função de fiscalização de subvenções e entidades do terceiro setor, tem duas ferramentas à sua disposição, que são, em essência, a fiscalização e o julgamento de contas [...]. Veja-se, inicialmente, que a entidade do terceiro setor há de prestar contas da aplicação de subvenção recebida diretamente ao órgão ou entidade da administração pública que lhe tenha repassado os recursos – não ao TCU. Quem deve prestar contas sistemática e anualmente ao Tribunal são os órgãos e entidades estatais. Todavia, as atribuições de controle do TCU alcançam, sim, as aplicações e subvenções pelas entidades do terceiro setor. Primeiro, por ocasião do julgamento anual das contas do órgão ou entidade que tenha repassado os recursos a entidade do setor. Segundo, a título de fiscalização de determinado contrato de parceria celebrado entre o Poder Público e a entidade do terceiro setor”.

análise focada no gasto público, a atividade mais tradicional do TCU, conforme vemos a seguir.

4.2.1. De 1890 a 1930: privatização do orçamento e inexistência de direitos sociais

O fundamento jusfilosófico para a criação do TCU era o modelo liberal clássico de Estado. Nesse modelo, o exercício do poder político é limitado pelo conteúdo das leis e da Constituição, formando, assim, um Estado mínimo, cujo principal dever era a observância estrita da esfera de liberdade dos indivíduos⁸³. Nesse sentido, o objetivo da criação do TCU era limitar o poder político por meio do controle técnico das finanças e orçamentos públicos, impedindo o uso irracional e arbitrário dos recursos do erário⁸⁴.

A necessidade de um controle técnico-contábil foi ventilada apenas no início da Primeira República brasileira e levou alguns anos para estruturar-se adequadamente, uma vez que o Decreto n.º 966-A que cria o órgão é de 7 de novembro de 1890 e sua efetiva implementação apenas ocorreu em 1892, com a organização da Corte por meio do Decreto n.º 1.166, de 17 de dezembro de 1892.

À época em que os militares republicanos tomaram o governo, o cenário era de desequilíbrio fiscal nas contas públicas, que acumulavam um *déficit* crescente, em grande parte causado pelo financiamento do interesse privado com recursos públicos⁸⁵, situação que se aprofundou no período, mesmo com a criação de uma entidade superior de controle externo da execução do orçamento.

⁸³ Sobre a formação do Estado de Direito, Sundfeld (2017, p. 38): “[...] o Estado de Direito define e respeita, através de normas jurídicas, seja os limites de sua atividade, seja a esfera da liberdade dos indivíduos”.

⁸⁴ Fernandes (2020, p. 51), ao analisar a evolução histórica da Corte de Contas da União, aponta que, à época do Primeiro Império, o controle financeiro-orçamentário era concentrado no Ministério das Finanças, contudo os frutos dessa organização administrativa eram pouco ou nada eficazes sob a perspectiva do controle, já que o País se encontrava sempre em déficit, ou seja, não havia compatibilidade entre receitas e despesas, sendo as últimas significativamente maiores que as primeiras. Na Primeira República, essa estruturação ineficiente preocupou Rui Barbosa que se dedicou a esboçar o modelo inicial do TCU, órgão de controle dedicado ao controle técnico contábil, orçamentário e financeiro da Administração. Rui Barbosa, em 1890, então Ministro de Finanças da República Velha, propõe a ideia de uma Corte de Contas independente, embora, na prática, ela estivesse atrelada a seu ministério e até 1891, quando foi promulgada a primeira Constituição da Primeira República, não estivesse devidamente estruturada. A ideia de Barbosa foi viabilizada por meio do Decreto n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890.

⁸⁵ Carvalho (2009, p. 45), ao tratar da evolução da cidadania no Brasil, aponta que as heranças do período colonial ainda atormentam o progresso dos direitos civis no País, considerando entre elas a captura do Estado pelos interesses privados: “A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado”.

Entre 1889 e 1930, os gastos públicos estavam fundamentalmente vinculados ao pagamento da dívida externa do País, ao custeio da máquina administrativa e ao financiamento de políticas econômicas para sustentar os interesses das elites agrárias, prejudicadas pela abolição da escravidão e pela crise na agroexportação, especialmente no mercado de exportação de café⁸⁶. A crise fiscal era herança do Império⁸⁷ e, embora fossem notáveis as tentativas do governo republicano de aplacá-la, os interesses da elite econômica pós-Proclamação da República ainda foram a causa de seu agravamento, como aconteceu na Crise do Encilhamento⁸⁸.

A agenda de gastos do governo não previa de maneira organizada o custeio de obrigações sociais, o que ocorreu somente em meados dos anos 1930 com o avanço da transição rural – urbana pelo processo de industrialização, que, iniciado ainda na Primeira República, foi responsável pelo surgimento de uma classe operária demandante de direitos e garantias de natureza social, formando as bases do Estado Social de Direito brasileiro. Assim, de 1890, quando houve a criação do TCU, até 1930, o órgão de controle não apreciava qualquer tipo de política pública, pois, de fato, elas nem sequer existiam de forma organizada.

As atividades de controle externo do TCU, nas décadas finais do século XIX e iniciais do século XX, tinham como característica fundamental o controle financeiro-orçamentário, consubstanciado em uma análise legal-contábil da execução das despesas

⁸⁶ Costa (2016, p. 150-151) explica que a dívida imperial era resultado, principalmente, do endividamento externo do Brasil, que foi agravado com a Guerra do Paraguai (1865-1870). Além disso, pesavam sobre os cofres públicos o financiamento da política de expansão ferroviária e as tentativas do Governo Imperial buscar apoio político da elite agrária pela concessão de linhas de crédito com juros baixos: “O cerne da crise do Estado Imperial na dimensão que estamos estudando e que se torna endêmica a partir da década de 1870, pode ser sumarizado como a confluência explosiva entre as demandas crescentes das diferentes economias regionais relacionadas com a extinção da escravidão e o estrangulamento das finanças públicas imposto pelo peso dos compromissos da dívida, agravado a partir da Guerra do Paraguai. [...] De sua parte, o poder central, assoberbado pela onda de críticas, procurava lidar com a crise que se avolumava cedendo pontualmente às pressões por maiores recursos, vale dizer, aprofundando o endividamento. Novas concessões ferroviárias com garantias de juros, engenhos centrais também cobertos pelas garantias de juros do poder central, subsídio à imigração, empréstimos às províncias, auxílios à lavoura, socorros nas calamidades, eram algumas das estratégias com que se buscava inutilmente aplacar a grita que se avolumava”.

⁸⁷ Nesse sentido, Costa (2016, p. 152): “A república seria herdeira desse endividamento e o constrangimento que ele impunha sobre as finanças públicas explica, em parte, as dificuldades que assolaram a implantação do novo regime”.

⁸⁸ Crise econômica do período de transição do Império para a República, ocorrida em razão de uma série de reformas bancárias e monetárias para “proporcionar a liquidez necessária para fazer frente ao progresso das atividades econômicas, especialmente após a libertação dos escravos e a difusão do trabalho assalariado” (FILOMENO, 2010, p. 156-157). As reformas implementadas por Rui Barbosa, assim que se estabeleceu no Ministério da Fazenda em 1889, tiveram como consequências o aumento da disponibilidade do crédito bancário, seguido de especulação financeira e inflação, os resultados dessa crise apenas foram superados no início do século XX, conforme explica Filomeno (2010, p. 156-168).

públicas pelo Poder Executivo, que nada tinha a ver com a implementação de uma agenda de direitos sociais, a preocupação dos republicanos era focada no desenvolvimento econômico:

O governo provisório subsequente à Proclamação da República transformou as questões econômicas em sua principal preocupação e promoveu agressivamente o crescimento da economia. Os aspirantes a capitalistas e a industriais, junto com certos profissionais liberais urbanos e oficiais do exército politicamente ativos, indignados com a incompetência demonstrada na Guerra do Paraguai e com os escassos orçamentos militares depois da guerra, preconizaram um programa econômico intervencionista (FILOMENO, 2010, p. 155).

Nesse contexto, a lógica de análise das contas públicas era binária, pautada pela legalidade ou pela ilegalidade da despesa, como explica Fernandes (2020, p. 68):

Seu principal objeto de trabalho eram as leis orçamentárias e os documentos que consignavam a atividade financeira dos ministérios. A análise documental se fazia com o intuito de verificar desde a correção matemática e contábil dos registros efetuados, até a sua pertinência às rubricas e saldos contemplados no orçamento anual da administração pública federal. Dentro destes parâmetros o método decisório da Corte era um só, a subsunção normativa dos registros documentais à legislação orçamentária [...].

A análise do gasto público não passava por “gastos sociais”, pois as despesas do governo não consideravam a questão social e não havia na legislação vigente qualquer norma que o obrigasse a agir em sentido contrário. Esse era um dos males do liberalismo ortodoxo, que apenas foi notado na administração da máquina pública brasileira com o agravamento da crise social no final da Primeira República.

Nesse sentido, não havia qualquer análise específica ou incidental de políticas públicas – ainda que estas fossem compreendidas de forma mais rudimentar como qualquer investimento público na promoção de direitos sociais – no controle externo exercido pelo TCU, pois tais políticas eram inexistentes. A preocupação do governo era o desenvolvimento econômico, sem nenhuma atenção ao social.

Assim, as competências do Tribunal para analisar as despesas públicas eram exercidas na observância da legalidade estrita e o tema dos direitos sociais não eram de qualquer forma ventilados no âmbito da Corte.

4.2.2. De 1930 a 1988: o Estado de Bem-Estar e o controle do gasto social

Essa visão essencialmente financista e legalista encontrou sérias dificuldades com a ampliação das atividades estatais decorrentes do surgimento dos direitos sociais como novos deveres do Estado, característica da transição do Estado de Direito para o Estado Democrático e Social de Direito.

A atividade administrativa, nesse aspecto, tornou-se mais complexa e discricionária para possibilitar a estruturação do Estado de Bem-Estar Social como solução para as crises sociais e econômicas decorrentes do modelo liberal clássico:

[...] a crise econômica do primeiro pós-guerra levou o Estado a assumir – forçado, diga-se, pelas exigências da própria sociedade – um papel ativo, seja como agente econômico (instalando indústrias, ampliando serviços, gerando empregos, financiando atividades) seja como intermediário na disputa entre poder econômico e miséria (defendendo trabalhadores em face dos patrões, consumidores em face dos empresários. As Constituições mais modernas, sobretudo após as de Weimar (1919) e do México (1917), cuidaram de incorporar estas novas preocupações: a de desenvolvimento da sociedade e de valorização dos indivíduos socialmente inferiorizados. O Estado deixa seu papel não intervencionista para assumir uma nova postura: a de agente do desenvolvimento e da justiça social (SUNDFELD, 2017, p. 54-55).

Nessa nova dinâmica, o poder público passou a ter deveres prestacionais com a finalidade de garantir a fruição dos direitos individuais, sociais e difusos pelo povo. A introdução desses direitos nas Constituições ao redor do mundo foi gradual, e as Cartas de Weimar e do México foram precursoras do movimento de constitucionalização das garantias sociais. No Brasil, previsão constitucional similar somente foi possível com a Constituição de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”.

No entanto, a prestação dos deveres sociais do Estado começou antes disso. No final da Primeira República, já era possível observar uma forte movimentação popular em prol de direitos sociais, especialmente relacionados à dignidade do trabalhador. A pressão tinha origem na classe operária, nascida especialmente nas duas primeiras décadas do século XX, como resultado do fortalecimento do processo de industrialização brasileira, como explicam Schwarcz e Starling (2018, p. 336):

A classe operária tornou-se um novo protagonista na vida pública do Brasil. Os operários se organizaram em sindicatos, federações sindicais e diferentes tipos de organizações [...]. Entre 1900 e 1920 estouraram cerca de quatrocentas greves organizadas em torno da luta por melhores condições de trabalho e de vida (aumento de salário, proteção ao trabalhador, redução da jornada de trabalho, direito de organização).

A efervescência política gerada pelos movimentos sociais operários seria uma das razões para a queda da Primeira República, à medida que a inércia do governo para atender o clamor e a necessidade popular aumentava a massa de insatisfeitos. A atenção social, à época,

era provida majoritariamente por particulares, cujos esforços eram insuficientes para aplacar as profundas desigualdades socioeconômicas do País⁸⁹.

Pouco ou nada se fazia para atender os direitos de seguridade social e, nesse sentido, Carvalho (2009, p. 62) aponta que a Constituição Republicana de 1891 era um impeditivo à intervenção do poder público Federal nas relações de trabalho, mantendo um capitalismo ortodoxo, já superado nos países europeus em razão da revolução industrial e da busca de melhores condições de vida para a classe trabalhadora – que, por sua vez, sustentava o desenvolvimento econômico, mas vivia em situação de miserabilidade. Em contrapartida, na Primeira República, como vimos, muitas foram as iniciativas governamentais para promover e sustentar o desenvolvimento econômico.

O governo movia-se no sentido de ampliar o acesso ao crédito pelos novos industriais e pelo agronegócio, devendo-se ressaltar que ações dessa natureza levaram o País à sua primeira grande crise econômica – a Crise do Encilhamento. Se, de um lado, havia muito apoio político e econômico para sustentar o crescimento da pequena camada elitista da população brasileira, de outro, pouco era feito no âmbito social.

A possibilidade de regulamentação do trabalho veio apenas com a Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, que alterou as competências do Congresso Nacional, permitindo-o legislar sobre o tema⁹⁰.

Em síntese, não havia na Primeira República gasto público significativo com direitos sociais, o foco era o desenvolvimento econômico pela lógica estritamente liberal. Assim, o governo lidava com a questão social na maioria das vezes como “caso de polícia”, utilizando a força policial para reprimir as manifestações dos trabalhadores, entre elas as greves. Não

⁸⁹ Relata Carvalho (2009, p. 61), referindo-se ao período entre os finais do Império e da Primeira República: “Com direitos civis e políticos tão precários, seria difícil falar de direitos sociais. A assistência social estava quase exclusivamente nas mãos das associações particulares. Ainda sobreviviam muitas irmandades religiosas oriundas da época colonial que ofereciam a seus membros apoio para tratamento de saúde, auxílio funerário, empréstimos, e mesmo pensões para viúvas e filhos. Havia também sociedades de auxílio mútuo, que eram a versão mais leiga das irmandades e antecessoras dos modernos sindicatos. Sua principal função era dar assistência social aos membros. Irmandades e associações funcionavam com base contratual, isto é, os benefícios eram proporcionais às contribuições de seus membros. Mencionem-se, ainda, as santas casas de misericórdia, instituições provadas de caridade voltadas para o atendimento dos pobres”. Em resumo, na falta de uma iniciativa organizada do poder público para prover direitos sociais, os mais pobres dependiam da caridade de grupos e instituições privadas.

⁹⁰ “Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: [...] 28. legislar sobre o trabalho, Constituição Federal de 1891, com alteração da Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926.”

havia qualquer projeto minimamente articulado pelo Estado no sentido de prover o bem-estar da classe trabalhadora, embora houvesse demanda para isso.

A pauta dos direitos sociais – impulsionada pelo movimento operário – recebeu pouca atenção do governo⁹¹, situação que foi alterada somente nos anos 30 do século passado, quando, de acordo com historiadores, cientistas sociais e políticos, pôde-se considerar instituído o Estado de Bem-estar Social no Brasil, expresso por meio de uma atuação organizada e regulada pelo poder público no sentido de viabilizar acessos e prover serviços de educação, saúde, assistência e seguridade social, renda, habitação, emprego, afetando positivamente o nível de vida da população⁹².

De 1930 a 1988, o País viveu duas ditaduras, o Estado Novo de Getúlio Vargas e a ditadura militar, e viu os direitos sociais passarem na frente dos direitos políticos⁹³. Nos primeiros anos da década de 1930, houve um grande incremento da legislação trabalhista e previdenciária, além de medidas voltadas à proteção social, o que se estendeu durante o período militar.

Getúlio Vargas foi responsável por introduzir na estrutura do Governo Federal, em 1930, pastas destinadas a gerir atividades destinadas a assegurar e prover direitos sociais, e seu governo foram criados: o Ministério da Educação e da Saúde Pública e o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

⁹¹ Ao retratar a evolução dos direitos sociais no Brasil, Carvalho (2009, p. 62-64) explica que as intervenções do Governo Federal nas relações de trabalho eram tímidas e pontuais, atuando, majoritariamente, de forma reativa ao aumento da agressividade dos movimentos operários durante os anos da Primeira Guerra Mundial. Do ponto de vista normativo, verifica-se que um embrião dos direitos sociais foi lançado em 1919, quando o Brasil assinou o Tratado de Versalhes, ingressando na Organização Mundial do Trabalho (OIT), e foi editada lei estabelecendo a responsabilidade dos patrões pelos acidentes de trabalho. Além disso, de acordo com histórico de evolução dos direitos trabalhistas na Primeira República apontado por Carvalho (2009, p. 62-64): “Em 1923, foi criado um Conselho Nacional do Trabalho que, no entanto, permaneceu inativo. Em 1926, uma lei regulou o direito a férias, mas foi outra ‘medida para inglês ver’. O que houve de mais importante foi a criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários, em 1923. Foi a primeira lei eficaz de assistência social. [...] Três anos depois, em 1926, foi criado um instituto de previdência para os funcionários da União”.

⁹² Nesse sentido Draibe (1993, p.21): “Por ‘Welfare State’ estamos entendendo, no âmbito do Estado Capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, afetando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora”.

⁹³ A década de 1930 representou um grande avanço nos direitos sociais em contraposição aos direitos políticos, que evoluíram de forma mais complexa ao passarem por dois períodos autoritários, entre eles o longo período de ditadura militar (CARVALHO, 2009, p. 87-88).

Necessário ressaltar que a educação se tornou um direito de todos com a Constituição de 1934⁹⁴, cumprindo à União a fixação de diretrizes básicas por meio de plano nacional de educação, o qual deveria compreender todos os graus e ramos de ensino, comuns ou especializados, além de coordenar sua execução no País (art. 150, “a”, da CF/1934). A previsão constitucional de um plano nacional de educação aponta para a construção de uma das primeiras políticas públicas em território nacional, contando, inclusive, com a vinculação de recursos para sua execução, uma vez que a Constituição de 1934 determinou que 10% das receitas com impostos da União, e não menos que 20% dos recursos dos Estados e Distrito Federal, deveriam ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento de sistemas educativos.

A saúde largou atrás da educação, se considerarmos que a Constituição de 1934 foi mais tímida nesse tópico, que apenas anotou que haveria competência concorrente da União e dos Estados para cuidar da “saúde e assistência públicas” (art. 10, II, da CF/1934).

Nesse contexto, na década de 1930, os direitos sociais não apenas foram incluídos na pauta política do poder público, mas também no orçamento. Consequentemente, iniciou-se a competência do TCU para analisar os primeiros passos das políticas públicas brasileiras. Como, então, o TCU operou o controle externo sobre elas?

Como narrado anteriormente, há duas perspectivas para a análise evolutiva do controle externo: específica e incidental; a última é voltada a realizar uma avaliação legalista-contábil, enquanto a primeira requer uma análise organizacional da atuação administrativa, com o fito de buscar a compatibilidade desta com os objetivos fundamentais do Estado. Por que retomar esse entendimento?

O aprimoramento das atividades fiscalizadoras do TCU, no período de 1930 a 1988, foi significativamente impactado pelas evoluções e involuções democráticas do período.

Embora fosse possível falar em uma expansão dos direitos sociais e do gasto público para esse fim, por muito tempo a análise da Corte sobre as políticas governamentais restringiu-se à perspectiva legal-contábil, ou seja, incidental, voltada ao gasto específico, sua compatibilidade com o orçamento e com a legislação, e ao contrato administrativo *per se*. Não havia qualquer apreciação em sentido operacional – como a política se desdobrava,

⁹⁴ “Art. 149. A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.”

considerando todos os atos administrativos que a compõem, e se ela atingia sua finalidade. A visão que hoje temos das chamadas auditorias operacionais teve seu embrião nas inspeções previstas na Constituição de 1967, contudo a análise de finalidade ou de resultados encontrava grande dificuldade de ser operada, pois, além da ausência de instrumentos necessários, os parâmetros de controle eram herança essencialmente legalista, somando-se a isso a ausência de diretrizes constitucionais claras acerca dos direitos fundamentais.

O TCU sofreu com grande instabilidade; embora o gasto público na área social tivesse sido ampliado, o controle externo não acompanhou paulatinamente a mesma lógica. Em verdade, as competências da Corte passaram por uma movimentação pendular, ora definindo e estabilizando seu campo de atuação, ora sendo reprimidas em razão do recrudescimento do autoritarismo – pouco simpatizante com o exercício do controle externo.

4.2.2.1. Estado Novo e um breve respiro democrático

Quando o Governo Provisório assumiu o poder político após a Primeira República em 1930, o contexto político era autoritário e o controle externo perdeu parte significativa de seu prestígio. À época, o Tribunal teve suas atividades de controle das contas do governo paralisadas até 1933 e sofreu duros golpes, como a redução em seu quadro de ministros e auditores; tal situação seria alterada apenas com a promulgação da Constituição de 1934 (COTIAS E SILVA, 1999, p. 68).

Em 1934, a Corte retomou parte de seu privilégio, e a análise prévia das contas do Presidente da República, por exemplo, que antes era prevista apenas em lei ordinária, passou a ter guarida constitucional⁹⁵. Houve um esforço notável da Assembleia Constituinte para trazer o cerne das competências do Tribunal de Contas para a Constituição; a Corte foi, então, enquadrada como “órgão de cooperação nas atividades governamentais”, o que, em verdade, fortaleceu a ideia de autonomia e independência do TCU, desvinculando-o da tripartição de poderes tradicional e aproximando-o de outros órgãos como o Ministério Público⁹⁶.

⁹⁵ “Importante atribuição conferida pela Constituição de 1934 foi a emissão de parecer prévio, no prazo de trinta dias, sobre as contas, agora denominadas constitucionalmente contas do Presidente da República, para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados. Essa prerrogativa, antes estabelecida pela lei ordinária – Decreto Legislativo n.º 2.511, de 20 de dezembro de 1911 – não passou de letra morta durante 23 anos, conforme antes mencionado, só vindo a se tornar competência de fato do Tribunal de Contas, e a ser exercida em sua plenitude com a elevação à categoria de norma constitucional, expressa no artigo 102” (COTIAS E SILVA, 1999, p. 71).

⁹⁶ Como explica Willeman (2008, p. 134): “A inovação que merece ser salientada, porém, diz respeito ao esforço constituinte em inserir o Tribunal de Contas na arquitetura mais ampla da tripartição de poderes orgânicos

A nova carta republicana previa o Tribunal em uma seção específica, entre seus arts. 99 e 102, fazendo distinção de suas principais atividades: (i) acompanhamento da execução orçamentária; (ii) julgamento das contas dos gestores públicos; (iii) registro prévio dos contratos, e (iv) parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

Esses avanços não perdurariam por muito tempo, pois, com o golpe de 1937, novamente o órgão viria a cair no ostracismo não somente pelo pouco espaço que a Carta Política reservava ao Tribunal de Contas, mas muito em razão do processo de centralização administrativa do Estado Novo.

A Constituição de 1937 reduziu significativamente o espaço para o TCU, fazendo uma menção genérica em seu art. 114⁹⁷ (que sofreu uma pequena alteração com a Lei Constitucional n.º 09, de 1945⁹⁸), e a previsão de parecer prévio sobre as contas do Presidente foi extirpada do conteúdo constitucional e a regulamentação efetiva da Corte foi relegada ao texto infraconstitucional.

Na prática, o Tribunal, além de perder sua atribuição para controle das contas do Presidente da República, nem sequer conseguia ser protagonista no controle da execução orçamentária, o qual era realizado pelo Departamento Administrativo de Serviço Público (DASP), órgão da administração pública direta criado pelo Decreto-lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, que tinha entre suas atribuições organizar “do ponto de vista da economia e eficiência as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamentos, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público” (art. 2.º, “a”), fiscalizar a execução orçamentária (art. 2.º, “c”) e inspecionar serviços públicos (art. 2.º, “h”).

estatais. Afinal, sendo a Corte de Contas uma ‘criação posterior à teoria da separação dos poderes e fruto da prática, destoava das linhas rígidas da tripartição”.

⁹⁷ “Art. 114. Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único. A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.”

⁹⁸ Retirada a necessidade de aprovação pelo Conselho Federal, passando à seguinte redação: “Art. 114. Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Parágrafo único. A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei”.

Nesse sentido, o controle realizado pelo DASP não só foi protagonista durante o Estado Novo, como também concentrou em si o papel de construção da racionalidade administrativa para o gasto público e o desempenho de suas funções institucionais (FERNANDES, 2020, p. 84), além de concentrar as atividades relativas à fiscalização da eficiência das políticas públicas no período que representava a entrada do Brasil no modelo de Estado de Bem-Estar Social. Diante disso, a atuação do departamento trazia consigo a ótica operacional que somente foi implementada no TCU décadas depois, de forma embrionária pelas inspeções *in loco*, durante o período militar, e de forma mais desenvolvida com as auditorias previstas pela Constituição de 1988.

O DASP atuava como órgão responsável pelo desenho do orçamento e das políticas públicas (então retratadas como apenas “serviços públicos”), de modo a direcioná-los para a consecução das atividades do Estado. Observa-se, pois, que a lógica estabelecida é consentânea com a ideia de uma administração pública pautada por resultados, em que pese a fixação dos resultados almejados tenha sido realizada num contexto de sérias deficiências democráticas.

Fernandes (2020, p. 84-85) faz uma interessante leitura da atuação do órgão, considerando o longo período de sua existência (1938-1986), apontando o alinhamento e o caráter de cooperação do DASP com o governo:

[...] o controle da execução orçamentária desempenhado pelo DASP, instrumentalizado pela burocracia da administração federal, destacou-se em relação ao Tribunal de Contas e por sua burocracia de controle. E isto por uma razão simples: o controle daspiano seguia a cartilha de seu tempo, isto é, era um instrumento de consecução das finalidades vislumbradas pelo Estado. Sua atuação não tinha o condão de reprimir a atividade estatal, pelo contrário, era elemento informativo que permitia o planejamento orçamentário, com vista à consecução de seus objetivos.

Assim, o Departamento exercia um controle voltado para a eficiência da Administração, representando um primeiro passo da estrutura administrativa do Estado brasileiro para a avaliação de eficiência que temos hoje. Ao DASP cumpria um apoio técnico-operacional na atuação do Estado com a finalidade de garantir a realização eficiente de seus objetivos.

Sua lógica de atuação não era repressiva, não se tratava de uma avaliação de “legalidade ou ilegalidade” dos projetos do Estado, “tudo ou nada”, mas sim de uma atuação propositiva, orientada pelos fins compartilhados por toda a administração pública naquele momento histórico. O Tribunal de Contas, por sua vez, era interpretado como um entrave a

esses propósitos, sua avaliação da legalidade dos atos administrativos, sob a ótica do então governo, em verdade, paralisava a administração (FERNANDES, 2020, p. 85).

Portanto, concluímos que o TCU não teve um papel fundamental no controle das políticas públicas em sua gênese no Estado Social brasileiro, eis que sua ótica legalista-repressiva, combinada com as limitações que a Constituição de 1937 lhe impunha – retirando qualquer aspecto de uma atuação colaborativa com Estado –, não possibilitava a avaliação holística que essas novas formas de agir do Estado demandavam. Ademais, o Tribunal não dispunha de instrumentos adequados para avaliar as atividades do Estado prestador de serviços que ali surgia.

O “controle interno”, viabilizado por meio do DASP, estava mais bem instrumentado para apoiar o governo nesse campo, fiscalizando e propondo o orçamento e as próprias atuações em matéria de serviços públicos, tudo de forma alinhada com os propósitos do Estado, sendo-lhe expressamente atribuída a competência para avaliar a eficiência dos serviços públicos. A situação era de concentração administrativa – quem propunha também controlava –, cenário pouco adequado para um Estado Democrático. O DASP possuía a visão holística que o TCU não detinha, visão essa que mais tarde fundamentaria a criação da figura das auditorias operacionais.

Apenas com a Constituição de 1946 o Tribunal de Contas voltou a receber disciplina mais específica no texto constitucional, o qual passou a dispor sobre o tema em seus arts. 22⁹⁹ (o qual previa que a fiscalização da execução do orçamento era de competência do Congresso Nacional “com auxílio do Tribunal de Contas”), 76¹⁰⁰ e 77¹⁰¹, esses dois últimos localizados

⁹⁹ “Art. 22. A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios pela forma que for estabelecida nas Constituições estaduais.”

¹⁰⁰ “Art. 76. O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional. § 1.º Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos Juizes do Tribunal Federal de Recursos. § 2.º O Tribunal de Contas exercerá, no que lhe diz respeito, as atribuições constantes do art. 97, e terá quadro próprio para o seu pessoal.”

¹⁰¹ “Art. 77. Compete ao Tribunal de Contas: I – acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; II – julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; III – julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. § 1.º Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional. § 2.º Será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste. § 3.º Em qualquer caso, a recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se, após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do

no Capítulo II, reservado para o Poder Legislativo, especificamente em sua Seção VI, que se referia ao orçamento, retomando a atribuição de elaborar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. O controle externo pelo TCU permaneceu essencialmente legalista, em que pese o gasto público com direitos sociais estivesse sendo alargado pelo Estado.

É possível afirmar que, até a Constituição de 1967, a Corte não procedia à análise específica dessas políticas, apreciando apenas os gastos públicos realizados em três óticas diferentes: (i) a compatibilidade dos dispêndios com o orçamento; (ii) o controle dos contratos firmados pela Administração; e (iii) o controle dos atos administrativos que implicavam custos ao erário. Nenhuma dessas óticas conseguia aproximar-se da visão finalístico-operacional como o DASP detinha ao analisar o orçamento e os serviços públicos.

Portanto, durante a gênese do Estado Social brasileiro (1930 a 1964), o olhar da Corte de Contas era essencialmente legalista – contábil e pouco contribuía para o aprimoramento das políticas públicas, contribuição essa que, por sua vez, era realizada de forma efetiva pelo DASP, órgão interno do Poder Executivo.

4.2.2.2. *Ditadura militar*

A situação encontrou alguma mudança com a Constituição de 1967, ainda em um contexto antidemocrático – a ditadura militar, que previa ao Tribunal de Contas da União a possibilidade de realizar inspeções no âmbito das auditorias financeiras e orçamentárias¹⁰². Novamente, o texto constitucional voltou a dedicar um maior espaço às atividades da Corte, previstas entre os arts. 71 e 73. Entre as principais alterações trazidas pelos dispositivos estão o encerramento definitivo do controle prévio das despesas e contratos, bem como o retorno da apreciação das contas do Presidente da República.

As inspeções, previstas no âmbito das auditorias financeira e orçamentária, conferiram ao Tribunal a possibilidade de análise *in loco* das atividades do Estado que implicavam dispêndio de recursos públicos, contudo os critérios de análise ainda eram

Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional. § 4.º O Tribunal de Contas dará parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional. Se elas não lhe forem enviadas no prazo da lei, comunicará o fato ao Congresso Nacional para os fins de direito, apresentando-lhe, num e noutro caso, minucioso relatório de exercício financeiro encerrado.”

¹⁰² Art. 73, § 3.º, da CF/1967: “A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as **inspeções** que considerar necessárias”.

majoritariamente vinculados à esfera da análise de legalidade estrita, como fez constar o art. 73, § 5.º, da Constituição de 1967¹⁰³.

Fernandes (2020, p. 92-93) assinala que as inspeções *in loco* se revelaram um instrumento importante e “mais arejado” que o registro prévio dos atos e contratos administrativos, visto que superariam a perspectiva objetiva e “quase mecânica” da regularidade contábil-orçamentária dos dispêndios públicos, que, por sua vez, era característico da análise prévia realizada pelo TCU. Nesse sentido, teria sido instaurada nova concepção de controle externo da administração pública, fundada na ideia de planejamento do orçamento público e de toda a atividade estatal:

[...] atendendo à nova concepção de controle externo introduzida pelo regime militar a partir do Decreto Lei n.º 200/1967 [...] o orçamento público deixara de ser uma peça estritamente financeira, para se tornar um instrumento de planificação das ações estatais como um todo (FERNANDES, 2020, p. 93).

Nessa perspectiva, a lógica do controle financeiro-orçamentário foi alterada em consonância com a mudança na forma de administrar o País.

Foi no período ditatorial que as políticas públicas passaram a ter maior grau de institucionalização e planejamento, o que significa, em outras palavras, maior regramento jurídico por meio da elaboração de planos de governo, de abrangência nacional e regional, em diversos setores de atividade estatal. O orçamento passou, então, a prever recursos para sustentar despesas que deveriam superar o marco anual, estendendo-se por um período maior que um ano com a finalidade de alcançar objetivos previamente estabelecidos nos planos nacionais.

A competência para elaboração desses planos era dos Ministros de Estado, aos quais, nos termos do art. 15 do Decreto-lei n.º 200/1967, competia orientar e dirigir a elaboração de planos gerais, setoriais e regionais de duração plurianual em suas respectivas esferas de atuação para dirigir a ação administrativa do Estado. Durante o período da ditadura militar brasileira, necessário salientar que existiam ao menos três ministérios cujas atividades eram

¹⁰³ Art. 73, § 5.º, da CF/1967: “§ 5.º O Tribunal de Contas, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das Auditorias Financeiras e Orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, deverá: a) assinar prazo razoável para que o órgão da Administração Pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; b) no caso do não atendimento, sustar a execução do ato, exceto em relação aos contratos; c) na hipótese de contrato, solicitar ao Congresso Nacional que determine a medida prevista na alínea anterior, ou outras que julgar necessárias ao resguardo dos objetivos legais”.

especialmente voltadas para a consecução dos direitos sociais: “Educação e Cultura”, “Trabalho e Previdência” e “Saúde”.

Do ponto de vista orçamentário, a execução dos gastos com planos que superavam o dispêndio anual de recursos deveria ser incluída em “orçamento plurianual de investimento” (art. 65, § 4.º, da CF/1964¹⁰⁴), que, conforme previsto pelo art. 5.º da Lei Complementar n.º 03, de 7 dezembro de 1967, seria “a expressão financeira dos programas setoriais regionais”, ou seja, o orçamento e os planos setoriais tinham uma relação intrínseca para garantir o funcionamento do Estado.

Nesse sentido, a atuação do Estado em matéria de políticas públicas foi institucionalizada não apenas pela criação dos respectivos programas governamentais, como também pelas previsões orçamentárias, cuja vigência superava a regra da anualidade – de acordo com o art. 6.º da Lei Complementar n.º 03/1967, o orçamento plurianual de investimento tinha vigência de três anos –, induzindo à ideia de continuidade e planejamento voltado para a consecução de objetivos com maior durabilidade.

O orçamento – prevendo despesas plurianuais voltadas para suprir os dispêndios de políticas públicas promovidas pelo Estado – tornou-se documento essencial para o planejamento e para o controle da atuação administrativa. Consequentemente, não cumpria ao TCU apenas analisar a legalidade da despesa perante o orçamento, mas também verificar a compatibilidade do gasto público com o planejamento de gastos plurianual fixado nas normas orçamentárias.

Assim, é correto afirmar que o orçamento passou a prever não somente o financiamento, mas também o próprio planejamento das políticas públicas desenhadas pelo Estado por meio de seus Ministérios, cuja consequência é a inclusão efetiva da análise de políticas públicas pelo TCU, uma vez que o exame do cumprimento dos planos setoriais incluía-se entre as atribuições do controle externo.

Cumprindo ainda assinalar que, embora tenha havido avanços na formatação institucional das competências do TCU, a efetividade dessas mudanças foi pequena em razão da política autoritária do regime militar, como explica Willeman (2008, p. 144-145):

¹⁰⁴ Art. 65, § 4.º: “Nenhum projeto, programa, obra ou despesa, cuja execução se prolongue além de um exercício financeiro, poderá ter verba consignada no orçamento anual, nem ser iniciado ou contratado, sem prévia inclusão no orçamento plurianual de investimento, ou sem prévia lei que o autorize e fixe o montante das verbas que anualmente constarão do orçamento, durante todo o prazo de sua execução”.

A verdade, porém, é que os dispositivos formais dos documentos constitucionais de 1967 a 1969 pouco ou quase nada dizem efetivamente a respeito do exercício das finanças públicas naquele período autocrático. Durante a maior parte da ditadura militar, havia, em paralelo à ordem constitucional, os atos institucionais que suspendiam as garantias pertinentes ao exercício da função judiciária, de que também eram titulares os membros do Tribunal de Contas. Na prática, o TCU e os demais Tribunais de Contas encontravam-se limitados e apenas eram mantidos no contexto da ordem jurídica de modo a simular, com sua existência legal, traços de democracia.

Do perspectiva jurídico-administrativa, o mérito do regime militar foi trazer a ideia de racionalidade e planejamento para administração pública na condução de suas atividades, seja do aspecto material (o que deve ser feito, quais direitos devem ser priorizados), seja do ponto de vista organizacional (como deve ser feito, quais recursos devem ser utilizados, por quanto tempo). Nesse último aspecto, destaca-se que a reforma administrativa promovida no período autoritário vinculou as políticas públicas à sua expressão financeiro-orçamentária, uma vez que o gasto público se tornou matéria específica e dotada de especial planejamento.

Apresentamos um esboço do que hoje entendemos como institucionalização jurídica das políticas públicas, mediante a produção de diversos atos normativos de elaboração e implementação de programas dessa natureza e também pela criação de instrumentos de controle mais direcionados.

Contudo, essas diretrizes de organização e racionalidade não foram utilizadas no sentido de maximizar a inclusão social e o combate às desigualdades. Fagnani (2005), ao analisar as políticas sociais no período de 1964 a 1989, anota que nesse tempo houve uma “modernização conservadora das políticas sociais”, o que se deu por meios de reformas de mecanismos institucionais e burocráticos que ampliaram o alcance da gestão governamental e das formas de financiamento do gasto social. Este último, por sua vez, foi direcionado por ações que atendiam precipuamente as camadas de maior renda da população, pouco agindo em favor dos menos favorecidos (FAGNANI, 2005, p. 13):

A análise dos resultados da política social implementada ao longo do ciclo autoritário revela que essa modernização institucional e financeira possibilitou que houvesse uma inequívoca expansão da oferta de bens e serviços que atenderam, sobretudo, as camadas de média e de alta renda. Nesse sentido, as políticas sociais cumpriram importante papel para legitimar o regime junto a esses segmentos, bases de sua sustentação política. Por outro lado, a análise dos resultados da política social no pós-64 também revela o caráter conservador dessa modernização, na medida em que, via de regra, seus frutos não foram direcionados para a população mais pobre e tiveram reduzido impacto na redistribuição de renda.

Em vista disso, no período em tela, houve uma ampliação da oferta de serviços públicos, o que não significa que o caminho foi o mesmo para os programas voltados à

inclusão dos mais pobres. Em verdade, nota-se que durante o período militar houve um expressivo aumento das desigualdades.

Em meados do século XX, o Estado brasileiro já havia passado a estruturar e implementar políticas públicas visando à garantia de direitos à saúde, à educação e à seguridade social, contudo os instrumentos de controle ainda eram, em sua maior parte, estruturados sob a égide legalista, característica da administração pública burocrática, embora, à época, pudesse ser notada alguma tendência à organização administrativa gerencial, focada em resultados.

O TCU, por exemplo, ainda estava preso aos aspectos mais legalistas da análise das atividades administrativas. Não era possível – nem era prevista – qualquer avaliação de resultado, ou seja, de atendimento da finalidade desses programas, em que pese, à época, especialmente com a edição do Decreto-lei n.º 200/1964, fosse possível cogitar um primeiro desenho da administração pública gerencial.

Assim, as políticas públicas passaram a ser objeto dos órgãos de controle externo realizado pelo TCU a partir de seu surgimento, porquanto esses programas estão essencialmente vinculados à aplicação de recursos públicos para certas finalidades. Nessa perspectiva, o controle das políticas públicas inicia-se a partir de uma lógica legalista-contábil, porém assim não permanece, passando a incluir análises valorativas que superam a apreciação de legalidade estrita, o que se deu especialmente a partir do contexto da Constituição de 1988, responsável por introduzir um programa de direitos sociais a ser provido pelo Estado, sem determinar como e quais os instrumentos devem ser utilizados pelo administrador público.

4.2.3. 1988: a constitucionalização das políticas públicas e ampliação do controle externo

Destaca-se que as competências do TCU estão arroladas em sua maior parte no art. 71 da CF/1988. No entanto, a complexidade de sua atuação deve ser lida em consonância com o enunciado pelos arts. 70 a 75 da CF/1988 e por outros dispositivos esparsos do texto constitucional.

Do ponto de vista normativo, o controle de políticas públicas pelo TCU está previsto, portanto, para além do art. 71 da CF/1988, uma vez que existem outras normas que atraem essa competência ao Tribunal, como é o caso da análise conjunta do disposto pelo art. 166, §

1.º, da Carta da República, e pelo art. 59, I, da Lei Complementar n.º 101/2000, a Lei de Reponsabilidade Fiscal.

O art. 166, § 1.º, da CF/1988 versa sobre a apreciação de planos e programas nacionais, regionais e setoriais pelo Congresso Nacional no bojo da avaliação dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais. De acordo com esse dispositivo, os referidos planos e programas serão examinados por Comissão Mista permanente de senadores e deputados.

Essa comissão, por sua vez, poderá se servir do TCU para opinião técnica fundamentada do Tribunal – tal como expressamente menciona o art. 38, II, da Lei Orgânica do TCU, segundo o qual:

Art. 38. Compete, ainda, ao Tribunal:

[...]

II – prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por suas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas.

Por seu turno, o art. 59, I, da Lei Complementar n.º 101/2000 dispõe sobre a fiscalização do atingimento de metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e o auxílio do Tribunal de Contas ao Congresso Nacional para a fiscalização dessas metas.

A Constituição Federal de 1988 incumbe aos Tribunais de Contas a competência para fiscalizar a legalidade, a economicidade e a legitimidade dos atos da administração direta e indireta.

As hipóteses de controle descritas na Carta Constitucional variam entre atuações centrais, em que a Corte de Contas é protagonista no exercício do controle externo, e auxiliares, quando esses Tribunais auxiliam o Poder Legislativo, emitindo parecer prévio e não vinculante, no julgamento da regularidade das contas dos chefes do Poder Executivo em níveis federal, estadual, municipal ou distrital.

Nesta última hipótese, os Tribunais de Contas atuam como verdadeiros assessores na guarda do patrimônio público pelo Poder Legislativo. No primeiro caso, esses Tribunais figuram como verdadeiras instâncias de controle e julgamento da atuação estatal sob a égide dos princípios que lhes são curados nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição.

Destaque-se que a prestação de serviços públicos antes da Constituição de 1988 não estava vinculada a um programa constitucional de expansão de direitos individuais, sociais e difusos, mas, sim, à oportunidade e conveniência dos administradores públicos, que tornavam a implantação de políticas públicas algo casuístico, panorama que foi substancialmente alterado pela Constituição Cidadã, que passou a representar a “espinha dorsal” da atividade administrativa na consecução dos direitos fundamentais, apresentando diretrizes e deveres prestacionais claros àqueles que fizessem as vezes de governo.

Especialmente no contexto pós-Constituição de 1988, o TCU ampliou suas atividades no controle externo, abrangendo aspectos da atividade administrativa mais valorativos, o que é característico da Carta Republicana em razão de seu conteúdo programático, como é o caso da análise de legitimidade e economicidade.

Esse foi o grande avanço no controle externo exercido pelo TCU, com novos e mais amplos critérios, o órgão passou do controle formal legal-contábil, repressivo e sancionatório para uma posição de avaliação de resultados, de compatibilidade dos atos e contratos administrativos com os objetivos e princípios gerais da República.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 foi responsável por introduzir ao TCU o exercício de um controle externo gerencial, pautado precipuamente por resultados, como consequência de todo o conteúdo programático que o texto constitucional impôs para a operacionalização da própria administração pública. Nas palavras de Speck (2000, p. 78):

Esses recentes critérios abriram novos caminhos para o Tribunal, e suscitaram um amplo debate sobre a sua implementação. Ficou transparente que a Constituição, nesse sentido, tinha um caráter programático, ultrapassando as capacidades atuais da instituição e mostrando os rumos para o futuro.

Há, como discutimos no segundo capítulo deste trabalho, uma relação direta entre o programa constitucional de direitos individuais, sociais, difusos e coletivos e o aumento da discricionariedade administrativa. É, pois, possível afirmar que a adoção de um modelo de gestão administrativa gerencial também induziu à organização do controle externo sob a mesma ótica.

Em outras palavras: o aumento da atividade administrativa, que supera os limites da legalidade estrita, fez surgir a necessidade de ampliação do controle externo por meio do uso de critérios de avaliação também mais amplos.

As consequências desse processo foram: (i) a redução da discricionariedade administrativa, como explica Di Pietro (2013, [n.p.]): “[...] como o conceito de lei (e de legalidade) foi se ampliando com a evolução do Estado de Direito, a consequência inevitável foi a redução do âmbito da discricionariedade da Administração”; e (ii) o exercício do controle externo sob aspectos mais valorativos, e não apenas de legalidade formal dos atos da administração pública.

Logo, a atuação do TCU, como prevista nas constituições anteriores – ou seja, restrita à avaliação legal-contábil –, tornou-se insuficiente para garantir a legitimidade do exercício do Poder Executivo. Diante disso, a Constituição de 1988 instaurou uma nova ordem no exercício do controle externo pelo TCU:

A Constituição de 1988 mudaria esse quadro, incluindo explicitamente os critérios da legalidade, legitimidade e economicidade na avaliação. O texto constitucional autorizava o Tribunal de Contas a criticar a administração usando critérios que estão além da avaliação legal-contábil. Enquanto o conceito da legalidade se refere à aplicação do dinheiro em determinado programa, a legitimidade e a economicidade fazem referência a outras dimensões da atuação financeira da administração (SPECK, 2000, p. 77).

Ora, não há como destacar a ampliação do controle do TCU sob os critérios de legitimidade e economicidade da administração pública federal da ampliação da atuação do Estado, especialmente no campo das políticas públicas.

Esses novos critérios foram introduzidos justamente pelo fato de que a legalidade formal e os aspectos contábeis analisados pelo controle tradicional do TCU eram insuficientes para acompanhar a atuação administrativa que, em razão da Constituição essencialmente programática, tornou-se cada vez mais discricionária.

O programa constitucional exigia uma atuação imediata da administração pública na saúde, na educação e na assistência social, exemplos de “áreas-chave” para promover não apenas o benefício individual dos cidadãos, mas, principalmente, os objetivos fundamentais da República (art. 3.º da CF/1988): a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de constituição.

Os novos deveres fundamentais da República tinham como objetivo transformar o Brasil num Estado de Bem-Estar com um alicerce sólido na Constituição, mas não informavam como deveriam ser cumpridos. A discricionariedade ampliada veio então para

suprir essa omissão constitucional e permitir o atendimento dos deveres fundamentais do Estado por meio da instituição de políticas públicas, como programas estruturados normativa e legalmente para atender às necessidades dos cidadãos.

Há, *in casu*, natural dispêndio de recursos públicos para cumprir com esses programas, contudo o foco do controle externo não é apenas a utilização regular do erário, mas também a consecução dos objetivos republicanos por meio desses programas, cuja implementação afasta-se da lógica clássica administrativista de que o Estado somente deve fazer aquilo que está previsto na lei, aproximando-se de outra máxima: o Estado deve agir para o atingimento das finalidades estatuídas na Constituição, buscando o melhor caminho para alcançá-las, observando os limites legais impostos ao exercício do poder e permitindo que suas decisões sejam legítimas e com participação popular democrática.

Em resumo, as políticas públicas são uma parte importante dos gastos públicos, mas seus controles interno e externo não podem ser pautados por aspectos meramente financeiros, sob pena de ser negada a efetividade do texto constitucional, que priorizou a busca por resultados consubstanciados no desenvolvimento econômico e social.

Por essa razão, a Constituição de 1988 ampliou a atuação do TCU, colocando entre os critérios de controle externo a legitimidade e a economicidade, cujo conteúdo é compatível com a atuação administrativa gerencial, ou seja, com foco na consecução dos direitos fundamentais individuais, sociais e difusos.

Inquestionável que a previsão de novos critérios de controle externo ao TCU é evidência clara de sua competência para a análise de políticas públicas sob uma ótica fundada em valores jurídicos, e não apenas legalistas.

A introdução dos critérios de legitimidade, inclusive, fundamentou a construção de um olhar operacional da Corte de Contas sobre as políticas públicas, ou seja, uma análise da implementação e da execução desses programas, e não somente acerca de sua conformidade com a lei em sentido estrito, o que encontrou algumas dificuldades na estrutura interna do Tribunal, que ainda ensaiava um modelo específico de fiscalização sobre programas de governo. Nesse sentido, Speck (2000, p. 78):

Esses recentes critérios abriram novos caminhos para o Tribunal, e suscitaram um amplo debate sobre a sua implementação. Ficou transparente que a Constituição, nesse sentido, tinha um caráter programático, ultrapassando as capacidades atuais da instituição e mostrando os rumos para o futuro. Para a avaliação da economicidade de determinados programas, seria necessário um controle que ultrapassasse os

procedimentos de registrar determinados atos, ou de verificar a prestação de contas, na base de documentações fornecidas pela administração. Somente investigações e auditorias próprias do órgão de controle – que levantassem não somente a contabilidade e a adequação orçamentária, mas aspectos da implementação administrativa, alternativas para determinados programas e resultados alcançados – poderiam fundamentar uma avaliação desse tipo. Em relação a essas investigações, o Tribunal de Contas, naquele momento da promulgação da Constituição de 1988, não dispunha nem de recursos disponíveis nem de qualificação para a sua realização.

Portanto, a introdução desses novos critérios fez surgir no âmbito do TCU a necessidade de implementação de novos instrumentos de fiscalização, os quais deveriam ser dedicados a analisar a operação especialmente das políticas públicas, a qual chamamos de controle operacional.

Interessante anotar que o movimento da análise operacional das políticas públicas não se deu apenas no Brasil. Veja-se que os Tribunais de Contas são instituições que encontram pares ou similares em vários países do mundo, sendo possível, inclusive, uma análise comparada, como já fizeram alguns doutrinadores brasileiros, por exemplo, Odete Medauar.

Estudos nesse sentido são importantes pois têm como principal legado auxiliar na elaboração e na sistematização de parâmetros de controle que possam ser utilizados também pelos Tribunais de Contas brasileiros, tendo como exemplos modelos de atuação já aplicados e sobre os quais é possível uma análise valorativa de efetividade do controle exercido. Em outras palavras, investigar o direito comparado no caso dos Tribunais de Contas é relevante para questionar se os pontos de diferença entre os órgãos de controle estrangeiros e os pátrios são considerados avanços ou retrocessos. No primeiro caso, seria possível inclusive advogar eventual mudança da estruturação de nossas Cortes de Contas com a finalidade de aprimorar o modelo de controle de externo e a gestão pública.

Além disso, em que pese a legislação pátria ser dotada de especificidade quando comparada com o direito estrangeiro, no Brasil e em grande parte dos países ocidentais, o controle externo da administração pública tem o mesmo fundamento: a necessidade de controle do Estado pelo sistema de freios e contrapesos derivado da separação de seus poderes. Medauar (2020, p. 113) aponta que, no Ocidente, inclusive, é possível afirmar que o controle externo é em geral atribuído ao Poder Legislativo, já a natureza das Cortes de Contas varia de acordo com cada ordenamento, bem como seu feixe de competências.

Da perspectiva da análise de políticas públicas, a França teve sua Constituição alterada pela Lei Constitucional n.º 2008-724, de 23 de julho de 2008, para incluir

expressamente entre as atribuições da Corte de Contas francesa a avaliação – e não o controle – de políticas públicas.

A diferenciação entre as competências de controle e avaliação da Corte nesse tema possui desdobramentos significativos sobre a forma como o Tribunal de Contas francês encarou e estruturou a execução dessa nova atribuição. Basta observar que a doutrina especializada francesa entende que não houve a introdução de um controle de políticas públicas, mas sim da competência de sua avaliação pelo Tribunal de Contas francês.

O controle, nesse caso, seria uma tarefa com a qual a Corte já estaria familiarizada, uma vez que exerceria sua competência jurisdicional de controle das finanças públicas em forma de auxílio ao Parlamento. Nesse sentido, a alteração constitucional gerou enorme preocupação para os membros da Corte acerca da organização de seus trabalhos, uma vez que haveria uma grande mudança de lógica em suas atividades, as quais são preponderantemente voltadas para o controle fiscalista das atividades do Estado.

Em artigo sobre o tema, Hayez (2015, p. 707-711), conselheiro da *Court de Comptes*, órgão que corresponde ao modelo brasileiro de Tribunal de Contas na França, comenta que a avaliação de políticas públicas possui uma lógica própria com a qual a Corte não estava acostumada antes, gerando um aumento não somente da carga, como também da complexidade do trabalho.

Acerca da mudança da lógica do trabalho a ser desenvolvido, Hayez (2015) lembra alguns pontos importantes na nova atribuição da Corte. O primeiro deles diz respeito à delimitação de atuação, uma vez que o Tribunal passa a ter que avaliar o atingimento dos objetivos das políticas públicas e não faz necessariamente uma análise de conveniência e oportunidade (discricionariedade administrativa) das escolhas do administrador público.

Trata-se, pois, de uma análise de resultados, superando o controle fiscalista das políticas públicas. Como consequência, surge um novo ponto: a avaliação de políticas públicas pelo Tribunal de Contas francês é uma atividade realizada *a posteriori*, não efetuando qualquer espécie de avaliação *ex ante*.

Cumprindo ainda registrar que, no sistema jurídico francês, a avaliação de políticas públicas é compartilhada entre o Tribunal de Contas e o Parlamento. Hayez (2015), contudo, aponta que a Corte se preocupa em manter sua autonomia no tema, escolhendo as políticas públicas que serão analisadas e não se comprometendo com o consenso na avaliação.

Diante dessas considerações, é possível verificar que o Tribunal de Contas francês, ao avaliar políticas públicas, exerce um papel complexo, porém, diferentemente do controle fiscalista, não destinado à aplicação de sanções. Além disso, como anotado por Hayez (2015), as políticas públicas devem ser analisadas pela Corte em aspectos amplos, e não apenas considerando-as como dimensões do gasto público. Em verdade, o que se nota é o objetivo de promover melhorias na gestão pública, o que não passa necessariamente por uma atuação sancionatória.

A avaliação de Hayez (2015) na França é plenamente compatível com as perspectivas do controle de contas no Brasil. Sundfeld e Câmara (2011, p. 117) afirmam que o controle externo exercido pelo TCU na dinâmica da atual Constituição tem como objetivo principal controlar a atuação dos sujeitos da administração pública, cumprindo ao Tribunal adverti-los dos atos administrativos ilegais ou potencialmente irregulares, antes mesmo de puni-los, o que caracteriza uma atuação mais colaborativa e propositiva da Corte¹⁰⁵.

No Brasil, a partir de 1988, instaurava-se uma nova ordem de fiscalização: a operacional, ou seja, como as atividades do Estado para promoção de direitos eram estruturadas, implementadas e executadas, avaliando-se se elas efetivamente direcionavam-se para a consecução dos direitos e objetivos previstos na Constituição. Não se tratava mais de uma análise binária de certo ou errado.

4.3. Das atividades de controle externo do TCU

Há um rol constitucional de atividades de controle externo exercidas pelo TCU previstas principalmente entre os arts. 71 e 72 da CF/1988. Considerando o grande número de atividades específicas, há quem prefira uma abordagem mais sistemática do tema, agrupando essas atividades conforme suas características comuns.

Conforme Speck (2000, p. 82-83), há quatro tipos de atividades de controle externo:

- (i) atividades quase administrativas, que se referem aos registros de aposentadorias e pensões;
- (ii) atividades de assessoria, caso da elaboração do parecer prévio sobre as contas do governo;

¹⁰⁵ “O Tribunal fiscaliza e adverte os gestores, dialoga com eles e, se entender devido, os pune com sanções fortes. Isso, por óbvio, tem um impacto sobre as decisões destes sujeitos – que, muito racionalmente, buscam evitar as sanções pessoais – e, por essa via indireta, tem efeito sobre o funcionamento da máquina pública. Mas, em geral, a pressão dos entendimentos do Tribunal sobre o curso da ação administrativa é apenas indireta, não imediata. O Tribunal não tem poder constitutivo ou desconstitutivo: não anula e não toma decisões substitutivas dos atos da administração. Ele age sobre os sujeitos, não diretamente sobre a função administrativa, salvo exceções bem específicas” (SUNDFELD; CÂMARA, 2011, p. 117).

(iii) atividades judiciárias, referindo-se ao julgamento das contas de gestores e administradores de dinheiros públicos em geral; e (iv) atividades de fiscalização realizadas por meio de investigações e auditorias, as quais podem surgir de quaisquer das atividades anteriormente mencionadas, mas devem ser tratadas de forma específica em razão de suas características que identificam “um tipo autônomo de procedimento do Tribunal de Contas”.

A organização de capítulos do Título VI do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), denominado “Atividade de Controle Externo”, sugere uma classificação similar, acrescentando mais uma categoria à lista de Speck (2000). De acordo com o RITCU, as **atividades de controle externo** executadas pelo TCU são de três tipos principais:

Quadro 2 – Atividades de controle externo do TCU

Atividades de Controle Externo	Previsão no RITCU
1) Julgamento de contas	Capítulo I
2) Apreciação de contas do Presidente da República	Capítulo II
3) Fiscalizações de pessoas, entidades e atividades jurisdicionadas	Capítulo III
4) Apreciação de atos sujeitos a registro	Capítulo IV
5) Resposta a consulta	Capítulo V

Do ponto de vista normativo, o exercício do controle externo pelo TCU, além das disposições constitucionais que especificam suas atividades (especialmente o art. 71 e seguintes da Constituição Federal), assenta-se sobre disposições infraconstitucionais (caso da Lei Orgânica do TCU, Lei Federal n.º 8.443, de 16 de julho de 1992) e atos normativos do próprio Tribunal, entre os quais se inclui seu Regimento Interno, estes últimos responsáveis pela organização das atividades de controle externo do TCU.

Nesse sentido, em que pesem as previsões constitucionais e infraconstitucionais sobre o tema, é possível afirmar que é nos atos normativos internos que há uma verdadeira sistematização da atividade de controle externo exercida pela Corte de Contas com a previsão de instrumentos e métodos específicos para o desenvolvimento dessa função pelo Tribunal.

A organização do controle externo é realizada de acordo com o planejamento proposto pela presidência do TCU e aprovado em Plenário da Corte, o qual recebe o nome de “Plano de Controle Externo” (art. 188-A do Regimento Interno).

Especialmente, as atividades de fiscalização, efetuadas por meio de auditorias, acompanhamentos e monitoramentos, recebem diretrizes específicas por meio de outro documento chamado “Plano de Fiscalização”, cuja previsão é do art. 244 do RITCU. A princípio, além de estabelecer diretrizes para a realização das fiscalizações, esse plano define os temas de maior significância para a execução de auditorias, acompanhamentos e monitoramentos, ou seja, contém os temas considerados mais relevantes pela Corte de Contas – e para os quais ela envidará maiores esforços e recursos.

Inicialmente, o Plano de Fiscalização teria periodicidade anual, obedecendo as diretrizes da Resolução TCU n.º 185/2005 (atualmente revogada), porém, desde 2013, o documento foi incorporado ao Plano de Controle Externo do TCU, planejamento mais amplo que disciplina não apenas as atividades de fiscalização dos jurisdicionados, como também as atividades de julgamento e apreciação de contas¹⁰⁶, conforme mencionado anteriormente.

Dois anos depois, por meio da Resolução TCU n.º 269/2015, o Plano de Controle Externo passou a integrar o “Plano Estratégico” do Tribunal (PET), documento com abrangência mais ampla e com o objetivo principal de estabelecer diretrizes de controle externo e de gestão, além de direcionar as unidades administrativas do TCU para “busca por resultados mais efetivos para a sociedade” (art. 5.º da Resolução TCU n.º 308/2019).

Como parte do PET, o Plano de Controle Externo corresponde ao trecho que dispõe sobre “objetivos estratégicos temáticos de controle externo e seus respectivos indicadores de desempenho”, conforme o art. 5.º, § 2.º, da Resolução TCU n.º 308/2019.

¹⁰⁶ Em 2013, o TCU, no âmbito do Acórdão n.º 2997/2013 – TCU – Plenário, que apreciou a proposta de definição de um novo sistema de Planejamento e Gestão do Tribunal culminando na edição da Resolução n.º 257/2013, entendeu que não houve revogação do Plano de Fiscalização, que passou a incorporar o Plano de Controle Externo. Essa incorporação ficou mais clara com a Resolução TCU n.º 269/2015, que em seu art. 6.º, § 2.º, informou que o plano de controle externo daria cumprimento ao plano de fiscalização. Contudo, a atual resolução sobre o tema, Resolução TCU n.º 308/2019, deixou de mencionar essa integração. Com a revogação expressa da Resolução n.º 185/2005, que disciplinava o objetivo e a forma de elaboração do Plano de Fiscalização e considerando que, a partir de 2013, as resoluções que versavam sobre o Sistema de Planejamento e Gestão do TCU passaram a atribuir expressamente ao Plano Estratégico a tarefa de eleger os temas mais importantes para a Corte, antes disso, a atribuição de definir a temática de maior significância era do Plano de Fiscalização, ficou estabelecido que o Plano Estratégico cumpre formal e materialmente as funções dos Planos de Controle Externo e de Fiscalização, de modo que há, evidentemente, uma revogação especialmente desse último, que não é citado na Resolução n.º 308/2019. A ausência de dispositivos sobre o Plano de Fiscalização traz sérias dificuldades para a compreensão sobre como está assentada a organização do TCU para realizar auditorias, monitoramentos e acompanhamentos de seus jurisdicionados, havendo claro descompasso entre o conteúdo do Regimento Interno, que prevê expressamente a existência do Plano de Fiscalização, e as normas que disciplinam a efetiva atuação do Tribunal no controle externo.

Assim, é correto afirmar que, atualmente, todo o sistema de controle externo do TCU tem suas diretrizes, temas e objetivos consubstanciados no PET, o qual é elaborado a cada seis anos. Os desdobramentos desse plano são tratados em outro documento denominado Plano de Gestão, que, segundo o art. 6.º da Resolução TCU n.º 308/2019, é um “instrumento de alinhamento institucional e tem a função de orientar e direcionar os demais planos ou ações operacionais”, cuja elaboração, por sua vez, é bienal. Os planos estratégico e de gestão compõem o sistema de planejamento e gestão do TCU, atualmente regido pela já mencionada Resolução TCU n.º 308/2009.

Conclui-se que no Regimento Interno do TCU encontra-se a definição básica das atividades de controle externo desenvolvidas pelo Tribunal e, em outros instrumentos normativos do órgão, acha-se a sistematização administrativa (planejamento e gestão) dessas atividades, garantindo que elas atendam de forma organizada à missão institucional da Corte de Contas, buscando resultados efetivos para a sociedade.

4.3.1. Instrumentos de fiscalização do TCU

Considerando o texto regimental, o processo de fiscalização do TCU pode ser deflagrado por iniciativa: (i) da própria Corte de Contas (art. 230 do RITCU); (ii) do Congresso Nacional (arts. 231 e 232 do RITCU); (iii) popular direta ou por partidos políticos, associações ou sindicatos, o que será feito por meio de denúncia (art. 234 do RITCU); (iv) de autoridades públicas no geral, como juízes, servidores, membros do Ministério Público da União, dos órgãos de controle interno, representantes do Poder Legislativo, além de outros legitimados nos termos do art. 237 do RITCU, mediante apresentação de representação.

As propostas de fiscalização formuladas a partir dessas iniciativas são apreciadas por ministro relator do TCU ou pelo Plenário do Tribunal, a depender da matéria sobre a qual versarem. O art. 17 da Resolução TCU n.º 308/2019 especifica as hipóteses em que as propostas de fiscalização devem ser apreciadas por decisão singular do relator ou pelo colegiado Plenário do Tribunal de Contas. Com exceção das solicitações de fiscalização do Congresso Nacional (SCN), que são sempre analisadas pelo Plenário, as demais propostas podem ser apreciadas pelo relator em decisão singular, quando compatíveis com o PET.

Nesse sentido, a compatibilidade com o PET agiliza os procedimentos administrativos para que seja realizada a fiscalização, uma vez que são priorizadas as

fiscalizações que tenham como objeto os temas pré-selecionados pela Corte de Contas por meio de seu Plano Estratégico.

Necessário destacar que não há uma agenda específica de fiscalizações estabelecida pelo Tribunal, de modo que as propostas de fiscalização podem ocorrer a qualquer tempo e por meio de qualquer dos legitimados, priorizando-se aquelas que guardarem compatibilidade com o PET.

Uma vez deflagrada a fiscalização, ela deverá ser realizada utilizando instrumentos previstos no Regimento Interno do TCU de acordo com o objetivo estabelecido pelo ente fiscalizador. São cinco os instrumentos estabelecidos pelo Regimento: levantamento, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos.

4.3.1.1. Levantamentos

Os levantamentos previstos no art. 238 do Regimento Interno do TCU¹⁰⁷ são, em resumo, os instrumentos utilizados para colher informações acerca da estrutura organizacional e do funcionamento do ente ou do objeto fiscalizado, sendo também usados para avaliar a viabilidade de uma fiscalização específica. O TCU identifica ao menos três funções distintas dos levantamentos:

- (i) conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;
- (ii) identificar os objetos e instrumentos de fiscalização adequados; e
- (iii) avaliar a viabilidade da realização de fiscalização.

¹⁰⁷ “Art. 238. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; II – identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e III – avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações.”

Para guiar os técnicos na elaboração dos relatórios de levantamento, o TCU editou o “Roteiro de Levantamento”, uma espécie de manual que contém orientações sobre métodos e procedimentos necessários à realização desse tipo de fiscalização. Tal documento foi recentemente atualizado por meio da Portaria SEGECEX n.º 5, de 12 de abril de 2021, e contém informações que esclarecem as principais características dos levantamentos, descritiva e analítica, as quais preponderam a depender da natureza do relatório de levantamento, havendo recomendação expressa do TCU para que se privilegiem relatórios de cunho analítico.

Assim, considerando as funções (i), (ii) e (iii) supra-apontadas, tem-se que a primeira tem caráter essencialmente descritivo, pois, conforme consta do Roteiro de Levantamento elaborado pelo TCU, seus relatórios de levantamento têm como objetivo “fornecer informações detalhadas e sistematizadas”, viabilizando que a unidade técnica do TCU compreenda aspectos importantes do objeto fiscalizado como seu contexto organizacional, político e de execução material, ou seja, “condições de implementação e operação de organizações, políticas, programa ou projetos públicos”, como define o Roteiro de Levantamento do TCU (2021, p. 6).

As duas últimas, identificação de objetos e instrumentos de controle e avaliação da viabilidade das fiscalizações, por seu turno, produzem relatórios de levantamento do tipo analítico, uma vez que:

[...] além da descrição do objeto fiscalizado e seu ambiente, são realizadas análises que irão orientar a atuação da unidade técnica (UT), seja identificando um rol de trabalhos futuros, seja fornecendo subsídios para o posicionamento quanto a viabilidade de realização de uma fiscalização específica (BRASIL, 2021, p. 6).

Ainda que seja natural ao levantamento a produção de conhecimento sobre o objeto a ser fiscalizado pela Corte de Contas, a orientação desta é que se evite a produção de relatórios de levantamento apenas com objetivo descritivo, recomendando-se que o conhecimento da clientela seja sempre acompanhado da identificação de objetos e instrumentos de controle e avaliação da viabilidade das fiscalizações.

Em linhas gerais, é possível afirmar que o levantamento é uma fase importante de outros tipos de fiscalização a serem realizados pelo Tribunal de Contas da União, sendo procedimento preparatório para a execução das auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos, sem, contudo, imiscuir-se materialmente em seus objetos, como bem esclarece o Roteiro de Levantamento (BRASIL, 2021, p. 7):

[...] o levantamento não deve ser utilizado para avaliar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, nem o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, nem a exatidão de demonstrativos financeiros. Esses são os objetivos das auditorias de conformidade, operacional e financeira, respectivamente.

Tais levantamentos, por sua vez, ao final, compreenderão a análise de mérito do quanto investigado, segundo os parâmetros de legalidade, legitimidade, eficiência, economicidade, eficácia, além dos aspectos de adequação econômico-financeira.

Não há periodicidade definida para a realização de levantamentos, que ocorrem por determinação do Plenário, da Câmara de Julgamento do TCU, do relator ou do presidente do Tribunal na hipótese do art. 28, XVI¹⁰⁸, do Regimento Interno. As propostas são formuladas segundo critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, e analisadas por decisão fundamentada da autoridade competente, após parecer prévio da Secretaria-Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (SEGECEX), órgão da estrutura interna do TCU responsável por avaliar a conveniência de sua realização e o alinhamento com o PET¹⁰⁹.

Em resumo, os levantamentos podem dar ensejo a outras atividades de fiscalização do TCU, por exemplo, as auditorias.

4.3.1.2. *Inspeções*

As **inspeções**, previstas no art. 240 do RITCU, podem ter três objetivos diferentes: (i) suprir omissões e lacunas de informações; (ii) esclarecer dúvidas; e (iii) apurar as denúncias e as representações sobre atos administrativos e fatos da administração quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade. Desse modo, as inspeções são instrumentos de natureza auxiliar e ajudam a esclarecer questões que são objeto de outros processos de fiscalização.

A dependência desse procedimento de outros preexistentes é esclarecida por meio da Portaria SEGECEX n.º 29, de 9 de dezembro de 2010, que disciplina a realização de fiscalizações no âmbito do TCU, especialmente pelo seu art. 2.º, segundo o qual:

Art. 2.º A inspeção é planejada e executada no âmbito de processo de controle externo pré-existente e vincula-se à ação de controle objeto do referido processo.

§ 1.º O escopo da inspeção limita-se ao da ação de controle à qual ela se vincula.

¹⁰⁸ “Art. 28. Cumprido ao Presidente: [...] XVI – despachar os processos e documentos urgentes e determinar a realização de inspeção na hipótese de afastamento legal do relator no período de recesso.”

¹⁰⁹ Conforme previsto no parágrafo 37 do Roteiro de Levantamento, aprovado pela Portaria SEGECEX n.º 5, de 12 de abril de 2021.

§ 2.º O titular da unidade técnica avaliará a conveniência e a oportunidade de apresentar proposta de realização de auditoria quando houver indícios de irregularidades cuja apuração extrapole o escopo da ação de controle.

§ 3.º A portaria de fiscalização referente à inspeção poderá deixar de contemplar prazo para a fase de relatório nas situações em que o relato dos fatos investigados e apurados coincidir com a própria instrução do processo.

Assim como os levantamentos, as inspeções acontecem de forma pontual, sendo realizados conforme a necessidade, por determinação do Plenário, de uma das Câmaras, do relator ou do presidente do Tribunal em casos urgentes na ausência do relator do caso. Não há, portanto, programação específica para que ocorram, o que difere das auditorias, acompanhamentos e levantamentos.

4.3.1.3. Auditorias

As **auditorias**, previstas no art. 239 do Regimento Interno, são instrumentos de fiscalização utilizados para:

- (i) examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;
- (ii) avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, bem como seus sistemas, programas, projetos e atividades, especialmente quanto a seus aspectos de economicidade, eficiência e eficácia; e
- (iii) subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro pelo Tribunal.

Os objetos de auditorias são previstos pela Constituição Federal em seu art. 71, IV, o qual prevê a competência do TCU para realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, mediante iniciativa própria ou a pedido do Poder Legislativo. Há, contudo, uma diferença entre a natureza – que considera o objeto de fiscalização – e a tipologia das auditorias.

As espécies ou tipos de auditorias são determinados conforme a prática profissional e normas internacionais de auditoria, observadas por entidades de fiscalização do mundo inteiro, sendo identificadas nas normas de padrões de auditoria (*International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAIS*) da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (*International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*).

Considerando as ISSAIS¹¹⁰, o TCU prevê três tipos de auditorias:

- a) **auditorias de conformidade** têm como objetivo avaliar a aderência das atividades das entidades do setor público às normas que a regem. De acordo com a Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) n.º 4000, que corresponde à ISSAI n.º 400 (“Fundamental Principles of Compliance Auditing”), as normas (decisões, leis, atos legislativos, políticas, códigos estabelecidos e termos acordados) são critérios das auditorias de conformidade. Ao analisar a aderência aos critérios formais, a auditoria de conformidade examina “aspectos de legalidade”. Por sua vez, ao verificar a observância dos princípios gerais que regem a boa gestão financeira e a conduta dos funcionários públicos, esse tipo de auditoria observa “aspectos de legitimidade”¹¹¹. Não há um manual específico do TCU para essa modalidade de auditoria, e a norma técnica que trata desse tema no âmbito do Tribunal é chamada de “Padrões de Auditoria e Controle”. A realização da auditoria de conformidade pode ser de forma separada ou com as auditorias financeiras ou operacionais;
- b) **auditorias financeiras**, por sua vez, têm como objetivo garantir a confiabilidade das informações financeiras prestadas pelas entidades e órgãos públicos. São regulamentadas pela NBASP n.º 2000, que corresponde à ISSAI n.º 200 (“Fundamental Principles of Financial Auditing”), e, além disso, possuem manual próprio elaborado pelo TCU em 2016, “Manual de Auditoria Financeira”, que é o resultado da implantação de uma das estratégias alçadas pelo acordo firmado entre o TCU e o Banco Mundial (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD);

¹¹⁰ As ISSAIS são traduzidas pelo Instituto Ruy Barbosa (IRB), associação sem fins lucrativos da qual participam o TCU, os Tribunais de Contas estaduais e municipais brasileiros. A tradução e organização dessas normas são o que subsidia a emissão das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). A utilização dessas normas visa fortalecer institucionalmente as Cortes de Contas, garantindo a confiabilidade dos processos e resultados de auditoria.

¹¹¹ NBASP n.º 4000, parágrafo 24. A utilização dos termos “legalidade” e “legitimidade” ocorre aqui conforme consta da referida norma de auditoria, que os considera como traduções dos termos em inglês “regularity” e “propriety”, respectivamente.

c) por fim, as **auditorias operacionais**, cujo objeto é examinar o desempenho das políticas públicas de acordo com os princípios da economicidade, eficiência, efetividade e eficácia. Essa modalidade de auditoria é regulamentada pela NBASP n.º 3000, correspondente à ISSAI n.º 300 (“Fundamental Principles of Performance Auditing”).

É sobre o resultado destas últimas que concentraremos nossos esforços, considerando que o objetivo deste trabalho é a análise da eficiência das políticas públicas de inclusão social pelo TCU.

Cumpra ainda esclarecer que as auditorias, os acompanhamentos e os monitoramentos são realizados de acordo com os temas prioritários de fiscalização eleitos pelo Plenário do TCU. Essa escolha está contida no PET, documento que visa a definir objetivos estratégicos temáticos e indicadores para nortear a atuação do TCU, “estabelecer as principais diretrizes de controle externo e de gestão para o período de sua vigência, além de direcionar as ações das unidades que compõem a Corte de Contas na busca por resultados mais efetivos para a sociedade”, conforme previsão do art. 5.º, *caput*, §§ 1.º e 2.º, da Resolução TCU n.º 308/2019¹¹².

O PET consubstancia o Plano de Controle Externo, mencionado pelo art. 188-A do Regimento Interno, cujo objeto é disciplinar as atividades do TCU para o controle externo, ou seja, os procedimentos de julgamentos de contas (tomada de contas, tomada de contas especial e análise das contas do Presidente da República) e de fiscalização, e o Plano de Fiscalização, objeto do art. 244 do mesmo diploma, que tem a finalidade de oferecer diretrizes para a realização de fiscalizações não voltadas à apreciação de contas.

4.3.1.4. Acompanhamentos e monitoramentos

Por fim, o TCU também dispõe de instrumentos denominados **acompanhamentos e monitoramentos**. Os primeiros, previstos no art. 241 do Regimento Interno, têm como objetivo examinar os atos de gestão e avaliar o desempenho dos entes fiscalizados e dos sistemas, programas, projetos e atividades da administração pública ao longo de um período

¹¹² A Resolução TCU n.º 308/2019 é o ato normativo interno do TCU mais recente que dispõe sobre o sistema de planejamento e gestão da Corte. Essa norma estabelece, em linhas gerais, que atuação do TCU será realizada em três níveis: (i) estratégico, definido de acordo com o “Plano Estratégico do Tribunal”, com periodicidade de seis anos; (ii) tático, definido pelo seu “Plano de Gestão”; e (iii) operacional, que diz respeito aos planos e ações operacionais específicas do TCU.

predeterminado. Os segundos, previstos no art. 243, por seu turno, consistem na verificação do cumprimento das deliberações do TCU.

Portanto, é possível afirmar que os acompanhamentos consistem em uma espécie de auditoria continuada ao longo do tempo, enquanto as atividades de monitoramento visam a garantir a aplicação efetiva das determinações e recomendações da Corte de Contas, ou seja, da decisão final do ente de controle externo.

5. CONTROLE DA EFICIÊNCIA DO ACESSUAS TRABALHO PELO TCU

5.1. Metodologia de seleção dos acórdãos analisados

O presente capítulo dedica-se a verificar o controle da eficiência administrativa realizado pelo TCU ao analisar políticas públicas de inclusão social e produtiva, especificamente o Acessuas Trabalho¹¹³, a partir da jurisprudência do próprio Tribunal.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa ampla com termos próximos ao objeto de estudo. Os indexadores utilizados foram: “Acessuas”, “inclusão social”, “inclusão produtiva” e “inclusão social e produtiva”. Nessa primeira fase, identificamos 90 acórdãos, os quais tangenciavam de alguma forma os temas pesquisados.

Considerando que, conforme apontamos nos Capítulos 3 e 4 deste estudo, o TCU analisa as dimensões da eficiência (economicidade, eficácia, efetividade e eficiência em sentido estrito) nas políticas públicas por meio das auditorias operacionais, selecionamos apenas os acórdãos oriundos desse tipo de procedimento, o que reduziu a amostra de jurisprudência a 31 documentos.

A partir desse número, um novo filtro foi aplicado, selecionando apenas os acórdãos que versavam especificamente sobre o “Acessuas Trabalho” ou com outras políticas públicas de inclusão social e produtiva. O resultado foi a seleção de oito acórdãos, os quais são relacionados no Quadro 3:

Quadro 3 – Acórdãos analisados

Título	Data	Relator	Assunto
Acórdão 2.901/2018 – Plenário	12.12.2018	Min. Walton Alencar Rodrigues	Auditoria, sob a modalidade de fiscalização de orientação centralizada, com o objetivo avaliar a eficácia e a efetividade das políticas públicas federais de inclusão produtiva rural e urbana da população pobre, com destaque para os aspectos de articulação entre os diversos órgãos e esferas de governo e da focalização do público-alvo mais vulnerável. Relatório consolidador.

¹¹³ Ver Capítulo 1.

Acórdão 2.872/2018 – Plenário	05.12.2018	Min. José Mucio Monteiro	Auditoria que teve por objetivo a avaliação de políticas públicas de inclusão social e produtiva do Governo Federal no Estado da Paraíba.
Acórdão 2.691/2018 – Plenário	21.11.2018	Min. José Mucio Monteiro	Auditoria inserida na Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) Inclusão Socioeconômica, que tem por objetivo avaliar políticas públicas federais de inclusão social e produtiva da população carente e em vulnerabilidade social.
Acórdão 584/2018 – Plenário	21.03.2018	Min. Walton Alencar Rodrigues	Auditoria, no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sobre a prestação de serviços que promovam a inclusão social, em especial a diretriz de inclusão produtiva da população mais vulnerável e pobre do País.
Acórdão 583/2018 – Plenário	21.03.2018	Min. Walton Alencar Rodrigues	Auditoria, no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), sobre a prestação de serviços que promovam a inclusão social, em especial a diretriz de inclusão produtiva da população mais vulnerável e pobre do País.
Acórdão 503/2018 – Plenário	14.03.2018	Min. Walton Alencar Rodrigues	Auditoria em Fiscalização de Orientação Centralizada com o objetivo de avaliar a eficácia das iniciativas federais de políticas públicas de inclusão produtiva voltadas para o público pobre no Estado de Tocantins, com destaque para os aspectos de articulação e focalização.
Acórdão 2.140/2017 – Plenário	27.09.2017	Min. Walton Alencar Rodrigues	Auditoria Operacional, decorrente de representação do Ministério Público no TCU, com o objetivo de avaliar a governança da política pública para pessoas com deficiência, tendo em vista os problemas relacionados aos aspectos da institucionalização, <i>accountability</i> , coordenação e coerência, capacidade operacional e recursos e monitoramento e avaliação do Plano Viver sem Limite (plano nacional relacionado à política para pessoas com deficiência).
Acórdão 3.071/2016 – Plenário	30.11.2016	Min. Ana Arraes	Auditoria Operacional destinada a avaliar a implantação e a efetividade do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que permite o acesso gratuito a cursos de qualificação profissional e técnico.

A partir dos julgados elencados *supra*, observamos que a análise operacional do TCU sobre o Acesso Trabalho concentrou-se fortemente no ano de 2018.

Nesse exercício, houve a produção de um relatório consolidador de achados de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC)¹¹⁴, que resultou na prolação do Acórdão n.º

¹¹⁴ De acordo com a Portaria Adplan n.º 2/2010, que aprovou o documento denominado “Orientações para Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC”, no âmbito do TCU: “A Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC tem por objetivo avaliar, de forma sistêmica, temas ou objetos de controle, no âmbito nacional ou regional, procurando identificar as irregularidades mais comuns e relevantes, podendo, quando for o caso, propor aperfeiçoamentos na gestão pública e na própria sistemática de controle”. Nesse sentido, “[...] uma

2.901/2018 – Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, cujos apontamentos e conclusões foram fundamentais para análise que apresentaremos a seguir.

Cumpramos destacar o contexto em que a FOC em comento foi iniciada. Conforme consta do TC n.º 028.886.2017-8¹¹⁵, por determinação do Ministro Benjamin Zymler, nos autos do TC n.º 008.438/2017-0, foi realizado levantamento de auditoria com o objetivo de “identificar riscos de que os programas federais de inclusão produtiva alcancem o aumento de emprego ou empregabilidade de força de trabalho”.

O resultado do levantamento foi a proposta pela Secretaria de Controle Externo da Previdência (SECEX Previdência) de realização de auditoria operacional para avaliação da situação da política pública federal de inclusão social e produtiva em áreas rural e urbana.

Em 26 de setembro de 2017, o Ministro Walton Alencar Rodrigues autorizou a realização da FOC para avaliar o proposto pela SECEX.

No final do ano seguinte, em 5 de dezembro de 2018, foi prolatado o Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, referente ao TC n.º 027.831/2017-5, analisando os elementos de auditoria contidos nos TCs n.º 028.886/2017-8, n.º 028.130/2017-0, n.º 029.867/2017-7, n.º 029.794/2017-0 e n.º 030.158/2017-6, bem como concluindo pela expedição de recomendações e determinações a diversos órgãos da administração pública federal que executavam políticas de inclusão social e produtiva.

Cumpramos ressaltar que os Acórdãos n.º 503/2018 – Plenário¹¹⁶, n.º 583/2018 – Plenário¹¹⁷ e n.º 584/2 – Plenário¹¹⁸, que também serão analisados a seguir, são decisões decorrentes de processos pensados ao Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário.

Como consta do próprio relatório do Acórdão 2.901/2018 – Plenário, à época, existiam 41 políticas públicas de inclusão produtiva em execução no âmbito federal, contudo a auditoria optou pela análise de apenas três delas, sendo: em meio urbano, o Sistema

FOC pode ser descrita como a fiscalização ou conjunto de fiscalizações que envolvem preparação centralizada, execução descentralizada e consolidação dos resultados”. A norma ainda esclarece que a FOC observa os mesmos padrões de trabalho estabelecidos pela ação de controle que estiver sendo desenvolvida. Desse modo, se tratamos de FOC de auditoria operacional, como é o caso deste trabalho, os padrões a serem observados são aqueles que constam do “Manual de Auditoria Operacional” vigente à época da realização da FOC.

¹¹⁵ Apenso ao TC n.º 027.831/2017-5, processo do qual se origina o Acórdão n.º 2901/2018 – TCU – Plenário, Rel. Walton Alencar Rodrigues, j. 12.12.2018.

¹¹⁶ TC n.º 029.794/2017-0.

¹¹⁷ TC n.º 028.130/2017-0.

¹¹⁸ TC n.º 030.158/2017-6.

Nacional do Emprego (SINE) e o Acessuas Trabalho; e, em meio rural, a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). As duas últimas políticas são vinculadas ao, então, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a primeira, ao Ministério do Trabalho (MTb).

Diante do exposto, para os objetivos deste trabalho, qual seja a análise da eficiência do Acessuas Trabalho pelo TCU, o Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, acompanhado dos demais julgados que compuseram a FOC por ele relatada, possui especial relevância.

Além dessas decisões, analisamos os Acórdãos n.º 2.872/2018 – Plenário e n.º 2.691/2018 – Plenário, os quais estão inseridos no âmbito de outra FOC, cujo objetivo¹¹⁹, apesar de similar à FOC que originou o Acórdão n.º 2.901/2018, não incluiu especificamente a avaliação do Acessuas Trabalho.

Em verdade, esses julgados têm como escopo de auditoria operacional outros programas de inclusão social e produtiva, especificamente: o SINE, o Plano Progridir, a Política Nacional de Economia Solidária, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado e as Condicionalidades da Educação para o Programa Bolsa Família.

Nos Acórdãos n.º 2.872/2018 – Plenário e n.º 2.691/2018 – Plenário, os apontamentos com relação ao Acessuas Trabalho ocorrem com o fito de criar um quadro comparativo com as políticas que são objeto efetivo das auditorias operacionais retratadas por aqueles julgados. Mesmo em caráter comparativo, há nesses julgados referências importantes sobre a avaliação de eficiência do Acessuas Trabalho.

Foram ainda analisados os Acórdãos n.º 2.140/2017 – Plenário e n.º 3.071/2016 – Plenário, ambos do Plenário do TCU. O primeiro contém considerações sobre o Acessuas Trabalho acerca das políticas de inclusão de pessoas com deficiência e o último faz breves anotações sobre a relação do Acessuas Trabalho com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

¹¹⁹ De acordo com o relatório final da FOC, que compõe o Acórdão n.º 1.756/2020 – Plenário: “O objetivo da auditoria consistiu em avaliar políticas de inclusão social e produtiva do Governo Federal, em especial as voltadas para inclusão no mercado de trabalho por meio de ações do extinto Ministério do Trabalho (MTb) e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atual Ministério da Cidadania, bem como as condicionalidades da educação voltadas para o Bolsa Família”.

5.2. Parâmetros para o controle de eficiência

Todos os acórdãos analisados versam sobre auditorias operacionais. Como dissertamos no item 4.3.1.2 deste trabalho, o exame operacional comporta a análise de diversas dimensões do princípio da eficiência, quais sejam a eficácia, a efetividade, a economicidade e a eficiência em sentido estrito¹²⁰.

Entretanto, nenhum dos acórdãos analisados referencia de forma precisa qual o conteúdo desses critérios e como eles foram aplicados, ou seja, em que pesem as dimensões do princípio da eficiência sejam adotadas como parâmetros para o controle externo das políticas públicas de inclusão produtiva, o Tribunal não é preciso quanto à racionalidade de sua aplicação.

A imprecisão com a qual esses critérios são aplicados não se relaciona com a inexistência de normas sobre o tema no âmbito do TCU.

Em verdade, ao menos desde 2000¹²¹, o Tribunal conta com normativas internas, os “Manuais de Auditoria Operacional”, que conferem algum grau de precisão conceitual às dimensões do princípio da eficiência (eficácia, efetividade, economicidade e eficiência em sentido estrito) analisadas em suas auditorias operacionais.

Assim, havia à época da prolação dos acórdãos analisados um panorama normativo tornando tangíveis os critérios de controle operacional das políticas públicas.

No entanto, observamos que, no âmbito desses julgados, os conceitos determinados pelos manuais não são aplicados de forma clara, mantendo-se o alto grau de abstração característico dos princípios. Isso ocorre mesmo quando da ação controladora deriva uma recomendação ou determinação aos órgãos e entidades da administração pública federal controlados.

¹²⁰ Sobre nosso conceito de “eficiência em sentido estrito” ver Capítulo 2.

¹²¹ O primeiro “Manual de Auditoria Operacional” foi aprovado em 10 de julho de 2000, pela Portaria n.º 144/2000, da presidência do TCU. Esse manual já trazia conceitos de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade como instrumentos para “promover o aperfeiçoamento da gestão pública”. Antes desse manual, o TCU utilizava-se do sistema de “auditorias de desempenho”, emitindo documento chamado “Manual de Auditoria de Desempenho”, o qual foi aprovado pela Portaria n.º 222/1998. No âmbito desse último manual, encontravam-se dois instrumentos para avaliação das ações governamentais: as auditorias operacionais e as avaliações de programa. As primeiras eram dedicadas a “examinar a ação governamental quanto aos aspectos da economicidade, eficiência e eficácia” e as segundas dedicavam-se a “examinar o impacto dos programas, projetos e atividades governamentais”.

Em alguns casos, a partir das conclusões alçadas pelos técnicos ou pelos Ministros da Corte de Contas, é possível suspeitar quais critérios são utilizados, considerando os conceitos expressados pelo “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2010) vigente à época. Em outros casos, esse exercício nem sequer é possível.

Outro fator que concorre para a aplicação pouco precisa dos parâmetros de avaliação das políticas públicas no âmbito do controle externo exercido pelo TCU é a deficiência normativa das próprias políticas no estabelecimento de suas metas, atividades, competências e resultados. O Acessuas Trabalho, nesse sentido, é um exemplo negativo.

Isso porque é a partir da definição da dimensão jurídico-institucional da política pública¹²² – ou seja, de seus objetivos, escala e público-alvo, agentes e órgãos envolvidos e sua articulação, dimensão econômico-financeira e estratégia de implantação – que se torna possível o exercício do controle externo da eficiência na política pública. Todavia, parte das normas que definem esses elementos no Acessuas Trabalho também é pouco precisa, de modo que as avaliações de sua eficiência, eficácia, efetividade e economicidade¹²³ apresentam-se bastante prejudicadas.

Importante destacar que o controle externo exercido pelo TCU visa aferir se a política pública se conforma às normas jurídicas que a regem direta e indiretamente. Assim, se as normativas de regência não são claras, o controle externo será deficiente.

As consequências, tanto da imprecisão dos parâmetros de análise do controle externo quanto da regência da própria política, são um controle externo que: (i) não reflete a aplicação racional das regras, gerando insegurança jurídica aos controlados; e (ii) permite interferências do TCU no exercício da discricionariedade administrativa pelo Poder Executivo nos âmbitos da elaboração, implementação e execução das políticas públicas.

Para avaliar o controle externo da eficiência sobre o Acessuas Trabalho, adotamos como definições dos parâmetros da eficiência os conceitos contidos nos “Manuais de Auditoria Operacional” acerca das dimensões desse princípio, quais sejam: eficácia, efetividade, economicidade e eficiência em sentido estrito¹²⁴.

¹²² Sobre esse tema, ver Capítulo 2.

¹²³ Sobre esse tema, ver Capítulo 3.

¹²⁴ Sobre esse tema, ver Capítulo 3.

Além disso, fizemos recortes na análise dos acórdãos a partir do enquadramento jurídico-institucional do Acesso ao Trabalho¹²⁵, quais sejam: articulação institucional; dimensão econômico-financeira da política; público-alvo e focalização; e estratégias de implantação (ou metas) da política, incluindo ainda os seguintes aspectos de análise: contexto econômico de sua execução e os resultados da política pública.

Esses aspectos são analisados em tópicos próprios. Importante ressaltar que eles foram traçados a partir dos achados nos acórdãos e considerando a metodologia de estudo jurídico de políticas públicas proposta por Bucci (2016)¹²⁶, que melhor se ajustou ao material examinado.

Além da análise da eficiência do Acesso ao trabalho, observamos pontos importantes sobre a eficiência do próprio controle exercido pelo TCU. Consequentemente, apresentamos nossas considerações acerca desse tema em específico no item 5.3.7. destinado à análise da “eficiência e o nexo de causalidade nas deliberações do TCU”.

Passaremos, então, à efetiva análise do controle externo da eficiência pelo TCU sobre o Acesso ao Trabalho.

5.3. A eficiência do Acesso ao Trabalho de acordo com o TCU

5.3.1. Contexto econômico

No relatório do Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, a SECEX realiza considerações gerais sobre os aspectos metodológicos da auditoria e a respeito do objeto analisado por ela, quais sejam as políticas públicas de inclusão produtiva selecionadas (SINE, Acesso ao Trabalho e ATER).

Quanto aos objetos analisados, as considerações preliminares focam, inicialmente, o contexto econômico de execução das políticas públicas, o qual é denominado pelo relatório como “contexto econômico do emprego”.

A preocupação é justificada, pois somente a partir do contexto econômico de execução de uma política pública é possível avaliá-la perante os resultados almejados e

¹²⁵ Sobre esse tema, ver quadro 1 com o “Desenho jurídico-institucional do Acesso ao Trabalho” no item 2.3.2.

¹²⁶ Sobre o “Quadro de Referência para análise jurídica de políticas públicas”, proposto por Bucci (2016), ver o item 2.3.2.

alcançados. Isso ocorre pois há fatores externos à política que influenciam direta e indiretamente o atingimento dos resultados previamente estipulados.

As mudanças nos cenários de concepção, implementação e execução das políticas públicas, por vezes, impõem dificuldades ou facilidades à política pública, o que pode gerar resultados aquém ou além dos inicialmente planejados.

Nesse sentido, fatores externos influenciam o atingimento efetivo dos resultados almejados pelas políticas públicas (efetividade), a capacidade de cumprir as atividades-meio para seu atingimento efetivo (eficácia), a utilização racional dos recursos financeiros e insumos (eficiência em sentido estrito) ou a minimização dos custos para realização das atividades necessárias sem comprometimento de sua qualidade (economicidade).

Assim, em uma perspectiva ampla, a análise do contexto é requisito essencial para a avaliação racional de eficiência das políticas públicas em quaisquer de suas dimensões (efetividade, eficácia, economicidade e eficiência em sentido estrito). Diante do exposto, possível concluir que o objetivo da análise do “contexto econômico do emprego” parece ser conferir racionalidade e legitimidade às conclusões alçadas pelo TCU.

Logo, fatores que influenciam ou alteram o nexo de causalidade entre a ação pública e o resultado denotam-se de extrema importância, pois podem causar distorções nas conclusões alçadas pelo controlador acerca dos resultados alcançados pela política pública auditada.

Um exemplo recente é a pandemia de Covid-19 que alterou profundamente o cenário econômico, aumentando índices de desemprego e inflação, com menos oferta de empregos no mercado de trabalho e menor a capacidade de mobilização das políticas de inclusão produtiva.

Especialmente no caso do Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, observamos que, no tópico “2.1. Contexto econômico do emprego” do relatório, os técnicos do TCU apontam aspectos relacionados com a análise da eficiência em sua perspectiva genérica e, especificamente, em sua dimensão de eficácia, embora elas não sejam mencionadas expressamente. As demais dimensões do princípio da eficiência não são analisadas em face do contexto econômico. É o que exploraremos nos tópicos a seguir.

5.3.1.1. Aspectos genéricos de eficiência e contexto econômico

Verificamos que, quanto à **análise genérica da eficiência das políticas públicas** de inclusão produtiva, é notória a preocupação dos técnicos do TCU com os impactos do contexto econômico (fatores externos) sobre a avaliação dos resultados dessas políticas:

13. Nesta auditoria, partimos da concepção de que o aparato estatal de políticas públicas para inclusão produtiva deve sempre estar bem-preparado para executar as suas funções, não importando o ciclo econômico em que nos encontremos. Obviamente, isso não afasta a **necessidade óbvia de ajustar a leitura das informações obtidas durante este trabalho**. Portanto, a **conjectura econômica foi considerada para tecermos as conclusões do trabalho** (grifos nossos).

Nesse sentido, o relatório do julgador reconhece expressamente o contexto econômico desfavorável e propõe uma ampliação do período em análise como forma de mitigar os impactos desse contexto sobre a análise de eficiência realizada pelo Tribunal:

11. Um trabalho de inclusão produtiva em uma época de crise (2015-2017) **pode levantar questionamentos sobre a oportunidade de realizá-lo**. Por isso, estendemos o escopo desta investigação para o passado próximo, abrangendo o período de bonança da economia (2013-2014) (grifos nossos).

Constatamos ainda que há no relatório uma análise detalhada das taxas de desocupação no período de janeiro de 2012 a janeiro de 2018. Tal análise é apresentada com o objetivo de apontar o início e o fim da tendência de elevação da taxa de desocupação nacional, afastando os “questionamentos sobre a oportunidade” mencionados no trecho anterior:

12. Do ponto de vista do emprego, a economia comportou-se bem até 2014. [...] Os últimos trimestres de 2015 e 2016 [...] trouxeram elevações fortes no desemprego, que sobrepujaram à sazonalidade anual [...]. Impulsionada pelo período ruim da sazonalidade, no primeiro trimestre de 2017, a taxa de desemprego bateu os 13,7%. Desde então, ela recrudescer para 11,8% em dezembro de 2017 [...], valor esse eu aponta, ao menos, para o fim do ciclo de crescimento do desemprego e, esperançosamente, para um período mais favorável de emprego.

A apresentação do contexto desfavorável e o reconhecimento expresso de seus impactos sobre o exercício do controle externo da eficiência da política revelam a necessidade de garantir uma atividade controladora racional.

A racionalidade como “pano de fundo” para a apresentação do contexto das políticas públicas avaliadas tem, a nosso ver, o papel fundamental de conferir: (i) legitimidade; e (ii) validade jurídica ao exercício do controle externo.

Quanto à **legitimidade do controle externo**, observamos que o relatório do Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário denota especial preocupação com a legitimidade do procedimento

de escolha do período analisado de execução das políticas públicas de inclusão produtiva em face do contexto de crise econômica.

Tal preocupação aponta que o exercício do controle externo de políticas públicas também passa por algumas escolhas discricionárias do Tribunal, entre elas a seleção do período analisado de execução da política.

No relatório do Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, identificamos que os técnicos do TCU anotam que o contexto de crise de 2015-2017 “pode levantar questionamentos sobre a oportunidade” de realizar uma atividade de controle externo sobre as políticas públicas de inclusão produtiva e, por conseguinte, a auditoria estende o período analisado para o chamado “período de bonança econômica”.

A solução trazida pelo TCU é uma forma de garantir a legitimidade de exercício do controle externo, preenchendo suficientemente a motivação do ato administrativo de escolha do período estudado, além de conferir impessoalidade e isonomia, bem como reiterar a independência de seu exercício.

No que tange a esses três últimos aspectos do exercício do controle externo (impessoalidade, isonomia e independência), parece-nos que o objetivo dos técnicos do TCU é afastar a politização da decisão controladora, uma vez que, ao abarcar períodos de crise e de bonança, o controlador não está criticando especialmente esse ou aquele governo¹²⁷, mas analisando objetivamente os efeitos da política com execução em curso, considerando as peculiaridades de cada período.

Quanto à **validade jurídica do controle externo**, o objetivo é que o controle racional da eficiência das políticas públicas coadune-se com o panorama normativo sobre o tema, o qual o limita exigindo sua contextualização histórica e econômica.

Nessa perspectiva, em 2018, poucos meses antes da prolação do Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, ora em estudo, foram promovidas alterações no Decreto-lei n.º 4.657/1942 (LINDB).

Tais alterações introduziram expressamente no âmbito do controle judicial e administrativo, interno e externo, como regra, o dever de o controlador considerar as

¹²⁷ Importante destacar que o período analisado pelo TCU (2013 a 2017) abarca duas gestões presidenciais diferentes: Dilma Rousseff (PT, 2010-2016) e Michel Temer (PMDB, 2016-2018).

condições fáticas, os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, que limitam a atuação administrativa. Dessarte, a norma passou a conferir maior coercitividade à exigência de contextualizações histórica, social e econômica do objeto avaliado pelos órgãos de controle, tal como o TCU. É o que se depreende do disposto em seu art. 22, *caput* e § 1.º:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados **os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas** a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1.º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, **serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente** (grifos nossos).

Embora a LINDB deixe claro que a norma em epígrafe tem aplicabilidade sobre toda a atuação controladora, importa destacar que o controle das políticas públicas é, nos termos do referido art. 22, um exercício de interpretação de normas sobre gestão pública, bem como, especialmente no que se refere à atividade controladora exercida pelo TCU, uma análise acerca de sua regularidade como atos, normas e processos administrativos. Nesse sentido, há completa subsunção do controle externo das políticas públicas pelo TCU à norma em tela.

Analisando especificamente o dispositivo em epígrafe sob a ótica do controle de eficiência: interessante notar que ele se refere expressamente à consideração dos “obstáculos” e das “dificuldades reais” perante as exigências das políticas públicas. O que significa, em outras palavras, que a avaliação do cumprimento das metas e resultados estipulados por essas políticas deve sempre considerar o contexto em que elas estão sendo executadas.

Como referido, a LINDB foi alterada poucos meses antes da prolação do acórdão em estudo¹²⁸, não havendo menção a essa lei no âmbito do julgado.

A bem da verdade, a menção expressa a essa norma não seria de todo modo necessária. A contextualização é exigência que provém de várias normas do ordenamento jurídico, partindo, *ab initio*, dos deveres de razoabilidade e proporcionalidade, princípios implícitos na Constituição Federal.

Ademais, na Lei de Processo Administrativo Federal (Lei Federal n.º 9.784/1999), por exemplo, muitos anos antes da LINDB, já se exigia expressamente a obediência pela administração pública da razoabilidade e da proporcionalidade, nos termos do *caput* de seu

¹²⁸ Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário foi julgado em 5 de dezembro de 2018. As alterações na LINDB ocorreram em 25 de abril de 2018, ou seja, menos de oito meses antes.

art. 2.º: “Art. 2.º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”.

Há, portanto, o cumprimento dos deveres estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro, expressos tanto pela LINDB quanto pela Lei de Processo Administrativo Federal.

O que se pretende dizer é que, embora essas normas não sejam mencionadas no Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, o relatório da SECEX Previdência, ao reservar um espaço para a análise do contexto econômico das políticas públicas de inclusão produtiva (“contexto econômico do emprego”), deixa clara a tentativa de expressar a racionalidade e a proporcionalidade do processo de auditoria operacional.

Tornar clara a racionalidade e obedecer à proporcionalidade no processo de controle externo das políticas públicas significam dar cumprimento à exigência normativa de apreciação do contexto em que as decisões administrativas foram tomadas.

Desse modo, tal exigência é, a nosso ver, condição para a validade para o exercício do controle externo como um todo. Sem a apreciação da política pública de forma contextualizada, o controle é ilegal, não podendo produzir efeitos jurídicos, especialmente de cunho sancionatório.

5.3.1.2. Aspectos de eficácia e contexto econômico

A partir da leitura do Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, observamos que o TCU reconhece, ainda que não de forma expressa, os impactos do contexto econômico (fatores externos) sobre a eficácia das políticas públicas de inclusão social e produtiva.

Para entendermos esse reconhecimento, necessário retomar o conceito do exame de eficácia segundo o “Manual de Auditoria Operacional” do TCU (BRASIL, 2010, p. 12) aplicável à época¹²⁹: “O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações”.

¹²⁹ Importante destacar que os conceitos adotados para eficácia, efetividade, eficiência e economicidade no mais recente “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2020) não sofreram alterações.

Nesse sentido, a eficácia estaria relacionada à capacidade de cumprimento das atividades materiais das políticas públicas (bens e serviços a serem prestados) previamente estabelecidas pelo planejamento expresso em sua estratégia de implantação (metas imediatas).

No âmbito do Acórdão n.º 2901/2018 – Plenário, está claro que o contexto econômico, especialmente num contexto de crise, impacta diretamente as atividades materiais de políticas públicas de inclusão produtiva:

13. [...] Afinal de contas, se **a colocação da população no mundo do trabalho torna-se mais difícil nessa época, deprimindo os indicadores de intermediação do trabalho**, por outro lado, há ainda outras ações, como de qualificação profissional, que podem ocupar o tempo do trabalhador desempregado, período em que ele não se vê tentado a abandonar a profissionalização para obter seus rendimentos necessários (grifos nossos).

O impacto, contudo, não é interpretado pelos auditores do TCU apenas como limitador à execução da política pública. Em verdade, o contexto é utilizado como fundamento para exigir dos gestores institucionais outras ações/atividades – alternativas – em prol do objetivo genérico de “colocação da população no mundo do trabalho”¹³⁰.

Resta saber se as atividades propostas pelo controlador encontram previsão e/ou fundamento nas normas estruturantes da política. Observar a base normativa do programa torna-se ainda mais relevante quando notamos que, ao menos no trecho em epígrafe, o TCU parece considerar a proposição de “soluções alternativas” pelos gestores da política como instrumento para avaliação da eficácia das políticas de inclusão social e produtiva.

Especificamente no caso do Acesso ao Trabalho, não se inclui entre as atividades previstas pela política a oferta de “qualificação profissional”. Ademais, não nos parece compatível com o objetivo da política (“integração ao mundo do trabalho”) propor aos usuários do SUAS formas de “ocupar o tempo do trabalhador desempregado” para ele não se ver “tentado a abandonar a profissionalização”, como se o curso profissionalizante fosse um fim em si mesmo.

Importante destacar que o público-alvo do programa sempre foi a população em situação de pobreza e de extrema pobreza, ou seja, indivíduos que buscam na maior parte de seu tempo assegurar sua subsistência. Logo, não há para esse público, por via de regra, “tempo livre” a ser ocupado com outra tarefa que não seja garantir direitos sociais básicos (alimentação, moradia, saúde etc.).

¹³⁰ Quanto à amplitude do objetivo da política, ver item 2.3.2.

Nesse sentido, a ideia do Acessuas Trabalho é, a partir da compreensão do usuário do SUAS de forma integral, oferecer meios de inclusão profissional mais adequados para que se possibilite sua subsistência, o que não significa necessariamente a utilização de cursos de profissionalização, mas também de alternativas como o empreendedorismo individual e, até mesmo, a inclusão por meio do mercado informal de trabalho.

Diante do exposto, verificamos que a análise de eficácia realizada pelo TCU, com base no contexto econômico das políticas de inclusão produtiva, não está adequada aos propósitos normativos delimitados por esses programas.

5.3.2. *Articulação institucional*

Superada a questão do contexto econômico, observamos que os principais apontamentos do TCU sobre as políticas públicas de inclusão produtiva versam a respeito da articulação institucional desses programas. Pelas considerações realizadas pelo Tribunal, é possível compreender que há entendimento consolidado acerca da relação direta entre a coordenação das diversas iniciativas de inclusão produtiva e o princípio da eficiência.

No caso do Acessuas Trabalho, executado pelo MDS, o Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário aponta que está no cerne dessa política a necessidade de atuar com outras políticas.

O TCU anota a essencialidade da integração institucional do Acessuas Trabalho em diversos trechos do Acórdão n.º 2901/2018, apontando, inclusive, falhas importantes na execução da política:

264. Percebe-se pelas duas políticas citadas [Acessuas Trabalho e Progredir], assim com outras iniciativas executadas pelo MDS na vigência do Plano Brasil Sem Miséria, que há uma busca pelo diálogo interministerial na tentativa de integrar outros projetos assim como focalizar na população pobre. No entanto, ainda é possível identificar **dificuldades enfrentadas tanto pelo ministério quanto pelos executores das políticas na ponta que fazem com que esses esforços não atinjam a efetividade desejada.**

265. **No caso do Acessuas Trabalho**, tanto a equipe da sede quanto as equipes regionais, com exceção de Minas Gerais, identificaram que **atores importantes para a operacionalização do IMO pelo Sine** (gestores dos pontos Sine e servidores em nível gerencial das secretarias estaduais do trabalho) **desconheciam o programa** (grifos nossos).

Entre as falhas relevantes identificadas no Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário estão as dificuldades de integração do Acessuas Trabalho com outras iniciativas de inclusão produtiva, principalmente o SINE e Programa Progredir, bem como o desconhecimento dos gestores locais sobre a existência dessas outras políticas.

Esses apontamentos somam-se aos achados no âmbito do Acórdão n.º 503/2018 – Plenário que identifica situação ainda mais grave: o desconhecimento dos gestores locais do SUAS sobre a existência do próprio Acessuas Trabalho.

Esse último julgado, cuja auditoria operacional integra a FOC objeto do Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, enuncia que o Acessuas Trabalho não tem resultados para inclusão produtiva no Estado do Tocantins, pois não há nenhuma integração entre as atividades do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e do SINE. A auditoria aponta que há gestores locais de assistência social que nem sequer conhecem o programa¹³¹. Essa situação será mais bem explorada no tópico a seguir.

5.3.2.1. Desconhecimento dos gestores locais do SUAS sobre políticas de inclusão produtiva

Os achados acerca do desconhecimento dos gestores locais do SUAS sobre a existência de políticas de inclusão produtiva, incluindo o próprio Acessuas, é situação gravíssima. De acordo com o TCU, no Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, essa dificuldade compromete a efetividade do programa.

Por efetividade, nos termos do “Manual de Auditoria Operacional” do TCU (BRASIL, 2010, p. 12), entende-se:

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. Refere-se à relação entre os resultados de uma intervenção ou programa, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado.

No caso do desconhecimento de outros programas de inclusão produtiva pelos gestores locais responsáveis pelo Acessuas Trabalho, o comprometimento da efetividade é evidente.

Isso porque, entre as ações desse programa, nos termos da Resolução CNAS n.º 25/2016, está a articulação com “as políticas públicas setoriais a fim de mapear as oportunidades presentes no território” e com “a rede socioassistencial e com as demais

¹³¹ Consta entre os achados do Acórdão n.º 503/2018 – Plenário: “Observou-se também que não há articulação entre o SINE e as secretarias municipais de assistência social, em especial com os respectivos CRAS, inexistindo o encaminhamento regular de informações para o CRAS sobre vagas de emprego existentes, o que permite afirmar que o programa Acessuas Trabalho não contribuiu, significativamente, para a inclusão produtiva e sistema SINE, segundo os entrevistados, que muitas vezes sequer o conhecem”.

políticas públicas”. Além disso, a normativa determina que seja realizado o encaminhamento do usuário para “oportunidades do mundo do trabalho”, as quais estão localizadas em outras políticas de inclusão produtiva.

Ao desconhecer esses outros programas, o gestor local não dá cumprimento a essas ações e, por conseguinte, o atingimento dos objetivos da política (“integração ao mundo do trabalho”) fica prejudicado.

A nosso ver, a situação relatada no Acórdão n.º 503/2018 – Plenário é ainda mais grave quando afirma o desconhecimento do Acessuas Trabalho pelos gestores locais que seriam por ele responsáveis. Nesse caso, a discussão não é sobre a efetividade da política, mas, sim, anterior, referindo-se à própria existência do programa analisado no território.

Não há como discutir quais são os efeitos da política em determinado público-alvo se ela nem sequer foi implementada.

Nessa perspectiva, o Acórdão n.º 503/2018 – Plenário não aponta para um fator relevante que pode, inclusive, comprometer sua adequada compreensão: quais municípios do Estado do Tocantins possuem ou não parceria com o Governo Federal para a execução do Acessuas Trabalho.

Essa informação é importante pois, conforme consta da Resolução CNAS n.º 25/2016, há necessidade assinatura de termo de adesão entre o Município e a União para execução do programa Acessuas Trabalho¹³². Frisamos que, em nenhum momento, o ato normativo é mencionado.

É recorrente a ausência de referências à base normativa das políticas públicas nas auditorias operacionais analisadas. A desconsideração das normas que instruem o Acessuas Trabalho implica deficiências nas conclusões alçadas pelo TCU.

¹³² Nesse sentido, a Resolução CNAS n.º 25/2016: “Para o recebimento do recurso é necessária a adesão do gestor municipal e do Distrito Federal, por meio do sistema informatizado, disponibilizado pela União, bem como a manifestação do conselho de assistência social do município ou do Distrito Federal, aprovando a adesão do respectivo ente ao Programa Acessuas Trabalho, que passará a integrar o Plano de Ação, do município ou Distrito Federal”.

5.3.2.2. *Dificuldades na integração do Acessuas Trabalho com outras políticas de inclusão produtiva*

No Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, são relatadas pelo TCU dificuldades de integração entre o Acessuas Trabalho e os programas SINE e Progredir, pois as três iniciativas dedicam-se à inclusão produtiva. Tais dificuldades comprometeriam a efetividade do Acessuas Trabalho.

Nesse contexto, diferentemente das políticas de inclusão produtiva promovidas no âmbito do MTb e do Programa Progredir, que também é executado pelo próprio MDS, o Acessuas Trabalho não tem como objetivo intermediar vagas de emprego, e sim “mediar o acesso à intermediação de mão de obra de pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social, com prioridade para usuários de serviços, projetos e programas de transferência de renda socioassistenciais”, como apontam os auditores do TCU no Acórdão n.º 2.901/2018. Sua atuação é, portanto, peculiar, mesmo em face de iniciativas do próprio MDS.

O Programa Progredir, por exemplo, instituído pelo Decreto n.º 9.160/2017, tem objetivos similares aos do Acessuas Trabalho, pois também pretende incluir o público do Cadastro Único (CadÚnico) no “mundo do trabalho”, nos termos do art. 3.º, I, do Decreto n.º 9.160/2017¹³³. No entanto, entre as atividades estipuladas pela norma instituidora do programa estão “ações de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo” (art. 3.º, II, do referido Decreto).

Portanto, o Progredir é competente para realizar oferta de vagas aos usuários do SUAS, atividade que não é suportada pelo Acessuas Trabalho nos termos das normas que o preveem. Desse modo, este último programa depende de sistemas de intermediação de mão de obra ofertados por outras políticas, como o Progredir.

Nesse sentido, parece-nos que a relação de dependência do Acessuas Trabalho com atividades de outras pastas ou mesmo do próprio MDS, como é o caso do Programa Progredir, é ainda mais essencial.

Em que pesem a importância dos apontamentos em epígrafe e a essencialidade da integração institucional para o cumprimento dos objetivos do Acessuas Trabalho, as

¹³³ Lembra-se que, de acordo com o Anexo da Resolução CNAS n.º 18/2012, o objetivo do Acessuas Trabalho é “Promover a integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho, por meio de ações articuladas e mobilização social”.

conclusões alçadas pela auditoria acerca desse tema não são destinadas ao Acessuas Trabalho, mas apenas aos dois outros programas mencionados. Há, assim, uma omissão injustificada do TCU sobre a análise desse programa.

Quanto ao exame de eficiência realizado sobre o Programa Progredir (MDS) e o SINE (MTb), políticas públicas que se dedicam a atividades de intermediação de mão de obra, cumpre-nos fazer algumas notas, conforme seguem.

Para o TCU, há duplicação de esforços justificável, pois os dois programas têm a mesma atividade como objetivo, mas tratam de públicos-alvo diferentes. O Progredir visa à oferta de vagas para usuários do SUAS cadastrados no CadÚnico¹³⁴ e o SINE tem uma aplicação mais genérica.

Diante desse panorama, os auditores do TCU afirmam que há necessidade de integração dessas duas políticas para que sejam “[...] executadas de forma mais eficiente e com maior efetividade, alcançando uma parcela maior da população”. No entanto, não é esclarecida a relação entre a integração dessas ações com os critérios de eficiência e a efetividade mencionados.

De algum modo, é possível depreender a análise de eficiência e efetividade realizada, considerando esses parâmetros como conceituados pelo “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2010, p. 12) aplicáveis à época do Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário. O conceito de efetividade foi apresentado no item anterior, razão pela qual não o repetiremos neste trecho. Eis, portanto, o significado de eficiência:

A eficiência é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços)⁴ gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Essa dimensão refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado.

Ante esses conceitos, na perspectiva do parâmetro de eficiência eleito normativamente pelo TCU, cumpriria ao Tribunal realizar apontamentos acerca dos custos das políticas que

¹³⁴ A população atendida pelo Programa Progredir encontra dificuldades de acesso a emprego por meio do SINE. Nesse sentido, os auditores do TCU apontam no relatório do Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário: “[...] a situação atual de duplicação de esforços é um avanço em relação a situação anterior em que uma parcela considerável da população, exatamente a mais vulnerável, estava fora do sistema de intermediação de mão de obra. Ainda assim, a situação ideal seria que ambas as políticas trabalhassem em conjunto e de maneira integrada tanto quanto possível”.

poderiam ser minimizados ou dos produtos que poderiam ser maximizados por meio da integração das ações (análise de eficiência em sentido estrito).

Essa análise de racionalidade não é ofertada claramente pelo Acórdão n.º 2.901/2018, entretanto pode ser apreendida a partir do seguinte trecho:

268. [...] é evidente a duplicação dos esforços na manutenção de um sistema de mão de obra, captação de vagas e busca de currículos (ainda que, pelo que foi observado, a interseção de público tende a ser baixa).

269. É possível que a IMO do MDS consiga captar vagas de empresas que não ofereciam normalmente na IMO do MTb, uma vez que as metodologias de funcionamento são distintas, os equipamentos do Suas têm maior capilaridade e a IMO do MTb possui algumas ineficiências que podem afastar algumas empresas [...].

Observamos que os técnicos do TCU apontam para a maximização de resultados, caso as políticas fossem integradas, o que denota uma análise de eficiência em sentido estrito, tal como anotado pelo “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2010, p. 12).

Por seu turno, na perspectiva da efetividade, cumpriria ao TCU demonstrar como a melhor articulação das políticas públicas em comento poderia incrementar os resultados atingidos em suas respectivas populações-alvo.

Quanto a esse parâmetro, a análise da Corte de Contas revela-se simplista ao enunciar que a integração alcançaria “uma parcela maior da população”. Considerando que o Programa Progredir e o SINE possuem públicos bastantes diferentes, qual seria essa população? A análise do TCU não nos esclarece.

Saindo do âmbito da FOC destinada à análise específica do Acessuas Trabalho, partimos para ponderações sobre os julgados que utilizam esse programa como instrumento para comparação com outras políticas de inclusão social e produtiva.

É o caso do Acórdão n.º 3.071/2016 – Plenário, em que o TCU analisa a vinculação entre o Acessuas Trabalho e o PRONATEC. Na oportunidade, são apontadas dificuldades de articulação do programa, as quais geram impactos sobre sua eficiência, especialmente no aspecto da efetividade.

De acordo com esse julgado, cumpriria às equipes do Acessuas Trabalho realizar a pré-matrícula do público-alvo no PRONATEC com o objetivo de atingir seu objetivo de inclusão no mundo do trabalho.

Contudo, de acordo com o relatório do Acórdão n.º 3.071/2016, os técnicos da assistência social responsáveis pelo programa “não possuíam conhecimento suficiente sobre o conteúdo dos cursos, nem sobre sua aplicação no mercado de trabalho”, o que afetava o direcionamento correto para a oferta de cursos. Tal achado pode ter influenciado outra situação apurada pelo TCU nessa auditoria, qual seja: “a existência de frustrações quanto à questão de empregabilidade e da adequabilidade do curso frente à realidade do mercado local”.

Ora, se os técnicos não conseguem identificar o objeto dos cursos ofertados e sua aplicação no mercado de trabalho, como poderiam conscientizar os usuários do SUAS acerca de sua importância para integração ao mundo do trabalho? Certo é que o conhecimento insuficiente dos técnicos da política pública sobre o conteúdo desses cursos impacta a adequada orientação a seu público-alvo, aumentando o risco de “frustrações quanto à questão da empregabilidade e da adequabilidade” dos cursos profissionalizantes.

Essa análise de efetividade entre os dois apontamentos (conhecimento dos técnicos sobre os cursos ofertados e frustrações dos usuários do Acessuas Trabalho) em epígrafe não é realizada no Acórdão n.º 3.071/2016.

Além disso, esses achados relevantes se perdem entre os demais apontamentos de outras políticas relacionadas ao PRONATEC, sem o devido encaminhamento para alguma deliberação a eles vinculada.

A ausência de encaminhamento quanto aos achados de auditoria também ocorre no âmbito do Acórdãos n.º 2.091/2018 – Plenário e n.º 503/2018 – Plenário analisados anteriormente.

5.3.3. Dimensão econômico-financeira da política

No Acórdão n.º 2.872/2018 – Plenário, o TCU, ao analisar Acessuas Trabalho de Cabedelo/PB, comparando-o com as iniciativas do SINE estadual da Paraíba e municipal de João Pessoa, avaliou aspectos importantes sobre a eficiência em sentido estrito do programa. A avaliação, contudo, é realizada sem a devida contextualização jurídico-normativa.

O Acessuas Trabalho Cabedelo é referenciado no relatório do Acórdão n.º 2.872/2018 – Plenário para tratar do achado de auditoria sobre as “deficiências na estrutura e nos recursos materiais e humanos para atender à demanda dos postulantes às vagas de emprego e outros

serviços prestados pelos Sines”. No entanto, os técnicos não procedem a uma comparação com o objetivo de eleger uma boa-prática.

Em verdade, é realizada uma crítica ao programa ao sustentar que a “quantidade de estações de atendimentos do Acessuas Trabalho de Cabedelo [é] incompatível com a demanda de usuários locais de serviços ofertados”. Os dados que fundamentam essa afirmação não são apresentados. A situação narrada é apontada como “causa da ocorrência” de achado de auditoria que aponta para o compartilhamento da estrutura física entre o Acessuas Trabalho e o Programa Bolsa Família¹³⁵.

A princípio, identificamos uma incongruência lógica entre os elementos apontados como causa e ocorrência. Isso porque a suposta quantidade de estações incompatíveis com a demanda local dos serviços ofertados parece ser consequência da suposta deficiência de estrutura física e de pessoal (ocorrência verificada em auditoria) – e não “causa da ocorrência”, como entende o julgado.

Superada essa primeira análise, estamos diante de uma avaliação de eficiência em sentido estrito, considerando especialmente a definição do “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2010, p. 12)¹³⁶, o qual estabelece que a eficiência é uma relação entre os recursos aplicados para obter certos resultados e os resultados efetivamente atingidos (produtos).

Nesse aspecto, a avaliação realizada pelo TCU no Acórdão n.º 2.872/2018 – Plenário não considerou o contexto jurídico-normativo da política ao estabelecer que haveria deficiência na estrutura física disponível ao Acessuas Trabalho em Cabedelo/PB.

Isso porque, de acordo com os técnicos, essa deficiência seria decorrente do uso compartilhado da estrutura física e de pessoal com os atendimentos do Bolsa Família. No entanto, de acordo com a Resolução CNAS n.º 25/2016, não há previsão de uma estrutura física em apartado para a operacionalização do Acessuas Trabalho.

¹³⁵ Consta do relatório do Acórdão n.º 2.872/2018 – Plenário: “As poucas ressalvas atribuíveis ao Programa Acessuas de Cabedelo/PB estão associadas à estrutura disponível, tanto no que se refere ao espaço físico destinado à equipe quanto às estações de atendimento, que são compartilhadas com os atendimentos do Bolsa Família. Mesmo assim, o número de atendentes foi considerado pela equipe do programa compatível com a demanda dos usuários”.

¹³⁶ O conceito é o mesmo no atual “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2020, p. 17).

Nos termos do item VI do anexo da Resolução CNAS n.º 25/2016, prevê-se, em verdade, que tal programa poderá ocorrer no âmbito do CRAS: “A execução das ações do Programa deverá ser orientada pelo diagnóstico socioterritorial e poderá se dar, de forma itinerante, entre as unidades de Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, existentes no município”. A intenção é, inclusive, promover a adequada articulação do Acesso Trabalho com os demais serviços públicos de assistência social.

Nesse sentido, no manual “Acesso Trabalho: Orientações Técnicas”, emitido pelo MDS em 2017, há previsão de estrutura mínima de pessoal e recursos físicos para a execução do programa, sem que haja vedação ao compartilhamento por outras ações da assistência social local¹³⁷.

Por conseguinte, observamos que há, por parte do TCU, uma tentativa de avaliação de eficiência, mas ela é falha por não considerar a delimitação normativa da política em estudo. Isso não quer dizer que as normas do programa não possam ser objeto de crítica pelo controlador.

Para tanto, o TCU deveria apontar, especialmente quanto à eficiência, dados que comprovassem o suposto prejuízo à aferição dos resultados pretendidos pelo programa, oriundo do compartilhamento da estrutura física com outros serviços de assistência social. A partir disso, seria possível ao Tribunal informar à administração pública acerca das deficiências na operação da política quanto a esse aspecto.

Verificamos, então, que esse não foi o percurso adotado pelo Tribunal. Em verdade, seus apontamentos denotam que, em suas análises, o panorama jurídico-normativo da política não ocupa lugar de prestígio. Essa situação, por conseguinte, impacta negativamente a segurança jurídica de sua atuação.

¹³⁷ É o que se nota a partir da leitura dos itens “3. Gestão do Acesso Trabalho” e “3.1. Equipe do Acesso Trabalho – Localização e composição da equipe de referência” (MDS, 2017, p. 63-64): “O Programa Acesso Trabalho é referenciado na Proteção Social Básica e desenvolve ações que qualificam os serviços socioassistenciais. Portanto, necessita da composição de uma equipe de referência responsável por planejar e realizar as ações do Programa. A execução do Programa se dará no âmbito da proteção social básica em relação direta com os serviços públicos ou com entidades de assistência social inscritas no conselho municipal de assistência social ou no conselho de assistência social do DF. A equipe de referência do Programa Acesso Trabalho deverá ser composta por: • 1 coordenador de nível superior; • 1 técnico de nível superior; • 1 técnico de nível médio. Para municípios de Pequeno Porte I a equipe do Programa Acesso Trabalho poderá ser composta por: • 1 coordenador de nível superior; • 1 técnico de nível médio. A equipe de referência poderá ser ampliada de acordo com o porte dos municípios e a necessidade do Programa Acesso Trabalho em âmbito local (NOB RH/SUAS e da Resolução CNAS n.º 17/2011)”.

No Acórdão n.º 584/2018 – Plenário, a situação é diferente. Por meio da auditoria operacional realizada para analisar programas de inclusão social e produtiva no Estado de Minas Gerais, o TCU toma ciência de possível ineficiência na delimitação normativa de aplicação dos recursos oriundos do Acessuas Trabalho.

De acordo com as entrevistas realizadas pela equipe técnica do Tribunal, os gestores locais das políticas têm dificuldade na utilização dos recursos do programa, pois, além de diminutos, estão restritos ao “pagamento de serviços e material de custeio para as atividades de mobilização, encaminhamento e monitoramento da trajetória dos usuários da assistência social”.

Ainda conforme os gestores, essa limitação impede que os recursos do programa sejam utilizados para execução de cursos de capacitação profissional e compra de matéria-prima ou materiais de consumo desses cursos. As consequências são a ausência de clareza quanto à forma adequada de aplicação dos recursos, pois as orientações técnicas seriam insuficientes, e a dificuldade de avaliação dos resultados do programa¹³⁸.

Diante dessas informações, o TCU conclui pelo seguinte achado de auditoria: “dificuldade das secretarias municipais de assistência social em aplicar as verbas do Acessuas Trabalho, considerando a exiguidade dos recursos disponíveis e a ausência de clareza quanto às despesas admissíveis pelo referido programa”.

O achado não é único; no Acórdão n.º 583/2018 – Plenário, que analisa o Acessuas Trabalho no Estado do Rio Grande do Sul, é realizado apontamento similar. O posicionamento da equipe do TCU, responsável pelo relatório da auditoria no julgado, é diferente, realizando críticas sobre o desenho jurídico-institucional do programa:

162. Pelas respostas dos entrevistados e observação direta da equipe, foi possível elaborar extratos de entrevistas que serão enviados à unidade coordenadora da FOC para consolidação e encaminhamento, apresentando-se uma síntese dos achados, quais sejam: [...]

¹³⁸ Consta do Acórdão n.º 584/2018 – Plenário: “A principal reclamação dos entrevistados nas secretarias municipais é a limitação da utilização dos recursos, pois o programa não abrange a execução de cursos de capacitação profissional, nem pode ser utilizado para compra de matéria-prima ou materiais de consumo dos cursos. O recurso do Acessuas Trabalho, além de diminuto, só pode ser utilizado para pagamento de serviços e material de custeio para as atividades de mobilização, encaminhamento e monitoramento da trajetória dos usuários da assistência social, no que se refere à capacitação profissional e inclusão no mercado de trabalho. Diante dessa limitação, os gestores observaram que não há clareza sobre quais despesas podem ser contempladas no programa. As orientações disponíveis, na opinião dos entrevistados, são insuficientes. Além disso, seus resultados são de difícil avaliação”.

d. inexistência de ações de qualificação profissional no âmbito do sistema SINE e do ACESSUAS Trabalho (item 85), bem como insucesso parcial do PRONATEC por falta de comunicação entre o Ministério e os órgãos executores, causando um distanciamento entre o ofertado e o demandado (itens 88, 89, 90 e 103);

e. a formatação dada pelo MDS ao ACESSUAS Trabalho dificulta a utilização dos recursos em qualificação profissional pelas executoras tornando o programa inócuo (item 92).

Embora possível, nenhuma vinculação expressa à análise de eficiência, seja em sentido estrito ou amplo, é realizada. Ademais, assim como no Acórdão n.º 584/2018, nenhuma proposta de deliberação é apresentada.

Nos dois acórdãos, ainda que de forma não homogênea, há omissão sobre os principais temas dos apontamentos compartilhados: insuficiência das orientações técnicas relativas ao uso dos recursos; e avaliação de adequação da limitação ao uso dos recursos do ACESSUAS Trabalho no que tange ao custeio de cursos e materiais de capacitação profissional¹³⁹.

Mesmo no Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, que consolida os achados dos Acórdãos n.º 583/2018 – Plenário e n.º 584/2018 – Plenário, esses temas não são considerados para qualquer deliberação do TCU.

Nesse sentido, entendemos que caberia uma manifestação do TCU seja a respeito da eficácia das orientações técnicas referentes à aplicação dos recursos, seja acerca da eficiência em sentido estrito sobre a limitação do uso de recursos.

Não se objetiva com isso, como dissemos anteriormente, que seja realizada atividade controladora com o fito de determinar alguma conduta específica ao gestor da política, mas, sim, orientar acerca da execução da política para atingir os resultados pretendidos pelo ACESSUAS Trabalho.

5.3.4. Público-alvo e focalização

O Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário dedica um capítulo inteiro para tratar da focalização das políticas de inclusão social e produtiva.

Entendemos por “focalização” o grau em que as políticas auditadas geram resultados sobre seu público-alvo. Podemos dizer, portanto, que um programa governamental está mais

¹³⁹ Uma possível questão sobre esse último tema seria: a permissão do uso de recursos para esse fim incluiria mais indivíduos no mundo do trabalho sem aumentar os custos financeiros da política?

bem focalizado quando atinge um número relevante de indivíduos que previamente determinou como destinatários de suas ações.

Assim, ao analisar a focalização de uma política pública, o TCU está a verificar se as ações adotadas nessa política têm alcançado aqueles que delas necessitam: “390. Quando se consideram as políticas de inclusão produtiva, tanto urbanas quanto rurais, uma das questões que mais se destacam refere-se ao grau de focalização dessas políticas: elas estão chegando a quem de fato mais precisa?”.

Tratamos, então, de uma análise de eficiência da política pública em sua dimensão de efetividade, tal como conceituada pelo “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2010, p.12), já transcrita nos tópicos anteriores, cujo objetivo é “[...] verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado”.

Para essa avaliação, o TCU depende de ao menos dois elementos: (i) que a política pública em estudo tenha uma determinação clara acerca de seu público-alvo; e (ii) que haja instrumentos técnicos adequados para aferir se as ações governamentais atenderam à população em vista dos objetivos instituídos pelo programa.

Especificamente no caso do Acessuas Trabalho, a determinação de seu público-alvo está bem definida nas normativas do programa. À época do julgado, já vigia a Resolução CNAS n.º 25/2016, cujo Anexo estabelecia como usuários do Acessuas Trabalho:

II. Usuários

Populações urbanas e rurais em situação de vulnerabilidade e risco social, idade de 14 (quatorze) a 59 (cinquenta e nove) anos, com prioridade para usuários de programas de transferência de renda e serviços, programa, projetos e benefícios socioassistenciais; em especial para:

- a) pessoas com deficiência;
- b) inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único;
- c) beneficiários do Programa Bolsa Família;
- d) adolescentes e jovens no sistema socioeducativo e egressos;
- e) adolescentes e jovens no serviço de acolhimento e egressos;
- f) adolescentes vítimas de exploração sexual;
- g) jovens egressos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV;
- h) jovens negros em territórios do Plano Juventude Viva;
- i) famílias com presença de trabalho infantil;
- j) famílias com pessoas em situação de privação de liberdade;
- k) famílias com crianças em situação de acolhimento provisório;
- l) indivíduos e famílias moradoras em territórios de risco em decorrência do tráfico de drogas;
- m) indivíduos egressos do sistema penal;
- n) pessoas retiradas do trabalho escravo;

- o) mulheres vítimas de violência;
- p) comunidades e povos tradicionais;
- q) população em situação de rua;
- r) população lésbicas, *gays*, bissexuais, travestis e transexuais – LGBTT;
- s) dentre outros, para atender especificidades territoriais e regionais¹⁴⁰.

Como instrumento para identificação do público-alvo, o Acessuas Trabalho utiliza o CadÚnico, atualmente regulamentado pelo Decreto Federal n.º 11.016/2022, que é o sistema de uso obrigatório para a seleção de beneficiários e integração com programas sociais do Governo Federal¹⁴¹. O CadÚnico, nesse sentido, deve ser adotado em todas as políticas públicas realizadas no âmbito dos programas de assistência social, não somente o Acessuas, mas também o Programa Progredir, por exemplo.

Seria, assim, o CadÚnico o “instrumento técnico adequado” para aferir se o Acessuas Trabalho atende seu público-alvo?

Essa resposta não é ofertada especialmente com relação a esse programa, e sim em um panorama geral de todas as políticas públicas de inclusão produtiva.

Concluíram os auditores do TCU sobre a existência de deficiências estruturais no CadÚnico impedindo a realização dessa avaliação de efetividade, uma vez que o sistema “[...] não possui informação sistematizada de quais foram as famílias beneficiadas pelos programas sociais dos demais ministérios, porque não dispunha das bases de dados sobre dessas políticas”.

Nessa perspectiva, em que pese seja reconhecida a grande necessidade de articulação entre os programas de inclusão produtiva desenvolvidos por pastas de diversas competências (principalmente MDS, MTb e MEC), a ausência de dados centralizados sobre a execução das políticas que compartilham o mesmo público-alvo impede que a própria administração conheça o cenário em que atua. É o que também conclui o TCU:

¹⁴⁰ Até 2016, como narramos no Capítulo 1 deste trabalho, o Acessuas Trabalho era focado na população extremamente pobre. Com a Resolução CNAS n.º 25/2016, o público-alvo foi expandido, atingindo também a população pobre.

¹⁴¹ Nesse sentido, dispunha o art. 2.º, *caput*, do Decreto Federal n.º 6.135/2007: “O Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público”. Recentemente, houve revogação dessa norma pelo Decreto n.º 11.016/2022, que retirou da prescrição normativa a menção à obrigatoriedade, dispondo em seu art. 2.º, § 2.º: “O CadÚnico será utilizado para o acesso e a integração de programas sociais do Governo Federal destinados ao atendimento do público de que trata o *caput*”. Entendemos que, mesmo com a alteração da redação, a obrigatoriedade da utilização do CadÚnico permanece.

407. [...] a manutenção da situação encontrada gera a possibilidade de que a falta de atendimento à população extremamente pobre, pobre e vulnerável não é identificada pelos gestores das políticas públicas sociais e, ainda mais grave, a possibilidade de que a parcela mais necessitada da população fique desassistida de políticas públicas sociais.

A nosso ver, essa é a conclusão mais importante do TCU na análise da focalização das políticas de inclusão produtiva no Acórdão n.º 2.901/2018. No entanto, necessário destacar que não está o Tribunal ele próprio a examinar a efetividade das políticas públicas.

Em verdade, o controlador analisa tão somente a adequação do instrumento utilizado para monitorar os beneficiários das políticas, o que faz apontando para a necessidade de aperfeiçoamento da comunicação interministerial dos dados de execução das políticas públicas de inclusão produtiva. Para tanto, defende a iniciativa de criação de uma “Rede Cadastro Único” com o objetivo de “consolidar e cruzar, ao menos anualmente, os dados de todos os programas usuários do Cadastro Único que aderirem à Rede”.

Há inegável importância da contribuição em epígrafe, que reflete a grande capacidade de análise operacional do Tribunal. No entanto, o TCU não realizou a análise de efetividade das políticas que resolveu auditar (Acessuas Trabalho, SINE e ATER), limitando-se a apontamentos de cunho instrumental, o que nos leva a questionar se assim não agiu em razão da deficiência técnico-instrumental para tanto.

5.3.5. Estratégias de implantação ou metas da política pública

Observamos que, no âmbito das auditorias operacionais realizadas pelo TCU sobre o Acessuas Trabalho, não há verdadeira análise do cumprimento das metas previamente estipuladas pela própria política pública.

Em nenhum momento dos julgados examinados, as metas são adotadas como instrumentos para análise de qualquer parâmetro de eficiência.

Considerando os conceitos do “Manual de Auditoria Operacional” do TCU, o qual dissecos os parâmetros a serem utilizados em sede de auditorias operacionais, a dimensão mais adequada para a análise do cumprimento das metas da política pública auditora seria a eficácia.

Nos termos do referido manual, a eficácia consiste no cumprimento dos objetivos imediatos da política (BRASIL, 2020, p.12), tratando, portanto, das metas ou atividades predefinidas para o cumprimento do objetivo central da ação governamental.

No caso do Acessuas Trabalho, grande parte dessas atividades está atualmente descrita da Resolução CNAS n.º 25/2016. Há ainda outros atos administrativos expedidos pelo órgão gestor da política que discriminam atividades ou ações pormenorizadas do programa. Tratamos dos documentos denominados “Orientações Técnicas do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho: Acessuas Trabalho”, publicados nos anos de 2014 e 2017.

A nosso ver, estes últimos documentos possuem valor normativo muito próximo das resoluções do CNAS, ao prescreverem de maneira didática aos operadores do SUAS os objetivos, o público prioritário, as formas de financiamento, as atividades e os entes responsáveis pela execução do Acessuas Trabalho. Dessa forma, tais orientações técnicas têm caráter vinculativo para a execução da política e deveriam ser utilizadas como instrumentos para a avaliação do Acessuas Trabalho pelo TCU.

No Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, os técnicos do Tribunal inclusive mencionam a existência dessas orientações técnicas. Apontam também que, em determinado trecho, há a previsão de que o Acessuas Trabalho deverá celebrar parcerias com o “Microcrédito Crescer” (Programa Nacional do Microcrédito), cuja descrição da atividade é a que segue:

MICROCRÉDITO CRESCER

(Programa Nacional de Microcrédito)

Ampliação do acesso ao microcrédito produtivo orientado para estimular a ampliação e o fortalecimento de pequenos negócios. Parceria do Banco do Nordeste, Caixa Econômica Federal – Banco do Brasil e Banco da Amazônia.

Portanto, é suficientemente clara a obrigação de o Acessuas Trabalho realizar parcerias com instituições de microcrédito.

Na análise desse tema, o TCU, inclusive, assinala a importância do microcrédito para alavancar a capacidade empreendedora da população mais pobre, o que se revelaria bastante relevante, tendo em vista que o empreendedorismo é um instrumento essencial para o combate à pobreza e à exclusão social¹⁴².

¹⁴² Sobre esse tema, o Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário: “O empreendedorismo é um importante motor do desenvolvimento econômico e social, gerando emprego e renda para toda uma cadeia produtiva. Quando realizado pela população mais pobre, tem sua importância aumentada pela capacidade de combate à pobreza e à exclusão social. Para esse estrato da população, geralmente excluída do sistema bancário tradicional, o microcrédito é uma ferramenta essencial para alavancar a capacidade empreendedora”. De acordo com o TCU, a política de microcrédito teria sua importância reconhecida amplamente pelo Estado, de sorte que na exposição de motivos da Medida Provisória n.º 802, de 26 de setembro de 2017, especialmente em seu § 2.º, o Governo

Assim, seria esperado que o Tribunal, ao realizar o controle de eficiência sobre o Acessuas Trabalho, não só apontasse eventuais deficiências encontradas referentes ao cumprimento das parcerias no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito, como também, em caso de ausência de atividades nesse sentido, determinasse sua realização em cumprimento ao quanto estabelecido nas normativas da política.

Não é isso que o que observamos no Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário. A ausência dessas parcerias foi exatamente o cenário encontrado pelo TCU quando da análise do Acessuas Trabalho, e o controlador não expediu qualquer determinação.

Em verdade, o Tribunal, ao consultar a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), um dos órgãos federais responsáveis pela condução da política, identificou que “não há, não houve e não haverá a previsão de realização de parcerias, tal como o item aponta, entre o Programa AT e as instituições financeiras citadas, ao menos nível federal, responsável pela coordenação do Programa”. Em outras palavras, o órgão negou-se ao cumprimento de uma atividade previamente determinada pelas normas regentes da política pública!

Diante do exposto, cumpriria ao TCU apontar a ineficácia da medida veiculada por meio dos manuais de orientações técnicas emitidos pelo MDS. No entanto, não o fez, e sua atuação resumiu-se a sugerir que a “afirmação” (que, na verdade, reflete uma atividade ou meta do Acessuas Trabalho) fosse retirada dos manuais: “475. Se não há e não houve as parcerias citadas no referido manual, talvez fosse o caso de se verificar a adequabilidade de se fazer tais afirmações em um manual de orientações divulgado pelo próprio MDS”.

Verificamos que o Tribunal reflete sobre a própria estipulação das parcerias com instituições de microcrédito como atividade da política pública sem considerar que o manual de orientações teria efeito vinculante sobre as ações da SNAS no Acessuas Trabalho. Parece-nos que o TCU deixa o cumprimento dessa atividade ao âmbito da discricionariedade administrativa, embora ela seja imposta por ato normativo emitido pelo órgão gestor da política.

Nesse caso, entendemos que o controle da eficiência mostrou-se deficiente e incompatível com suas finalidades.

Federal reconhece o “microcrédito produtivo orientado” como “essencial para a inclusão social e o combate à pobreza”.

Ante um panorama jurídico-normativo claro, determinando aos gestores da política agir de forma específica, cumpria ao TCU, no exercício de um controle operacional pautado pelas análises da legalidade e da legitimidade, exigir cumprimento das atividades previamente estipuladas. Tratamos aqui do controle de eficiência em sua dimensão de eficácia, que, como mencionamos no início deste tópico, volta-se para a realização dos objetivos imediatos da política.

No presente caso, pela recusa injustificada de fazer cumprir a atividade previamente determinada, a SNAS compromete seriamente a eficácia do Acesso ao Trabalho.

Nessa linha, notamos também que a “sugestão” alçada pelo Tribunal não se coaduna com as anotações que os próprios técnicos realizaram sobre a importância do microcrédito para a inclusão social e produtiva. Uma vez que as parcerias com instituições de microcrédito são consideradas essenciais para o objetivo fundamental do Acesso ao Trabalho, qual seja a integração de seu público-alvo ao mundo do trabalho, é injustificada a exclusão dessa atividade previamente definida do rol de metas/atividades/objetivos imediatos da política.

Isso posto, entendemos que o TCU não realizou o controle da eficácia da política pública, em que pese tivesse os instrumentos necessários para fazê-los.

Ademais, as conclusões alçadas pelo Tribunal sobre esse tema não se adequam à noção de uma administração pública pautada por resultados, pois o TCU limitou-se a afastar as determinações jurídico-normativas para o cumprimento dos objetivos centrais da política pública em estudo pela simples “vontade política” do órgão gestor, que se negou deliberadamente a dar cumprimento à orientação técnica que o MDS elaborou.

Dessarte, o controle externo, nesse caso, não se voltou aos resultados concretos que seriam auferidos pela sociedade caso a norma regulamentadora do Acesso ao Trabalho fosse devidamente cumprida.

5.3.6. Avaliação de resultados

No Acórdão n.º 2.872/2018, o TCU, ao analisar o Acesso ao Trabalho de Cabedelo/PB, comparando-o com as iniciativas dos SINEs estadual e municipal, avaliou aspectos importantes sobre a efetividade do programa. A avaliação, contudo, é mal localizada.

O Acesso ao Trabalho é referenciado como boa-prática no âmbito do achado de auditoria que trata da “articulação deficiente ou inexistente entre as ações de intermediação de

mão de obra, qualificação e orientação profissional” do SINE na Paraíba. Entretanto, na verdade, o que se pretende ressaltar no Acessuas Trabalho de Cabedelo/PB é sua capacidade de mobilização do público-alvo por meio de iniciativas de busca ativa desses indivíduos. Vejamos:

II.1.8. Boas Práticas

a) nesse quesito mereceram destaque as ações de captação ativa empreendidas no âmbito do Acessuas Trabalho de Cabedelo; o público-alvo do programa é buscado em escolas, com base nos dados do CadÚnico, nas comunidades ribeirinhas, onde residem as populações mais carentes, em ONGs e associações, junto à população de rua e às mulheres vítimas de violência; a prática de encaminhar uma carta (modelo nas p. 1-2 da peça 21) para jovens identificados pelo CadÚnico é passível de ser replicada por outros entes estatais.

Não se trata, pois, de exemplo de articulação, e sim de um modelo de busca por efetividade do programa, o que se faz pelo uso mais adequado de instrumentos (“busca ativa”) para garantir que a política chegue ao destinatário planejado. Nesse aspecto, entendemos que a boa prática apontada pelo TCU não se adéqua ao apontamento que a ensejou.

De outro lado, o Acórdão n.º 2.691 – Plenário, ao analisar o Acessuas Trabalho na cidade de Macaíba – RN, comparado às iniciativas dos SINEs estadual no Rio Grande do Norte – RN e municipal em Natal – RN, aponta dados que indicam a efetividade da política.

Os dados surpreendem, uma vez que, de acordo com o quadro jurídico-normativo do Acessuas Trabalho, não cumpre a esse programa realizar intermediação de mão de obra, mas, sim, articular-se com outras políticas públicas e mapear oportunidades para os usuários do SUAS¹⁴³. Entre as políticas que estão no objetivo dessa articulação está o SINE, cujo objetivo principal é a intermediação de mão de obra (IMO).

A mobilização dos usuários do SUAS para sua integração ao “mundo do trabalho” é realizada por meio de atividades de diversas naturezas (palestras, encaminhamento para cursos profissionalizantes, encaminhamento para programas de intermediação de mão de obra, ciência de modos de acesso ao microcrédito, orientação sobre empreendedorismo etc.). Entretanto, repisamos que a IMO não é ação realizada pelo Acessuas. Nesse sentido, considerando as normas de regência desse programa e seus objetivos, há imprecisão no julgado do TCU ao comparar os resultados do Acessuas Trabalho com o SINE.

¹⁴³ Nesse sentido, o Manual “Acessuas Trabalho: orientações técnicas” (MDS, 2017, p. 33) informa que as ações de encaminhamento dos usuários SUAS no programa podem ser resumidas a “Encaminhar os usuários para acesso às oportunidades de inclusão produtiva no município, como: [...] serviços de intermediação de mão de obra, entre outros”.

Isso porque os índices de desempenho dos dois programas são comparados com base nos critérios de “vagas captadas junto a empregadores”, “trabalhadores colocados no mercado de trabalho” e “índice de colocação no mercado de trabalho”, os quais se referem especificamente a políticas de intermediação de mão de obra, ou seja, não são aplicáveis ao Acessuas Trabalho.

No âmbito do Acórdão n.º 2.691/2018 – Plenário, não fica claro como esses dados foram levantados com relação ao Acessuas Trabalho, mesmo que a intermediação de mão de obra não seja atividade prevista no âmbito dessa política.

Assim, embora seja louvável a iniciativa de análise de desempenho do Acessuas Trabalho com relação ao atingimento dos resultados por ela pretendidos (inclusão no mundo do trabalho), representando uma verdadeira análise de efetividade, constatamos que a base normativa do programa governamental não foi observada com rigor, de modo que a avaliação de seu desempenho perde confiabilidade técnica, pois avalia resultados de ações que não estão no foco da política auditada.

Ainda sobre a análise de efetividade das políticas públicas de inclusão social e produtiva pelo TCU, devemos lembrar do Acórdão n.º 2.401/2017 – Plenário, cujo objetivo é avaliar políticas de inclusão de pessoas com deficiência. Entre essas políticas, foram realizados apontamentos com relação ao Acessuas Trabalho executado na cidade de São Paulo para esse público em específico.

Os achados de auditoria apontam para a baixa efetividade do programa para a inclusão produtiva das pessoas com deficiência, denotando que as medidas adotadas não cumprem efetivamente os objetivos do programa.

Na cidade de São Paulo, o TCU apurou que “[...] a única iniciativa municipal relacionada ao BPC Trabalho foi a formalização de um acordo de cooperação técnica entre a SMADS e a APAE/SP”, com o objetivo de encaminhar pessoas com deficiência àquela instituição “para que seja realizada uma avaliação do tipo e grau de deficiência para encaminhamento a empresas interessadas em contratar esses indivíduos e cumprir a Lei de Cotas ou integrar ações de responsabilidade social”.

Não obstante o achado tenha grande importância para a análise de efetividade da política pública, nenhuma deliberação ou mesmo mera orientação foi proposta seja pela equipe de auditoria, seja pelo Plenário do próprio Tribunal.

Há, como se verá a seguir, uma deficiência recorrente no nexo de causalidade entre os achados de auditoria e as deliberações do Tribunal, que, por muitas vezes, opta pela omissão sobre diversos apontamentos na política auditada.

5.3.7. *Eficiência e nexo de causalidade nas deliberações do TCU*

Por meio das deliberações, o TCU recomenda, determina ou científica os agentes e órgãos controlados sobre os achados em sede de auditoria operacional e eventual necessidade adoção de medidas saneadoras. Esses atos do Tribunal são oriundos de propostas de encaminhamento da equipe de auditoria¹⁴⁴.

Em 2020, o TCU elaborou um pacote de normas internas que se destinaram à racionalização da elaboração de recomendações no exercício do controle externo. Essas normas impactaram significativamente a atuação do controle sobre as políticas públicas, esclarecendo alguns pontos e mantendo a imprecisão de outros.

O próprio “Manual de Auditoria Operacional” sofreu significativas alterações, passando a dispor expressamente sobre a necessidade de demonstração do nexo de causalidade entre os achados de irregularidades em auditoria e as respectivas deliberações para seu saneamento (BRASIL, 2020, p. 135):

As propostas de deliberações devem ter correspondência clara com os achados e suas causas (NAT, 163). A causa pode estar fora da competência do gestor. Nesse caso, a proposta pode ser direcionada para outro órgão/entidade, hipótese na qual ela deve ser previamente discutida com os destinatários e com a unidade técnica detentora da clientela, se for o caso (BRASIL, 2020c). Propostas devem ser formuladas focando “o quê” deve ser aperfeiçoado ou corrigido e não o “como”, embora circunstâncias possam surgir que demandem a formulação de propostas específicas, como aperfeiçoamento ou correção de regulamentos (NAT, 165). Nos capítulos principais, a equipe pode mencionar possíveis medidas que podem ser adotadas pelos gestores, com base, por exemplo, em boas práticas.

A previsão normativa não inova, pois aduz uma prática que já era exigível do Tribunal: a racionalidade de suas decisões.

Contudo, não podemos ignorar a relevância da previsão de forma expressa. A positivação da exigência do nexo de causalidade entre o achado de auditoria operacional e a

¹⁴⁴ Nesse sentido, o “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2020, p. 135): “As propostas de encaminhamento são propostas de deliberações (recomendações, determinações ou ciência) que a equipe de auditoria demonstra serem necessárias e que contribuirão para sanar deficiências relevantes identificadas pela auditoria. Essas propostas devem ser construtivas e capazes de contribuir significativamente para sanar as deficiências ou problemas identificados pela auditoria (ISSAI 3000/126)”.

deliberação do Tribunal permite “vigiar o vigia”, ou seja, confere parâmetros normativos para controlar a atividade controladora do TCU.

Portanto, em tese, todo achado relevante em auditoria operacional, que tenha uma causa identificável e seja possível adotar alguma medida com o fito de sanar os problemas encontrados, é passível de ser objeto de uma deliberação do TCU, desde que seja demonstrada a necessidade de uma recomendação, determinação ou ciência ao gestor da política.

As deliberações, por sua vez, têm diversas naturezas e graus de coercitividade e são divididas em: determinações, recomendações ou ciência. Até 2020, havia grande imprecisão em sua aplicação. No entanto, algumas normas internas foram editadas tratando de hipóteses específicas de aplicação de cada um dos tipos de deliberações.

Entre essas normas está a Resolução TCU n.º 315, de 22 de abril de 2020, que, em seu art. 2.º, conceitua:

Art. 2.º Para efeito desta resolução, considera-se:

I – determinação: deliberação de natureza mandamental que impõe ao destinatário a adoção, em prazo fixado, de providências concretas e imediatas com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares;

II – ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; e

III – recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.

Diante da redação do dispositivo em epígrafe, observamos que a “determinação” possui claramente um conteúdo coercitivo (“natureza mandamental”), que enseja a adoção de medidas em prazo determinado, o que nos leva a concluir que pode ser objeto de aplicação de sanção em caso de não cumprimento - no entanto, cumpre ressaltar que a aplicação de qualquer medida sancionatória deve ocorrer dentro de procedimento próprio, destinado exclusivamente para tanto, ou seja, com o fito de apurar responsabilidades pela omissão ventilada.

Em contrapartida, com conteúdo menos impositivo, temos a “ciência” e a “recomendação”. A primeira declara uma situação irregular sem necessidade de adoção de medida imediata pelo destinatário para sua correção. No entanto, embora a norma não especifique, parece-nos evidente que a repetição da irregularidade, cientificada pelo TCU em

auditoria anterior, ou sua materialização, após o “aviso prévio” do TCU, podem ensejar a superveniência de determinação sobre a matéria que inicialmente foi apenas objeto de ciência¹⁴⁵.

Por seu turno, as recomendações parecem estar mais alinhadas com o conceito de auditoria operacional. Inclusive, sua finalidade de “contribuir para o aperfeiçoamento” é vinculada expressamente aos programas e ações de governo por meio do conceito expresso pelo art. 2.º, III, da Resolução TCU n.º 315/2020 em epígrafe.

O art. 11, *caput*, deste último ato normativo vai além, colocando as “recomendações” como instrumentos adequados para contribuírem especificamente com a economicidade, eficiência e efetividade das políticas públicas¹⁴⁶:

Art. 11. As recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.

As normas expostas pela Resolução TCU n.º 315/2020 parecem coadunar-se com a versão mais recente “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2020), o que denota um esforço do órgão de controle para a elaboração de um panorama normativo sistematizado.

Verificamos que o referido “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2020, p. 135) estabelece que as deliberações em sede de auditoria operacional devem ser destinadas principalmente a identificar as necessidades de aperfeiçoamento ou correção, sem interferir na

¹⁴⁵ Essa interpretação advém do art. 9.º da Resolução TCU n.º 315/2020, segundo o qual:

“Art. 9.º As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar: I – a repetição de irregularidade; ou II – a materialização de irregularidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para preveni-la, for suficiente avisar o destinatário”.

¹⁴⁶ O art. 11, § 2.º, da Resolução TCU n.º 315/2020 traz regras importantes sobre a formulação das recomendações em políticas públicas, considerando o contexto no qual elas estão inseridas e demonstrando uma preocupação efetiva com a obtenção de resultados. Nesse sentido, transcrevemos a integralidade do dispositivo:

“Art. 11. As recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las. § 1.º As recomendações devem se basear em critérios, tais como leis, regulamentos, boas práticas e técnicas de comparação (*benchmarks*), e, preferencialmente, atuar sobre a principal causa do problema quando tenha sido possível identificá-la. § 2.º Para a formulação da proposta de recomendação deverão ser observados os seguintes pressupostos: I – atuar diretamente nas causas do problema; II – contribuir para que o tratamento das causas dos problemas agregue valor à unidade jurisdicionada, baixando custos, simplificando processos de trabalho, melhorando a qualidade e o volume dos serviços ou aprimorando a eficácia e os benefícios para a sociedade; III – observar os requisitos de viabilidade prática, objetividade e motivação, indicando ações para cuja realização não haja obstáculos de ordem legal, financeira, operacional, temporal, de pessoal e outros que inviabilizem a implementação das medidas; IV – apresentar boa relação custo-benefício e considerar as eventuais alternativas propostas pela unidade jurisdicionada; e V – apontar oportunidades de melhoria relevantes, indicando o que pode ser feito e o resultado esperado, sem descrever aspectos procedimentais afetos à competência da unidade jurisdicionada”.

escolha dos meios necessários para tanto. Nesse ponto, há uma ligação evidente entre a atuação operacional do TCU e a possibilidade de o órgão expedir recomendações aos gestores da política pública.

Podemos, então, constatar a preocupação do órgão de controle externo com a obtenção de uma “visão operacional”, um panorama acerca da execução da política pública e uma forma de colaborar com seu aprimoramento, sem vincular a atuação administrativa¹⁴⁷.

Se, de um lado, identificamos a tentativa de o TCU prover um sistema normativo sobre o controle externo das auditorias operacionais e as deliberações dele advindas, de outro, observamos que ainda permanecem imprecisões importantes.

No próprio “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2020, p. 135) há previsão de que cumpre às equipes de auditoria “mencionar possíveis medidas que podem ser adotadas pelos gestores”. Essa possibilidade abre espaço para que o controle externo pelo TCU interfira no exercício da discricionariedade administrativa dos gestores das políticas públicas, especialmente no que diz respeito à escolha dos meios adequados para cumprir as finalidades do programa auditado.

Todos os julgados analisados neste trabalho foram publicados antes da alteração do sistema normativo em 2020. Entretanto, como já mencionamos, a racionalidade das decisões administrativas é, há muito tempo, um valor jurídico que deve conformar o exercício do controle. Desse modo, as “novas” regras apenas retrataram o que já era exigido pelo ordenamento vigente.

No mais, mesmo nas novas disposições, há imprecisão que compromete o exercício do controle externo sobre políticas públicas no âmbito do TCU, conduzindo, inclusive, para uma interferência injustificada do órgão na discricionariedade administrativa. Nesse sentido,

¹⁴⁷ A necessidade de uma “visão operacional” na atuação do TCU voltada para a análise de políticas públicas, bem como a adequação das recomendações a essa atividade são discutidas por Rosilho (2016, p. 298): “É possível, claro, que auditorias operacionais, apesar de eminentemente voltadas a aferir a qualidade das políticas e dos gastos públicos, identifiquem ilegalidades em matéria financeira (em sentido amplo) – autorizando, ao menos em tese, o exercício das competências do Tribunal voltadas à produção de atos impositivos (sancionatórios ou de comando). Seria impertinente, contudo, que ao analisar matérias não propriamente financeiras por meio de outros parâmetros de controle (legitimidade e especialmente economicidade) – a regra das auditorias operacionais, diga-se –, o Tribunal procurasse de alguma maneira vincular a administração pública às suas conclusões. Auditorias operacionais essencialmente servem para produzir informações acerca do funcionamento da administração pública, promovendo sua transparência e criando subsídios para o aprimoramento de suas práticas e políticas. Relatório e publicações em geral elaborados por meio desse tipo de fiscalização poderão servir de base para futura ação do Tribunal ou de terceiros (Legislativo, Executivo etc.), mas não serão em si vinculantes”.

entendemos que algumas dificuldades podem persistir em sede do controle externo operacional das políticas públicas, especialmente sobre:

- (i) a formação do nexo causalidade entre as deliberações emitidas pelo TCU e os achados de auditoria, havendo uma preocupação relevante com relação à adequação das medidas sugeridas e os apontamentos realizados pela equipe técnica do Tribunal; e
- (ii) a limitação do controle externo do TCU a seu espectro de competências legais ao emitir deliberações que versam sobre possíveis medidas a serem adotadas pelos gestores da política pública.

Problemas semelhantes foram encontrados na análise dos acórdãos de auditoria operacional tratando do Acesso ao Trabalho. Vejamos:

No Acórdão n.º 2.901/2018 – Plenário, observamos vários achados de auditoria que denotam aspectos de ineficiência na execução do Acesso ao Trabalho. Como destacamos nos itens anteriores deste capítulo, essas ineficiências estão relacionadas especificamente com a articulação¹⁴⁸, a focalização¹⁴⁹ e as metas da política pública auditada¹⁵⁰.

No entanto, esses achados não foram refletidos nas deliberações do julgado sobre a política pública auditada. Em verdade, não houve nesse acórdão nenhuma determinação ou recomendação quanto ao Acesso ao Trabalho, em que pese tenham sido apontadas importantes deficiências de articulação dessa política – elemento central de sua existência.

Em contrapartida, foram realizadas determinações genéricas que atingem o Acesso ao Trabalho, como é o caso de determinação ao MDS para que promova, em 180 dias, a infraestrutura de tecnologia da informação necessária à implementação da Rede Cadastro Único, como forma de viabilizar o compartilhamento de dados dos beneficiários das políticas de inclusão produtiva, dando cumprimento ao Decreto n.º 8.789/2016¹⁵¹.

¹⁴⁸ Ver item “5.3.2. Articulação institucional”.

¹⁴⁹ Ver item “5.3.4. Público-alvo e focalização”.

¹⁵⁰ Ver item “5.3.5. Estratégia de implantação ou metas da política pública”.

¹⁵¹ Esse decreto foi revogado em 2019 pelo Decreto n.º 10.046, que também trata do compartilhamento de bases de dados na administração pública federal.

A determinação aplicada parece-nos compatível com o exercício da competência do TCU, uma vez que se trata de garantir o cumprimento da legislação, ou seja, assegurar a legalidade, conforme previsto no art. 70 da Constituição Federal.

Observamos que medida semelhante poderia ter sido adotada no caso das parcerias com instituições financeiras de microcrédito e o Acessuas Trabalho, mas, como narrado anteriormente, isso – de forma injustificada – não ocorreu.

Em que pese o Acessuas Trabalho Cabedelo tenha sido expressamente incluído na análise operacional realizada no Acórdão n.º 2.872/2018 – Plenário, bem como tenham sido efetuados apontamentos acerca de sua eficiência e efetividade no âmbito de sua dimensão econômico-financeira e na avaliação de seus resultados, nenhuma deliberação é emitida sobre ele.

Situação semelhante foi a encontrada na análise do programa nos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, o que se deu por intermédio dos Acórdãos n.º 583/2018 – Plenário e n.º 584 – Plenário. Nesses julgados, apesar de terem sido feitos apontamentos acerca de suposta inadequação das limitações ao uso dos recursos do programa, nenhuma deliberação ou orientação foi realizada pelo Tribunal.

Preocupante é também a ausência de deliberações no sentido solver a inexecução do Acessuas Trabalho no Estado do Tocantins. Nessa localidade, o programa não apresenta resultados, pois nem sequer é conhecido dos gestores da assistência social. Além disso, a inexistência de articulação com a política de IMO do SINE é um dos fatores que impedem a execução do programa em nível local.

A omissão repete-se também no âmbito do Acórdão n.º 2.401/2017 – Plenário, que analisou o Acessuas Trabalho na cidade de São Paulo para pessoas com deficiência. Há, como vimos, um apontamento relevante sobre a ausência de efetividade da política, contudo nenhuma deliberação ou orientação é expedida, mesmo com subsídios para tanto.

Esse cenário demonstra que há certa deficiência na racionalidade das deliberações emitidas pelo TCU ante a relevância dos achados nas auditorias operacionais realizadas.

5.4. Conclusão parcial

Este capítulo teve como objetivo central analisar acórdãos do TCU que versassem sobre o controle da eficiência do Acessuas Trabalho. Deixamos o estudo do controle de

eficiência em tese e passamos para a compreensão da prática, em uma perspectiva que chamamos de “TCU em movimento”.

De forma objetiva, a partir dos julgados analisados, podemos concluir que, quanto à avaliação de eficiência do Acessuas Trabalho pelo TCU:

- O controle da eficiência é realizado no âmbito de auditorias operacionais, que são os instrumentos técnicos do Tribunal para avaliação da eficácia, efetividade, economicidade e da eficiência em sentido estrito das políticas públicas;
- Os parâmetros da eficiência não são definidos de forma clara nos julgados, porém é possível depreender seu conteúdo a partir das normas internas do Tribunal que regem o funcionamento das auditorias operacionais (“Manual de Auditoria Operacional”);
- Os julgados analisados revelam a imprecisão na aplicação dos conceitos dos parâmetros de eficiência estabelecidos pelo próprio TCU em seu “Manual de Auditoria Operacional”;
- Colaboram com a imprecisão na aplicação dos parâmetros de eficiência deficiências na base normativa da política pública analisada – Acessuas Trabalho – quanto a aspectos estruturantes de sua atuação (articulação institucional, dimensões financeiras, focalização e, principalmente, metas e resultados). Sem a definição clara desses elementos, o controle da eficiência da política é prejudicado, pois há dificuldades de identificar o objetivo da política, os meios para sua execução, bem como os resultados efetivamente atingidos, em consonância (ou não) com as expectativas do programa;
- Embora deficiências normativas tenham um impacto relevante sobre o controle da eficiência pelo TCU, a bem da verdade, o Tribunal não dá ênfase à análise da base normativa da política pública, o que acaba sendo o principal problema na avaliação de eficiência realizada nos julgados analisados;
- Mesmo nos aspectos em que há base normativa clara, como é o caso de atividades contidas no âmbito do Acessuas Trabalho (parcerias com instituições de microcrédito), o TCU não lhe atribui o devido valor coercitivo, prejudicando a avaliação da eficiência;

- A deficiência na análise da base normativa da política impacta, inclusive, a análise de eficiência em consonância com sua contextualização econômica. Nesse sentido, ao analisar o contexto econômico desfavorável das políticas de inclusão produtiva, o TCU propõe ações aos gestores para “contornar” os efeitos da crise econômica que não se adéquam às ações e objetivos determinados pelas normas que instruem o Acessuas Trabalho;
- Em situação semelhante encontram-se análises realizadas pelo Tribunal sobre a eficiência em outros aspectos da política: articulação institucional; público-alvo e focalização; metas da política pública; e avaliação de resultados;
- Na análise genérica da eficiência das políticas públicas de inclusão produtiva, é notória a preocupação dos técnicos do Tribunal com os impactos do contexto econômico (fatores externos);
- A análise do contexto econômico da política não é apenas um elemento essencial para a análise de eficiência dessas políticas, mas também expressa, antes disso, a racionalidade da atuação controladora, conferindo legitimidade e validade jurídica ao exercício do controle externo;
- Ainda no campo da racionalidade da decisão controladora, verificamos que achados de auditoria relevantes acerca da eficiência do Acessuas Trabalho não se converteram em deliberações do TCU de qualquer natureza, embora tenham sido identificados subsídios fáticos e jurídicos para tanto;
- A inexistência dessas deliberações desafia a racionalidade jurídica imposta pelo próprio TCU em recentes normas internas, as quais são dedicadas a conferir maior precisão a suas determinações, recomendações e atos de ciência, que devem ser sempre vinculadas aos achados de auditoria relevantes;
- Por fim, verificamos que a análise operacional da eficiência Acessuas Trabalho, embora possua algumas deficiências, oferece um panorama importante aos responsáveis pela política acerca da efetiva execução do programa. Tais achados podem ser instrumentos úteis para o aprimoramento da política e a busca de melhores resultados. Um exemplo seria o aperfeiçoamento das orientações técnicas sobre o uso da verba do programa, elemento fático indicado em dois acórdãos analisados.

CONCLUSÃO

A avaliação de políticas públicas é realizada pelo TCU por meio das auditorias operacionais, instrumento de controle que possui compatibilidade com a ordem instaurada pela Constituição de 1988 de uma administração pública pautada por resultados, guiada por metas e diretrizes previamente estabelecidas, especialmente sob a ótica dos direitos fundamentais.

A “nova ordem constitucional brasileira” provocou, tal como analisamos no Capítulo 4 deste trabalho, significativos impactos sobre o exercício do controle externo pelo TCU, o qual, desde o final do século XX e início do século XXI, tem sido bastante ampliado. A extensão desse controle ocorre principalmente pela utilização de parâmetros fundamentados em valores jurídicos abstratos. Os problemas surgem quando esses parâmetros são aplicados sem o devido exercício de racionalidade na atividade controladora.

Diante desse cenário, há recente e importante movimento jurídico-normativo no sentido de não apenas exigir, mas também deixar ainda mais claros os critérios de validade para o exercício do controle.

Nesse sentido, as alterações promovidas pela Lei Federal n.º 13.655/2018 sobre a LINDB representaram um marco na construção desses critérios, pois estabeleceram um “caminho de racionalidade jurídica” para que as decisões controladoras judicial e administrativa fundamentadas em princípios fossem consideradas válidas. Esse “caminho” pressupõe a necessária análise do contexto do ato controlado e das consequências da ação controladora, exigindo que sejam expressas de forma clara as razões de decidir do controlador.

As alterações realizadas na LINDB impactaram diretamente o TCU, que, em 2020, editou um pacote de normas com o objetivo de adequar o exercício do controle externo aos critérios estabelecidos pela referida lei.

Possível, então, concluir que a ampliação do controle externo exigiu a melhor definição de parâmetros de controle como forma de impedir abusos, desvios e garantir a segurança jurídica na atividade controladora, bem como seu alinhamento com uma administração pública pautada por resultados.

Há, desse modo, a necessidade de envidar esforços para garantir que o controle seja exercido pelo TCU em plena compatibilidade com o ordenamento jurídico vigente, o que implica uma análise conjunta das finalidades precípua do controle exercido por esse órgão e seus parâmetros de controle.

No caso das políticas públicas, a finalidade do controle pelo TCU não é realizar julgamento sobre sua regularidade e legalidade – diferentemente do que ocorre com relação a outros objetos submetidos à análise do Tribunal (por exemplo, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros públicos).

Em verdade, as auditorias operacionais – instrumentos de fiscalização do TCU para análise de políticas públicas – têm como principal objetivo permitir ao controlador verificar a compatibilidade das atividades do programa governamental com a eficiência em seus mais diversos aspectos (eficiência, economicidade, efetividade e eficácia). Nesse sentido, as dimensões da eficiência devem ser parâmetros claros para o exercício dessa atividade não necessariamente em um controle repressivo com expedição de determinações ou aplicações de sanções.

Assim, as auditorias operacionais exigem o exercício de um controle externo voltado para colaboração, e não para a repressão, o que decorre de três principais fatores:

- (i) as auditorias operacionais são instrumentos técnicos adequados a oferecer uma visão sistêmica da política pública analisada, permitindo encontrar deficiências na estruturação, implementação e execução desses programas;
- (ii) a avaliação dos resultados da política pública é de difícil apreensão, pois está em grande parte relacionada ao contexto em que a política é executada, sendo muito influenciada por fatores externos e não limitada à atuação administrativa; e
- (iii) cumpre ao próprio TCU, sob a égide da Constituição Federal de 1988, realizar um controle orientado pela consecução efetiva dos direitos fundamentais pela administração pública; desse modo, suas deliberações, ao se analisar uma política pública, devem visar a garantir que esses direitos sejam efetivamente gozados pela sociedade. Esse objetivo inclui o oferecimento de orientações aos gestores institucionais da política.

Dessarte, quanto ao fator “i”, a princípio, o que se exige do controle operacional é a análise sistêmica de execução da política segundo parâmetros de eficiência, ou seja, o objetivo fundamental do exame operacional é verificar como a política está sendo implementada de fato e se ela está atingindo as finalidades às quais se propôs. Nesse sentido, as auditorias operacionais permitem um estudo relacionando o desenho jurídico-institucional da política pública e os resultados efetivos alçados pela sua implementação. Não é uma foto, mas um filme da ação governamental.

No tocante à dificuldade da avaliação de resultados segundo parâmetros de eficiência, bem como à necessidade de um controle externo também orientado e conformado pela administração pública de resultados (fatores “ii” e “iii”) temos que considerar o quanto segue.

A Constituição de 1988, quando se refere às atividades de controle do TCU sob a ótica operacional, anota que cumpre ao Tribunal, por iniciativa própria ou a pedido do Legislativo, realizar inspeções e auditorias de natureza operacional (art. 71, IV, da CF/1988) ou ainda prestar informações sobre fiscalização operacional (art. 71, VII, da CF/1988). Não há, ante esses dispositivos, qualquer pretensão de que o TCU exerça qualquer tipo de atividade judicante quando realiza o controle operacional.

Para além do texto constitucional, necessário reconhecer que esse tipo específico de controle não é o mais adequado para a imposição de penalidades ou realização de um controle focado em aspectos sancionatórios.

Como anotado pelo próprio “Manual de Auditoria Operacional” (BRASIL, 2020), as auditorias operacionais têm como fundamento o controle de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade das políticas, ou seja, o cumprimento das metas e resultados previamente estabelecidos por determinado programa nos atos normativos que o instruem.

Aplicar sanções com fundamento nesses parâmetros pode, na maior parte das vezes, ser desarrazoado, pois o fato de existirem metas previamente estabelecidas e um plano para cumpri-las (o que, em síntese, é o cerne das políticas públicas) não significa que as primeiras serão sempre plenamente atingidas.

O alcance de metas é resultado que se almeja, mas, na prática, é impossível garantir, pois não depende apenas das escolhas dos gestores ou da aplicação de recursos públicos, há fatores outros – de natureza sociológica, geográfica, por exemplo – que podem interferir em

seu pleno atingimento, sem que possa ser atribuída alguma responsabilidade aos agentes institucionais da política.

Há, contudo, hipóteses em que o controle operacional da política pode ser compatível com deliberações coercitivas do TCU ou mesmo com a possibilidade de abertura de processos dele derivados e especialmente destinados à aplicação de sanções. Isso porque o objeto da sanção é coibir determinado ato jurídico que tenha sido realizado, dolosa ou culposamente, ao contrário do regramento jurídico, sendo, dessa forma, considerado ilícito.

A elaboração, implementação e execução das políticas públicas são expressas juridicamente por meio de normas jurídicas que delimitam seus aspectos estruturantes, incluindo algumas ações do próprio gestor público. Nesse sentido, o descumprimento ou a omissão injustificada do gestor, órgão ou entidade responsável pela política pública, poderá retratar algum tipo de conduta omissiva ilegal, que, por sua vez, poderá ensejar processo sancionatório independente, no qual se permita o exercício da ampla defesa e do contraditório.

Trata-se, a nosso ver, de situação excepcional, pois o foco das auditorias operacionais em políticas públicas é prover esse “olhar operacional” sobre a efetiva execução e os resultados do programa governamental, ajudando a aprimorar a execução da política.

Para verificar como ocorre o controle operacional do TCU sobre políticas públicas escolhemos estudar o Acessuas Trabalho, programa de inclusão social e produtiva desenvolvido pela União por intermédio da rede SUAS.

Com foco no combate à pobreza e à extrema pobreza, o programa tem grande importância para o cumprimento dos objetivos da República, nos termos do art. 3.º, III, da Constituição Federal de 1988. Por conseguinte, o Acessuas Trabalho é orientado para dar consecução aos direitos fundamentais ao promover a integração ao mundo do trabalho com o intuito de reduzir as desigualdades sociais.

A execução da política no período de 2013 a 2017 foi analisada pelo TCU em uma série de auditorias operacionais concentradas no final de 2018, poucos meses depois das alterações introduzidas na LINDB e antes de o Tribunal editar o já referido pacote de normas adaptando sua atuação ao modelo de racionalidade expresso na nova legislação.

Diante do exposto, observamos dificuldades relevantes na jurisprudência, exatamente na demonstração da racionalidade das conclusões e deliberações do TCU ao analisar a eficiência do Acesso ao Trabalho.

A mais importante dificuldade concerne à ausência de referência a parâmetros para análise prática das dimensões da eficiência na política controlada. Os julgados não apontam claramente “quais” e “como” os parâmetros foram aplicados na análise de aspectos estruturantes do Acesso ao Trabalho (contexto econômico, articulação institucional, base normativa, público-alvo e focalização, metas e resultados).

Essa dificuldade não está relacionada à inexistência de qualquer delimitação normativa dos parâmetros da eficiência, uma vez que o “Manual de Auditoria Operacional” estabelece de forma clara e objetiva os conteúdos das dimensões do princípio da eficiência (efetividade, eficácia, eficiência e economicidade) que devem ser analisadas em sede do controle operacional das políticas públicas. Assim, entendemos que o TCU não aplica esses parâmetros, embora seu conteúdo seja definido pelas normas internas do próprio Tribunal.

Colaboram para esse cenário: a base normativa deficiente da própria política com relação a seus objetivos, seus meios e resultados esperados pela execução do Acesso ao Trabalho; e a ausência de esforço do TCU para analisar e depreender os aspectos normativos estruturantes da política pública.

Nesse sentido, observamos que, em todos os julgados analisados, há algum tipo de deficiência na análise das normas que instruem o Acesso ao Trabalho, o que implica impropriedades nas conclusões alçadas pelo Tribunal sobre a eficiência do programa perante essas normas.

Um exemplo é a proposta da equipe de auditoria no Acórdão n.º 2.901 – Plenário para que o SNAS retirasse do manual de orientações técnicas da política a previsão de parcerias com instituições de microcrédito. A sugestão foi apresentada pelo fato de a referida Secretaria informar que não realiza essas parcerias no âmbito do Acesso ao Trabalho, em que pese o manual do MDS expressamente determinasse essa ação.

Considerando que essas parcerias foram normativamente escolhidas como atividades do Acesso ao Trabalho, cumpria ao Tribunal verificar se elas estavam efetivamente sendo realizadas (eficácia) e se sua execução cumpria com o objetivo central do programa (efetividade), qual seja a integração do público-alvo ao mundo do trabalho. Logo, a princípio,

caberia a análise fundamentada na conjugação da base normativa do programa com os parâmetros de eficiência eleitos pelo próprio TCU. Nesse caso em específico, ante o descumprimento deliberado de uma normativa, entendemos que o Tribunal poderia, inclusive, impor uma determinação para cumprimento do quanto estabelecido no manual de orientações técnicas do Acessuas Trabalho.

Assim, podemos concluir que a deficiência na análise da base normativa da política impede que o Tribunal se utilize adequadamente de suas deliberações para recomendar, determinar e cientificar os gestores do programa governamental sobre pontos de melhoria em sua execução ou, simplesmente, exigir o cumprimento das normas da política.

Além disso, notamos que as deliberações do Tribunal não guardam necessariamente compatibilidade com os achados relevantes na auditoria operacional do Acessuas Trabalho. Em que pese tenham sido encontradas dificuldades de articulação institucional da política, de aplicação dos recursos do programa pelos seus gestores, bem como na apreensão dos resultados de suas metas imediatas e de seus objetivos centrais, nenhum desses achados transformou-se nem mesmo em uma recomendação para a melhor execução do Acessuas Trabalho.

Em face desse cenário, nos casos analisados, não podemos inferir que o Tribunal tenha agido além de suas competências. Em verdade, a situação em tela demonstra que a análise desparametrizada da eficiência do Acessuas Trabalho e o pouco domínio da base normativa da política denotam um controle operacional aquém do esperado. Em outras palavras, o controle exercido pouco contribui para o aprimoramento da política pública. Não é possível, então, concluir que a análise da eficiência do Acessuas Trabalho pelo TCU tem caráter repressivo ou colaborativo.

Em nossa perspectiva, é até mesmo questionável dizer que o Tribunal realizou um efetivo controle da eficiência no Acessuas Trabalho, pois não há qualquer deliberação afirmando de forma clara que a política foi executada de maneira eficiente ou ineficiente nesse ou naquele aspecto estruturante. A ausência de deliberações reduz a auditoria operacional sobre o Acessuas Trabalho a um panorama geral de execução da política.

Há, a nosso ver, uma tentativa de analisar a política segundo parâmetros de eficiência. No entanto, ante as dificuldades elencadas *supra*, os resultados dessa análise não são claros e, por conseguinte, não produzem efeitos sobre a execução do programa.

Isso não quer dizer que a “visão geral” trazida pelas auditorias operacionais realizadas não seja útil à administração pública. Há proveito na construção desse panorama de execução. No entanto, a utilização dele, quando não há deliberações claras do Tribunal, fica relegada à discricionariedade administrativa dos gestores – que podem ou não fazer uso da análise realizada pelo TCU.

Em resumo:

Há parâmetros para o controle de eficiência das políticas públicas pelo TCU. Esses parâmetros, além de estarem pautados pela Constituição Federal e por outras normas jurídicas externas à administração do TCU, são definidos internamente por meio do “Manual de Auditoria Operacional” do Tribunal, o qual confere maior grau de precisão às dimensões do princípio da eficiência (eficiência, economicidade, efetividade e eficácia). Contudo, esses parâmetros não são apontados claramente quando do exame do Acesso Trabalho nos julgados do TCU analisados.

Em verdade, entendemos que grande parte da dificuldade de aplicação clara desses parâmetros ocorre pela análise inadequada da base normativa da política pública e, conseqüentemente, de suas dimensões jurídico-institucionais. O TCU não analisou adequadamente os objetivos, meios e resultados almejados no âmbito do Acesso Trabalho à luz das normas que instruem a própria política pública. A consequência disso foi o controle deficiente da eficiência da ação governamental, pois, sem saber quais os objetivos, meios e fins almejados pelo Acesso Trabalho, a tarefa de dizer se a política pública é ou não eficiente tornou-se praticamente impossível.

Seria ainda possível apontar certa “mea-culpa” da estruturação normativa do Acesso Trabalho, eis que sua base normativa estipula objetivos demasiadamente abrangentes, bem como não determina metas precisas, limitando-se a descrever atividades (articular, monitorar, encaminhar, etc.), sendo compreensível que haja alguma dificuldade no controle de eficiência dessas políticas.

Essa dificuldade, contudo, não afasta o dever de controlar a eficiência do qual está incumbido ao TCU, cumprindo a esse órgão apontar as falhas – inclusive normativas – da política auditada, considerando que a análise de eficiência das políticas públicas é realizada sob um “olhar operacional” do órgão sobre essas ações governamentais. Esse olhar deve ser orientado pela efetiva consecução dos direitos fundamentais, principalmente por meio de

ações colaborativas do órgão de controle, o qual poderá emitir deliberações com orientações aos agentes institucionais da política, sem necessariamente possuir uma atuação sancionatória.

Nesse sentido, a partir do estudo da jurisprudência do TCU sobre o Acesso ao Trabalho, entendemos que o controle de eficiência efetivamente realizado pelo TCU pouco contribui para o aprimoramento das políticas públicas de inclusão social e produtiva. A maior parte das atividades do Tribunal em sede de auditoria é descritiva, relatando a execução da política, sem fazer vínculos claros com a análise da eficiência e com as normas de regência da ação governamental auditada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Sobre políticas de governo e políticas de Estado: distinções necessárias. **Instituto Millenium**, 2016. Disponível em: <https://www.institutomillenium.org.br/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>. Acesso em: 26 jun. 2022.

ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 4, out./nov./dez. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 23 maio 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. In: FREITAS, Ney José de (coord.). **Tribunais de Contas: aspectos polêmicos**. Estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 63-72.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. rev. e atual. até EC n.º 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

BBC. 4 dados que mostram por que Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, segundo relatório. **G1**, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/12/07/4-dados-que-mostram-por-que-brasil-e-um-dos-paises-mais-desiguais-do-mundo-segundo-relatorio.ghtml>. Acesso em: 13 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 503, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 14.03.2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 583, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 21.03.2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 584, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 21.03.2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2.140, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 27.09.2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2.691, Rel. Joasé Mucio Monteiro, j. 21.11.2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2.872, Rel. Min. José Mucio Monteiro, j. 05.12.2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2.901, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, j. 12.12.2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 3.071, Rel. Min. Ana Arraes, j. 30.11.2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Segecex), 2010. 71 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **ACESSUAS trabalho**: orientações técnicas. Programa Nacional de Promoção do Acesso do Trabalho. Brasília: MDSA, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017, 90 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de Auditoria Operacional/Tribunal de Contas da União**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. 166 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Roteiro de Levantamento**. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o Controle Externo e o Combate à Corrupção (Soma), 2021. 74 p.

BRASIL. **Portal da Transparência**, 2022. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/programas-de-governo/24-brasil-sem-miseria?ano=2021>. Acesso em: 26 junho 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./-abr. 1996. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/702/550>. Acesso em: 26 maio 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-47.

BUCCI, Maria Paula Dallari . Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. **Direito do Estado**, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/quadro-de-referencia-de-uma-politica-publica-primeiras-linhas-de-uma-visao-juridico-institucional>. Acesso em: 11 jul. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2021.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. *In*: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da (org.). **O Brasil sem miséria**. Distrito Federal: MDS, 2014. p. 33-66.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 12. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

COSTA, Wilma Peres. A questão fiscal na transformação republicana – continuidade e descontinuidade. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 7, n. 1, p. 141-173, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643149>. Acesso em: 27 out. 2021.

COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. Tribunal de Contas na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890 – 1998). **Prêmio Sezerdello Côrrea 1998**: monografias vencedoras. Brasília, 1999. p. 19-140.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração Pública – ainda é possível falar em discricionariedade administrativa? **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, v. 18, jul./set. 2013. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/129/10486/16726>. Acesso em: 25 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo e dignidade da pessoa humana. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S.l.], v. 1, n. 2, p. 260-279, 2014. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/74853>. Acesso em: 12 jun. 22.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O que sobrou da discricionariedade administrativa? In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (org.). **Controles da administração e judicialização de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2016. p. 115-135.

DRAIBE, Sônia Miriam. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas/Unicamp, n. 8, p. 1-52, 1993.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002)**: entre a cidadania e a caridade. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, 2005.

FERNANDES, Rafael Pereira. **Controle externo da atividade administrativa de fomento: um estudo das relações entre TCU e BNDES**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

FILOMENO, Felipe Amin. A crise Baring e a crise do Encilhamento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 1(38), p. 135-171, abr. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/Bp4t7wsbQfqPV4gZSwv4m4v/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 out. 2021.

FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito – UFC**, Forlataza, v. 35.1, p. 195-298, jan./jun. 2015.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GABARDO, Emerson. Controle judicial e o princípio da eficiência administrativa no Brasil. In: MARRARA, Thiago; GONZÁLEZ, Jorge Agudo (org.). **Controles da administração e judicialização de políticas públicas**. São Paulo: Almedina, 2016. p. 191-207.

GUEDES, Jefferson Carús. **Igualdade e desigualdade: introdução conceitual, normativa e histórica dos princípios**. São Paulo: RT, 2014.

HAYEZ, Philippe. La Cour des comptes: du contrôle à l'évaluation. **Revue Française d'Administration Publique**, v. 155, p. 707-711, 2015.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua 2016-2019**. Rio de Janeiro, 2020.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2021**. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, 2021.

LOMBARDI, Roberta. **Contributo allo studio de la funzione di controllo**. Controlli interni e attività amministrativa. Milano: Giuffrè, 2003.

MALARD, Neide Teresinha. O desenvolvimento nacional: o objetivo do estado nacional. **Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização (substituída pela Revista de Direito Internacional)**, Brasília, v. 3, n. 2, jul./dez. 2006.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**. 8. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2020.

MARSHALL, Thomas Humpfrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1949.

MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. rev. e atual. até a EC n.º 90 de 15.09.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 51, n. 2, p. 105-119, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i2.328. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MORAES, Alexandre de. Princípio da eficiência e controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 243, p. 13-28, 2006. DOI: 10.12660/rda.v243.2006.42538. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/42538>. Acesso em: 17 jul. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Desenvolvimento Humano e IDH: o que é Desenvolvimento Humano. **United Nations for Development**. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/desenvolvimento-humano-e-idh>. Acesso em: 21 jun. 2022.

PAGANI DE SOUZA, Rodrigo. **Controle estatal da transferência de recursos públicos para o Terceiro Setor**. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PAGANI DE SOUZA, Rodrigo. Em busca de uma administração pública de resultados. *In*: PAGANI DE SOUZA, Rodrigo; PEREZ, Marcos Augusto. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Cap. 2.

PEREZ, Marcos Augusto. **Testes de legalidade**: métodos para o amplo controle jurisdicional de discricionariedade administrativa. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

RIBEIRO, Bruna. A grave relação entre trabalho infantil e evasão escolar. **Criança Livre de Trabalho Infantil**, 2017. Disponível em: <https://livredetrabalho infantil.org.br/noticias/reportagens/grave-relacao-entre-trabalho-infantil-e-evasao-escolar/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O princípio constitucional da igualdade**. Belo Horizonte: Jurídicos Lê, 1990.

RODRIGUES, Eduardo Azeredo. **O princípio da eficiência à luz da teoria dos princípios**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

ROSILHO, Andre Janjácomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SAMUEL ESPÍNDOLA, Ruy. Princípios constitucionais e atividade jurídico-administrativa: reflexões contemporâneas. **Derecho & Sociedad**, n. 31, p. 251-265, 4 maio 2008.

SCHWARCZ, Lilia Katri Mortiz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil**: uma biografia. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

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

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do direito público**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 257, p. 111-144, maio/ago. 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8589>. Acesso em: 21 out. 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André Janjácomo. Direito e Políticas públicas: dois mundos? *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André Janjácomo. **Direito a regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 45-79.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle de legalidade, economicidade e legitimidade. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 31, p. 265-271, jan./mar. 1994.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. V.

WILLEMANN, Mariana Montebello. O princípio republicano e os Tribunais de Contas. **Interesse Público – IP**, n. 50, jul./ago. 2008. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/172/21351/49274>. Acesso em: 25 out. 2021.