



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO

RONALDO NASCIMENTO DE SANT'ANNA

**O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA
BAHIA COMO ÓRGÃO INDUTOR DA GOVERNANÇA PÚBLICA NOS
MUNICÍPIOS: COROLÁRIO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA
EFICIÊNCIA**

Salvador

2018

RONALDO NASCIMENTO DE SANT'ANNA

**O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA
COMO ÓRGÃO INDUTOR DA GOVERNANÇA PÚBLICA NOS
MUNICÍPIOS: COROLÁRIO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA
EFICIÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público.

Orientador: Prof. Dr. Mário Jorge Philocréon de Castro Lima

**SALVADOR
2018**

FICHA CATALOGRÁFICA

S231	<p>Sant'Anna, Ronaldo Nascimento de.</p> <p>O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia como órgão indutor da governança pública nos Municípios: corolário do princípio constitucional da eficiência / Ronaldo Nascimento de Sant'Anna. – Salvador, 2018.</p> <p>127 f.</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, 2018.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Mário Jorge Philocréon de Castro Lima</p> <p>1. Tribunal de Contas dos Municípios. 2. Governança Pública. 3. Princípio constitucional da eficiência. 4. Municípios. I. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU 342.4</p>
------	---

TERMO DE APROVAÇÃO

RONALDO NASCIMENTO DE SANT'ANNA

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA COMO ÓRGÃO INDUTOR DA GOVERNANÇA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS: COROLÁRIO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito Público, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Mário Jorge Philocréon de Castro Lima
Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Dirley da Cunha Júnior
Doutor em Direito Constitucional pela PUC-SP
Pós-Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Lisboa -
Portugal
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Eduardo Fausto Barreto
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia

Salvador, 27 de julho de 2018

A minha mãe, Zélia, com toda a minha honra.
A minha vó Florentina (*in memoriam*), saudade incomensurável.
A meu tio Salustiano, com minha eterna gratidão.
A minha esposa Maria Cristina, amor da minha vida.
Aos meus filhos, Sarah e Rian João, néctares da minha alma.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor Dr. Mário Jorge Philocréon, meu orientador, com sua sapiência acadêmica e profissional, sempre disposto a ajudar e orientar para a fiel realização deste trabalho.

Ao Professor Dr. Celso Castro, pelos seus profícuos ensinamentos como orientador inicial.

Ao Professor Dr. Dirley Cunha Júnior, exemplo colossal de docente e magistrado.

A Professora Ma. Rita Tourinho, docente e promotora de justiça, minha profunda admiração e gratidão pelos ensinamentos e experiência adquirida quando do Tirocínio Docente Orientado.

A minha família, pelo desejo de sucesso na concretização deste trabalho.

A Deus, Grande Arquiteto do Universo, meu infinito agradecimento.

“A vaidade é um princípio de corrupção”.
Machado de Assis em “*Dom Casmurro*”.

RESUMO

Esta dissertação tem o objetivo de demonstrar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia deve atuar como órgão indutor da governança pública nos Municípios e que essa atuação é base necessária para garantir a eficiência administrativa na gestão dos recursos públicos municipais. Desta forma, o tema configura-se como de extrema relevância jurídica, pois desconstrói o procedimento atual de fiscalização das contas públicas municipais, baseado estritamente na conformidade e inclui aspectos e indicadores relacionados com a qualidade da gestão pública municipal. E, ainda, em função de duas premissas essenciais: em primeiro lugar, porque contempla um dos princípios constitucionais de observância obrigatória pela Administração Pública, o princípio da eficiência; em segundo lugar, porque busca demonstrar a inserção da Governança Pública no universo do princípio da eficiência administrativa, tendo o Tribunal de Contas como órgão indutor. A eficiência administrativa e a governança pública inserem-se nos direitos fundamentais, com sobreamento nos direitos humanos e à luz da teoria dos direitos fundamentais, aliado ao determinado na Constituição Federal do Brasil. Conclui-se que uma Administração Pública que insere a governança e a eficiência administrativa como parâmetro essencial para a condução do orçamento público, a fim de preconizar a qualidade do gasto público e a satisfação das necessidades coletivas, está respeitando os direitos humanos do cidadão. Direito a um serviço público de qualidade, neste condão, perfaz-se como direito imprescindível ao cidadão, garantindo aos indivíduos uma vida igual e digna.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de Contas dos Municípios. Governança pública. Princípio constitucional da eficiência. Municípios.

ABSTRACT

This dissertation aims to demonstrate that the Court of Audit of the Municipalities of the State of Bahia should act as an inducing body of public governance in the Municipalities and that this action is a necessary basis to ensure administrative efficiency in the management of municipal public resources. In this way, the theme is considered to be extremely legal, as it deconstructs the current procedure for the supervision of municipal public accounts, based strictly on compliance and includes aspects and indicators related to the quality of municipal public management. And, also, due to two essential premises: first, because it contemplates one of the constitutional principles of mandatory compliance by the Public Administration, the principle of efficiency; secondly, because it seeks to demonstrate the insertion of Public Governance in the universe of the principle of administrative efficiency, with the Court of Auditors as an inducing body. Administrative efficiency and public governance are embedded in fundamental rights, with shading in human rights and in light of the theory of fundamental rights, allied to that established in the Federal Constitution of Brazil. It is concluded that a Public Administration that inserts the governance and the administrative efficiency as essential parameter for the conduction of the public budget, in order to recommend the quality of the public expenditure and the satisfaction of the collective needs, is respecting the human rights of the citizen. The right to a quality public service, in this condition, is an essential right for the citizen, guaranteeing individuals an equal and dignified life.

KEYWORDS: Court of Accounts of Municipalities. Public governance. Constitutional principle of efficiency. Municipalities.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCE	Comissão das Comunidades Europeias
CGU	Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União
CRFB/88	Constituição Federal de 1988
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEE	Plano Estadual de Educação
PME	Planos Municipais de Educação
PNDU	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM/BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 GOVERNANÇA.....	17
1.1 CONCEITO.....	17
1.2 TIPOS.....	20
1.2.1 Governança corporativa.....	21
1.2.2 Governança pública.....	22
1.3 PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA.....	25
1.4 FERRAMENTAS.....	28
1.5 FUNÇÕES.....	33
1.6 VANTAGENS.....	34
1.7 DESAFIOS.....	37
2 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	41
2.1 BOA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	41
2.2 DIMENSÕES.....	45
2.3 CONTROLE EXTERNO E GOVERNANÇA PÚBLICA.....	46
2.4 GOVERNANÇA PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.....	48
2.4.1 Princípio da legalidade.....	48
2.4.2 Princípio da impessoalidade.....	51
2.4.3 Princípio da moralidade.....	52
2.4.4 Princípio da publicidade.....	54
2.4.5 Princípio da eficiência.....	55
3 SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO MUNICIPAL E APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA.....	57
3.1 O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E SEU PAPEL CONSTITUCIONAL ASSECURATÓRIO DA GOVERNANÇA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS.....	57
3.2 GOVERNANÇA PÚBLICA SOB A ÉGIDE DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.....	68

3.3	PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA: NÚCLEO ESSENCIAL PARA A EXIGÊNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA.....	81
4	O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS COMO ÓRGÃO INDUTOR DA GOVERNANÇA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS.....	93
4.1	O ATUAL CONTROLE EXTERNO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS.....	93
4.2	EFETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA EM MUNICÍPIOS.....	100
4.3	SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS COM FOCO NA GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL E NO ALICERCE CONSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	110
5	CONCLUSÕES.....	116
	REFERÊNCIAS.....	121

INTRODUÇÃO

A atenção ao princípio constitucional da eficiência administrativa por parte de toda a Administração Pública faz-se impositiva desde sua inserção à Carta Magna a partir da Emenda Constitucional n.º 19/1998.

Tendo em vista a imposição da observância do princípio constitucional da eficiência pela Administração Pública, a análise do tema a ser estudado necessita de uma aferição de abordagem sob a veia constitucional, principalmente tendo em vista a necessidade de fiscalização por parte do Órgão de controle externo dos atos dos Municípios baianos com indução à Governança Pública.

A adoção da governança na administração pública municipal introduz princípios de gestão que consubstanciam mecanismos de qualidade nos resultados a serem produzidos pela aplicação dos recursos em ações governamentais.

A eficiência administrativa e a governança pública inserem-se nos direitos fundamentais, com sobreamento nos direitos humanos e à luz da teoria dos direitos fundamentais, aliado ao determinado na Constituição Federal do Brasil.

O objetivo geral desta dissertação é demonstrar que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia deve atuar como órgão indutor da governança pública nos Municípios e que essa atuação é base necessária para garantir a eficiência administrativa na gestão dos recursos públicos municipais.

Sob a perspectiva de avaliação das contas públicas municipais, desconstrói-se o procedimento atual de fiscalização das contas públicas municipais, baseado absolutamente no aspecto da legalidade dos procedimentos de gestão e ações governamentais, ampliando-se para privilegiar conceitos e indicadores pertinentes a qualidade dos atos de gestão pública municipal.

Configura-se o tema desta dissertação como de relevância jurídica, mormente porque contempla um dos princípios constitucionais de observância obrigatória pela Administração Pública, o princípio da eficiência, e porque busca demonstrar a inserção da governança pública no universo do princípio da eficiência administrativa, tendo o Tribunal de Contas como órgão indutor.

A pesquisa consistiu na formulação do seguinte problema: é possível o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia atuar como órgão indutor da governança pública nos Municípios? E essa atuação é base necessária para garantir a eficiência administrativa na gestão dos recursos públicos municipais?

Foram utilizados os seguintes métodos na pesquisa: o método cartesiano (DESCARTES, 2007), para a análise completa da norma constitucional que descreve o princípio da eficiência e o sistema de controle externo brasileiro; e o método lógico-dedutivo (POPPER, 2004), a fim de se identificar o critério que deverá ser observado pelo órgão de controle externo em estudo para induzir a Governança Pública nos Municípios, analisando-o criticamente, de forma que possa refutar as concepções e teorias até então utilizadas e dominantes no escopo de atribuições e competências de fiscalização dos recursos públicos municipais.

O capítulo 1 destaca os conceitos de governança, os tipos, os princípios, as ferramentas, as funções, as vantagens e os principais desafios. Nesta senda, apresenta entre os benefícios da governança o espectro da capacidade de promover ações governamentais eficientes e que visa ao bem-estar social, promovendo o cumprimento da obediência ao princípio constitucional da eficiência administrativa.

Outrossim, apresenta o grande desafio da governança: promover o desenvolvimento nacional a partir dos entes federativos que se encontram mais próximos do público a ser beneficiado pelas políticas governamentais, quais sejam, os Municípios.

Acrescenta-se que o incremento de produtividade nas políticas públicas é condição de elevada importância para garantir que os governos municipais possam atender ao princípio da eficiência administrativa, sendo a governança o instituto primordial para atingir ações governamentais de qualidade ofertada, percebida e usufruída pelos cidadãos.

O capítulo 2, “Governança Pública”, encarrega-se de apresentar a boa governança, dimensões, Controle Externo e Governança Pública, Governança Pública e os princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Desta forma, conduz ao entendimento de que a boa governança produz melhorias, avanços e desenvolvimento tanto para o setor público quanto para o setor privado, na medida em que são instituídas políticas de governo que aumentam os horizontes das ações governamentais.

O capítulo 3 dedicou-se a abordar o sistema de controle externo municipal e a aplicação do princípio constitucional da eficiência. Nesse condão, adotou-se a abordagem do pós-positivismo jurídico, porquanto foram apresentadas as concepções de Robert Alexy e de Ronald Dworkin e suas inter-relações com a governança e o princípio da eficiência administrativa.

Concernente ao capítulo 4, “O Tribunal de Contas dos Municípios como órgão indutor da Governança Pública nos Municípios”, preocupou-se em analisar o atual controle externo no âmbito dessa Corte de Contas, a efetivação da governança em Municípios e as sugestões de aprimoramento do controle externo com vistas na governança pública municipal, bem como no alicerce constitucional do princípio da eficiência administrativa. Conduz a administração do controle externo sob parâmetros de exigências de resultados positivos e de qualidade na gestão pública municipal, sob a perspectiva da governança e da eficiência das ações governamentais, com amparo constitucional.

Por fim, foram apresentadas algumas conclusões, entre as quais a que preconiza no sentido de que uma Administração Pública que insere a governança e a eficiência administrativa como parâmetro essencial para a condução do orçamento público, a fim de preconizar a qualidade do gasto público e a satisfação das necessidades coletivas, está respeitando os direitos humanos do cidadão, consubstanciados na supremacia das determinações constitucionais.

1 GOVERNANÇA

1.1 CONCEITO

É difícil precisar a data em que os conceitos de governança começaram a ser utilizados. Desde que o ser humano iniciou a delegação de tarefas a outros sempre esteve presente a preocupação da construção de mecanismos que permitem ao delegante ter maior certeza de que suas orientações seriam observadas pelo delegado, ou seja, a criação de instrumentos que viabilizam a redução de riscos de delegação¹.

Para que se deleguem atribuições de poder a outras pessoas, o delegante necessita de instrumentos precípuos de controle e aferição dos atos delegados, haja vista o conjunto de complexidades nas relações pessoais, aliadas às intempéries ambientais.

Faz-se, nesse ambiente, a necessidade de construção de ferramentas de controle que possam, fidedignamente, demonstrar que as atribuições delegadas encontram-se nos patamares aceitáveis.

No momento em que os proprietários de conglomerados empresariais iniciam procedimentos para transferir a terceiros a administração de seu patrimônio empresarial, aumentam-se os riscos inerentes ao desenvolvimento e controle da administração dos bens, direitos e obrigações pertencente ao delegante do poder.

¹ NARDES, João Augusto Ribeiro. 2016, p. 169.

Assim, surgem conceitos de governança na iniciativa privada, no ambiente intrínseco das relações entre particulares, entre sociedade ou patrimônios pertencentes a organizações de cunho não público, estritamente privado.

O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define governança corporativa como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo práticas e relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. E adequa o conceito às origens da governança corporativa, corroborando que a vertente mais aceita incida seu surgimento para superar o “conflito de agência”. Nessa situação, o proprietário (acionista) delega a um agente especializado (administrador) o poder de decisão sobre a empresa (nos termos da lei), situação em que podem surgir divergências no entendimento de cada um dos grupos daquilo que consideram ser o melhor para a empresa e que as práticas de governança corporativa buscam superar. Este tipo de conflito é mais comum em sociedades como os Estados Unidos e Inglaterra, onde a propriedade das companhias é mais pulverizada. E, no Brasil, o movimento por boas práticas mostrou-se mais dinâmico a partir das privatizações e da abertura do mercado nacional nos anos noventa².

Instituir, então, um complexo de mecanismos eficientes, perfilados com incentivos e monitoramento, com o fito de garantir que o comportamento dos gestores filie-se com os interesses preconizados pela organização, é salutar para constituir a governança corporativa.

² IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. Ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2ezkOHA>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

Essas práticas envolvem mecanismos que resultam em recomendações propositivas, com o fim de preservar e otimizar o patrimônio da organização, com ênfase em facilitar o acesso ao capital e ofertar contribuição para a sua perenidade.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) aborda as ações essenciais a serem implantadas como pontos a serem efetivamente observados para o crescimento corporativo e o desenvolvimento das nações, destacando que: não existe um modelo único de governança; os princípios de governança não são estáticos; a adoção de boas práticas é fundamental para que as organizações se mantenham competitivas; a criação de estruturas reguladoras, por parte dos governos, que ajam em defesa dos acionistas; os governos, órgãos reguladores, organizações e acionistas devem decidir os princípios de governança a serem aplicados em cada caso.³

Altounian et al., (2017, p. 246-247), relata:

Governança ocupa hoje posição de destaque no cenário mundial. Representa um conjunto de mecanismo visando a maior agregação de valor possível para as organizações. Constitui um esforço no sentido de, por meio das melhores práticas, conferir maior transparência, garantir o bom desempenho das organizações, a atuação responsável dos gestores e a conformidade e o alinhamento com padrões e objetivos estabelecidos.

(...)

Desta forma, governança é entendida como o sistema pelo qual as organizações são avaliadas, dirigidas e monitoradas, por meio de ferramentas e mecanismos diversos, em que gestores e proprietários (principal) procuram assegurar o melhor desempenho da organização para aumento de seu valor.

No contexto internacional, a governança corporativa possui verdadeiro arcabouço de importância para as organizações, face ao seu complexo de mecanismos e ferramentas que introduzem práticas com finalidades de sedimentar

³ OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. **Principles of corporate governance**. Paris: OECD, 2004.

transparência, eficiência, responsabilidade dos gestores e atingimento de metas pré-estabelecidas.

Dado que as organizações brasileiras absorvem ensinamentos e práticas de contexto mundial, é salutar que, de forma nacional, haja implementação desses mecanismos no rol das organizações brasileiras.

1.2 TIPOS

Pires (2011, p. 33) ao relatar acerca do Projeto Regional do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas sobre Governança local para a América Latina destaca que:

Governança tem sido definida como as regras do sistema político para resolver os conflitos entre os atores e adoção de decisões (legalidade). Também tem sido usado para descrever o “bom funcionamento das instituições e a sua aceitação pelo público” (legitimidade). E tem sido usada para denotar a eficácia do governo e a realização de um consenso através de meios democráticos (participação).⁴

A doutrina enumera alguns tipos de governança. Contudo, de forma majoritária, a governança é classificada em duas nuances específicas: governança corporativa e governança pública.

⁴ PIRES, Elson Luciano Silva; FUINI, Lucas Labigalini; MANCINI, Rodrigo Furgieri; NETO, Danilo Piccoli. **Governança Territorial: conceito, fatos e modalidades**. Rio Claro: UNESP, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

1.2.1 Governança corporativa

No que tange a governança corporativa depreende-se que envolve um conjunto de processos que afetam a maneira como uma corporação é dirigida, administrada ou controlada. Uma boa governança corporativa agrega a perspectiva de longo prazo, buscando tratar os interesses dos acionistas e de como esses se articulam dentro da esfera de controle da corporação, mas também visa atingir metas que beneficiem clientes, funcionários, fornecedores e do ambiente tanto de trabalho quanto o da inserção da própria empresa (PIRES, 2011).

A literatura utiliza o conceito de governança para chamar atenção também para o fato de que um número significativo de decisões relativas ao interesse coletivo, vale dizer, políticas, são tomadas e efetivadas através de canais não institucionalizados e informais. Isso é ainda mais verdadeiro no âmbito das relações internacionais. Falar de governança como um conceito distinto de governo implica reconhecer que o sistema político precisa desempenhar funções e oferecer resposta às expectativas sociais, mesmo que esse sistema não possua organizações e instituições perfeitamente funcionais. Trata-se de um conceito mais amplo, que compreende o governo, mas que também inclui as atividades de outros atores e de outras instituições: existe governança onde quer que decisões relativas ao interesse público sejam tomadas e/ou efetivadas.⁵

⁵ BENTO, Leonardo Valles. **Governança global: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização**. Tese. Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina. 2007.

Destaca-se, desta forma, que a governança corporativa busca atingir uma influência que congrega interesses internos e externos, a exemplo de leis, normas internas, processos de desempenho da instituição e de colaboradores, além do mercado em que se insere.

1.2.2 Governança pública

O Decreto Federal n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017, considera governança pública um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

O referido decreto dispõe sobre a política de governança pública da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, enumera os princípios, diretrizes e mecanismos para o exercício da governança pública, além de instituir o Comitê Interministerial de Governança. Impõe, ademais, que os órgãos e as entidades da administração direta, autárquica e fundacional instituirão programa de integridade, com o objetivo de promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de fraudes e atos de corrupção, estruturado nos seguintes eixos: comprometimento e apoio da alta administração; existência de unidade responsável pela implementação no órgão ou na entidade; análise, avaliação e gestão dos riscos associados ao tema da integridade; e monitoramento contínuo dos atributos do programa de integridade.

O Tribunal de Contas da União (TCU) traça uma referência acerca da governança pública destacando que a governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas a condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade.⁶

Sob esse viés, a governança pública é compreendida mediante quatro premissas de observação: Estado e sociedade; entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; órgãos e entidades; atividades intraorganizacionais.

A premissa Estado e sociedade busca caracterizar os princípios e regras que estabelecem as atribuições dos agentes públicos e privados disciplinados pela Constituição Federal, além de promover a criação de condições que estruturam a gestão e o controle do Estado. Representa, assim, essa premissa, a condução para o desenvolvimento estatal, sob o espectro do bem estar social e o atingimento dos objetivos sociais.

Sob o viés dos entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, existe a vertente em estabelecer alicerces das políticas públicas e as relações com os órgãos, compreendendo parcerias entre organizações públicas e/ou privadas.

No que tange a premissa relacionada a órgãos e entidades, é aquela que conduz o foco essencial nas organizações, demonstrando o resultado produzido

⁶ TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

pelas políticas públicas em prol dos cidadãos, sempre compatível com o interesse público.

Concernente a premissa atividades intragovernamentais, compreende-se a governança mediante a forma utilizada para dirigir, controlar e avaliar os recursos e os instrumentos de uma determinada organização.

Assim, as premissas de governança relacionam-se de forma interdependente e complementar, não possuindo o esteio estritamente de singularidade. Cada uma delas se alinham e se integram com as demais premissas, buscando obediência ao princípio da eficiência, de forma a cumprir o atingimento dos resultados planejados.

A expressão governança tem especial destaque no atual cenário em que o Estado procura ajustar sua forma de atuação, migrando do papel de executor para o de indutor ou direcionador por meio da coordenação de diversos atores (empresas, terceiro setor, sociedade). Tal fato acarreta a necessidade da reestruturação do modelo burocrático conservador para o chamado neoburocrático, mais flexível e com envolvimento de redes dos diversos atores. Se no modelo burocrático, o gestor estava mais apegado às normas, distante das pressões sociais, o atual contexto exige que ele esteja em sintonia com os anseios da população e atue de modo a atendê-los por meio da articulação e integração com todos os agentes públicos ou privados. Não basta mais cumprir as normas; é imprescindível que se atenda às necessidades do “principal” de forma eficaz, eficiente e efetiva. A dinâmica atual envelheceu a visão mecanicista dos sistemas fechados em que a Administração

Pública atuava. Os sistemas agora são abertos, sujeitos à elevada influência de entradas e saídas, inclusive on-line, com relações de causa-efeito pouco conhecidas (NARDES et al., 2016).

Assim, nota-se que a governança pública tem o condão de alinhar as exigências por bons resultados na Administração Pública. Não vale, tão somente, aderências às leis que regem políticas públicas, mas acrescer a isso as premissas de eficiência, consubstanciadas, notadamente, no princípio constitucional da eficiência administrativa.

Relevante, portanto, destacar que a governança pública está alicerçada instrumentalmente em mecanismos que freiam ou inibem práticas predatórias de recursos públicos, imprimindo uma gestão que busca demonstrar para seus *stakeholders* resultados positivos após a devida avaliação das políticas públicas.

1.3 PRINCÍPIOS DE GOVERNANÇA

Os princípios consubstanciam-se num alicerce instrumental das práticas de governança.

Nessa toada, os princípios representam uma das mais importantes fontes de sustentação das práticas de boa governança. É a partir deles que são construídos todos os conceitos e principais modelos relacionados ao tema. Esses princípios estão presentes, implícita ou explicitamente, na maioria dos conceitos e

modelos de governança. Eles são citados, em maior ou menor escala, em todos os códigos conhecidos de boas práticas e são entendidos como essenciais para prática da boa governança. Os principais são: *fainerness* – senso de justiça, equidade no tratamento, respeito aos direitos dos minoritários, atendimento às expectativas e às demandas de todos os atores organizacionais; *disclosure* – transparência nas informações, especialmente das de alta relevância, que impactam os negócios e que envolvem resultados, oportunidades e riscos; *accountability* – prestação responsável de contas, fundamentada nas melhores práticas contábeis e de auditoria; *compliance* – conformidade no cumprimento de normas e regulamentos, expressos nos estatutos, regimes internos e nas instituições legais do país.⁷

Os princípios de governança buscam implementar nas organizações a cultura da confiança, seja nas estruturas internas ou mesmo nas relações com terceiros, demonstrando a total compatibilidade entre os interesses e as exigências internas e externas à organização.

Noutro esteio, o IBGC adota como princípios de governança a transparência, a equidade, a prestação de contas (*accountability*) e a responsabilidade corporativa.⁸

Desde início da década de 90, foram apresentados três princípios de governança corporativa (transparência, integridade e responsabilidade em prestar contas) pelo Cadbury.⁹

⁷ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. Belo horizonte: Fórum, 2017.

⁸ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. Ed. São Paulo: IBGC, 2015.

⁹ CADBURY. **The reporto of The Committee on The Financial Aspects of Corporate Governance. Londres: The Committee on The Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd., 1992.**

O TCU, em seu Referencial Básico de Governança¹⁰, aborda sobre os princípios de boa governança para o setor público:

A governança pública, para ser efetiva, pressupõe a existência de um Estado de Direito; de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (WORLD BANK, 2007).

Conforme sugerido pelo Banco Mundial, são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*.

a) **Legitimidade:** princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da administração pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo (BRASIL, 2012).

b) **Equidade:** promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança (BRASIL, 2010).

c) **Responsabilidade:** diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações (IBGC, 2010).

d) **Eficiência:** é fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto (BRASIL, 2010).

e) **Probidade:** trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança (IFAC, 2001).

f) **Transparência:** caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.

g) **Accountability:** As normas de auditoria da Intosai conceituam *accountability* como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades (BRASIL, 2011). Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2010).

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União - TCU. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. P. 33-34.

1.4 FERRAMENTAS

É essencial que se acrescente aos princípios a utilização de ferramentas, vez que os primeiros não suprem a utilidade de regras claras no instante da transmissão de competências ou atribuições.

Ou seja, a existência de princípios não supre a necessidade de regras bem definidas no momento da delegação do “principal” para o “agente”. É com base nelas que a atuação deste se dará com a devida transparência e alinhada às expectativas daquele.

Nardes et al., (2016, p. 183-184) destaca que para que essas regras sejam implantadas será necessária a existência de um conjunto de ferramentas para viabilizar a materialização do monitoramento e avaliação. Relacionam-se a seguir, as principais:

- **Deixar claro o que se espera do “agente” e as entregas que deverão ser feitas:** o Planejamento Estratégico é uma ferramenta importante para a documentação desse processo e estabelecimento da missão, objetivos, indicadores, metas e alocação de recursos. Esse plano deverá ser desdobrado posteriormente em planos táticos e operacionais para suportar os sucessivos sistemas de delegação dos altos níveis da organização até o “chão da fábrica” e evitar o desalinhamento das ações em relação aos objetivos estratégicos definidos;
- **Estabelecer cronograma de entrega de resultados** para viabilizar acompanhamento e correção de possíveis desvios;

- **Definir Códigos de Conduta:** o “agente” precisa entender quais são os limites para a sua ação. O Código de Ética ilustra bem essa preocupação;
- **Estruturar Comitês Estratégicos para acompanhamento:** os “principais” precisam de profissionais capacitados e independentes para avaliar a consistência das informações e dos resultados do “agente”;
- **Implantar sistema de controles internos e externos:** é preciso saber se as informações prestadas são fidedignas, se o comportamento do “agente” se encontra de acordo com as normas e se existe alinhamento das ações à estratégia definida;
- **Gestão de Riscos:** consiste em planejar, organizar, dirigir e controlar os recursos da organização para minimizar os efeitos dos riscos no menor patamar possível;
- **Estabelecer formas de participação dos “principais”** em tomadas de decisões relevantes
- **Materializar a transparência:** estabelecer de que forma os resultados serão publicados ou disponibilizados para que os “principais” tenham ciência do andamento do trabalho dos “agentes”.

Compreende-se, assim, a necessidade de instituir na Administração Pública ferramentas de governança que buscam obediência ao princípio constitucional da eficiência.

O planejamento estratégico é salutar, já que implanta uma ferramenta capaz de avaliar metas e resultados, estabelecidos em avaliar de forma qualitativa e quantitativa a gestão pública, com ênfase em objetivos, indicadores e aplicação dos recursos públicos. Essa ferramenta é de extrema importância para que o Município

viabilize com eficiência suas atribuições constitucionais, fortalecendo, inclusive, essa unidade federativa.

Entende-se ser fundamental, de igual sorte, a instituição de ferramenta que possa ofertar uma apresentação de resultados mediante um cronograma preestabelecido. O objetivo primaz será propagar a necessária importância de acompanhamento temporal e verificação de possíveis correções nos resultados alcançados.

Busca-se, nesta esteira, proceder a uma verificação concomitante com a apresentação dos resultados no tempo definido anteriormente. É avaliar os resultados realizados com a aplicação dos recursos públicos municipais, amparado no cronograma avaliativo da gestão do erário.

A implantação de códigos de conduta se revela relevante para que os agentes envolvidos possam ter o conhecimento de qual é o limite de sua atribuição, de sua atuação, no sentido de conduzir a administração em parâmetros de retidão ética. Objetiva, portanto: tornar as regras de conduta transparentes, contribuindo com o aperfeiçoamento dos mecanismos éticos; preservar imagem e reputação dos agentes; estabelecer o limite acerca dos conflitos de interesse entre o público e o privado; incentivar a troca de experiências exitosas entre setores públicos e entre público e privado.

Notadamente, quanto a verificação do atingimento das metas e objetivos das políticas públicas implementadas, é necessário organizar comitês estratégicos

para avaliar os resultados alcançados, esposando o relato sobre o necessário desenvolvimento de melhorias ou correções. Para tanto, é essencial que esses comitês possam ser compostos por profissionais independentes e capacitados para o desiderato de suas funções de avaliação de políticas governamentais.

A instituição de sistemas de controle engloba, de outra vista, a necessidade de verificar fidedignamente se os atos e fatos ocorridos encontram-se compatíveis com os registros das demonstrações contábeis. Ainda, a implantação de procedimentos específicos de controle fará com que seja possível aferir se as atividades dos agentes perfilam-se às determinações normativas pré-estabelecidas.

Outra vertente significativa é o gerenciamento dos riscos, que consiste em adotar regras para planejar, organizar, dirigir e controlar o orçamento da entidade, com vistas a reduzir substancialmente as consequências dos riscos em menor escala possível. Compatibilizar, portanto, os riscos inerentes a aplicação dos recursos governamentais frente às consequências num menor nível possível.

No instante da elaboração das políticas públicas é salutar estabelecer os principais riscos para sua implementação, devendo, necessariamente, identificá-los e controlá-los, permitindo produzir comunicação acerca dos significativos riscos.

Ademais, a transparência¹¹ das atividades também se constitui como ferramenta essencial, haja vista sua função de demonstrar para o público em geral,

¹¹ Lei n.º 12.527/2011 regula o acesso a informação previsto na Constituição Federal; Lei Complementar n.º 131/2009 estabelece a disponibilização das informações em tempo real; Decreto n.º 7724/2012 regulamenta a Lei n.º 12.527/2011.

de forma ampla e irrestrita, todos os atos e fatos produzidos e realizados pela Administração governamental. A transparência é ferramenta primaz dentro do estado democrático de direito e princípio constitucional inerente a gestão das políticas públicas.

Noutro esteio, a compatibilidades entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) é fator preponderante para se realizar qualquer tipo de avaliação de políticas públicas.

E, sobre essa questão, no que pese o aspecto conceitual, na tríade de mecanismos apresentados (PPA-LDO-LOA) que possuem estrutura similar à observada em diversos outros países ao redor do mundo, na prática, tem persistido a ausência de integração entre planejamento e orçamento, de tal maneira que esses instrumentos não têm conseguido, de forma ampla, viabilizar a constituição de um ciclo virtuoso das políticas públicas do ponto de vista de sua eficiência, eficácia e, principalmente, efetividade. Tais problemas se aprofundam no âmbito local, municipal brasileiro, em decorrência da grande fragilidade técnica na concepção, elaboração e acompanhamento das políticas públicas referenciadas pela necessidade da integração das peças orçamentárias. Com efeito, o planejamento, a programação e a orçamentação constituem os processos por meio dos quais objetivos e recursos, e suas interligações, são levadas em conta para obter um programa de ação coerente e compreensivo para o governo. O orçamento-programa envolve o uso de técnicas orçamentárias que facilitam a verificação do grau da intervenção governamental tendo em vista o atingimento dos objetivos e os custos

econômicos atuais e futuros relativos à execução dos diferentes programas (MELLO FILHO, p. 244).

1.5 FUNÇÕES

O TCU¹², com base em conceitos produzidos pelo Banco Mundial, estabelece como funções da governança:

- a) definir o direcionamento estratégico;
- b) supervisionar a gestão;
- c) envolver as partes interessadas;
- d) gerenciar riscos estratégicos;
- e) gerenciar conflitos internos;
- f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e
- g) promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

Essas funções visam a estabelecer um processo de relacionamento com os processos de comunicação, análise e avaliação, liderança, tomada de decisão, direção, controle, monitoramento, prestação de contas e transparência.

Alinha-se, nesse sentido, o cumprimento de três funções básicas para adoção da governança pública, quais sejam:

- a) avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros;

¹² TCU. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. p. 31.

- b) direcionar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos estabelecidos;
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Essas funções básicas da governança pública conduzem a garantir que as ações planejadas mediante os programas de políticas públicas possam cumprir os objetivos e os resultados propostos com eficiência e transparência, produzindo máxima efetividade e economicidade na aplicação dos recursos da sociedade.

1.6 VANTAGENS

A implantação da governança corporativa traz uma série de vantagens ou benefícios para a organização ou instituição, melhorando a tomada de decisões e o consequente aumento da probabilidade de cumprimento das regras pré-estabelecidas, ampliando o desempenho operacional¹³. Entre as várias vantagens da governança selecionam-se as mais importantes e estratégicas:

- a) Aprimoramento do funcionamento da alta gestão, com delimitação mais clara dos papéis, melhoria das interfaces entre os órgãos e aprimoramento do processo decisório;

¹³ SILVEIRA. Alexandre Di Miceli da. Governança Corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática.

b) Relacionamento mais estruturado entre acionistas, conselheiros e executivos, levando a uma dependência menor de pessoas específicas;

c) Aprimoramento dos mecanismos de avaliação de desempenho e do sistema de incentivos dos executivos, contribuindo para um ambiente mais meritocrático;

d) Diminuição da chance de surpresas negativas, em decorrência da melhor gestão dos riscos, controles internos e mecanismos de acultramento para assegurar aderência às regras;

e) Maior transparência e credibilidade com os *stakeholders*.

Assim, quando os *stakeholders* percebem que a organização está submetida às premissas da governança há uma atração para os investimentos nesta organização, elevando o grau de confiança tanto interno quanto externo.

De modo análogo, sob as nuances das vantagens da governança, Matos e Dias (2013, p. 52-53) destacam:

As mudanças que indicam uma reestruturação das funções tradicionais do Estado implicam na incorporação de novos atores do setor público não estatal e do setor privado na mobilização de recursos de todo tipo na implementação das políticas públicas. Desse modo, os responsáveis institucionais pela execução das políticas públicas estão substituindo a coerção política, a direção hierárquica e verticalizada e o controle estrito dos processos políticos por novas formas de regulação baseadas na coordenação e na direção horizontalizada que privilegia as redes articuladas de organizações e de pessoas, a negociação e o convencimento, na busca da mobilização de recursos privados e públicos dispersos.

Nesse sentido, a governança sinaliza um novo estilo de governo caracterizado por um maior grau de interação e de cooperação entre o Estado e atores não estatais que constituem redes de decisão conjuntas, diferente, portanto, do modelo de controle hierárquico.

Os aludidos autores buscam dissertar acerca da mudança na estrutura estatal, com viés de benefícios implementados pela governança no setor público,

sinalizando ser este um novo estilo de gerir a coisa pública, impactando em resultados positivos para a máquina pública.

A governança beneficia o espectro da capacidade de promover ações governamentais eficientes e que visa ao bem-estar social, promovendo o cumprimento da obediência ao princípio constitucional da eficiência administrativa.

Atingir a otimização do desempenho das políticas públicas é fator que caracteriza o benefício aplicado pela governança corporativa, face às ações governamentais introduzidas no contexto da esfera administrativa no intuito de recepcionar a qualidade no âmago dos programas governamentais.

E, as vantagens são maiores quando as políticas públicas são desempenhadas sob o prisma político e social, sendo o primeiro determinado pelas ações governamentais, enquanto o segundo busca demonstrar seus anseios e exigir pautas públicas que apresentem resultados positivos diante dos objetivos pré-determinados. Ou seja, a atuação conjunta entre as ações do Estado e da sociedade compartilham os alicerces de uma política governamental pautada em princípios de governança corporativa.

Necessário, pois, que a antecipada determinação de objetivos e a produção de avaliações conduzam à verificação do quanto fora realizado frente aos objetivos propostos, a fim de demonstrar o cumprimento do princípio constitucional da eficiência.

1.7 DESAFIOS

O essencial desafio da governança é promover o desenvolvimento nacional a partir dos entes federativos que se encontram mais próximos do público a ser beneficiado pelas políticas governamentais. Esses entes são os Municípios.

A busca pelo desenvolvimento nacional não contempla apenas as ações de Estado que visam a produzir efeitos positivos de forma macro, atingindo aspectos de envergadura nacional, como alavancagem no produto interno bruto do País, mas, sobretudo, aspectos inerentes a qualidade de vida da população, políticas de proteção e sustentabilidade do meio ambiente, melhorias no transporte público local, atos governamentais que conduzam a prevenção da saúde do cidadão, fortalecimento de ações de segurança pública local, inserção de atos que incrementem qualidade na gestão educacional municipal, entre outros.

Portanto, necessária a produção de inovações que aumentem a capacidade de ofertar aos cidadãos políticas governamentais que possuam ferramentas de avaliação que conduzam a verificação do quanto produzido frente aos objetivos antes estabelecidos.

Ademais, as diversas ações governamentais devem difundir a percepção do bem-estar dos cidadãos, conduzindo melhorias na situação de vida, desde o aspecto individual quanto a aqueles coletivos, cuja municipalização das políticas públicas prospere para elevação em níveis que comprovem qualidade na execução das ações governamentais.

O atual desafio da aplicação de políticas públicas desenvolvimentistas é inserir os entes locais como atores essenciais para o processo de avanço positivo e qualitativo das ações de governo, fortalecendo-os como unidades que produzirão programas estratégicos para o desenvolvimento da região e do próprio território nacional, seja de forma individual ou cooperada.

A aplicação de políticas públicas no âmbito dos Municípios deve ser promovida de forma que esses entes locais realizem ações sob o prisma de País, ou seja, como se fossem ações nacionais, que impactem o plano local e regional.

E, sob esse prisma é que Pascarelli Filho (2011, p. 63) destaca a crucial importância nas modificações ocorridas na administração pública brasileira, desde os meandros dos anos 90, em que se implementaram políticas governamentais que culminaram com a modificação da alocação de recursos e competências que antes pertenciam ao governo central e foram introduzidas para as atribuições dos governos locais. Assim, pensar o desenvolvimento do País mediante aplicação de políticas que visem a atingir os governos locais é essencial para avanços na qualidade de vida dos cidadãos, eficiência da máquina administrativa, fortalecimento da democracia e respeito aos direitos fundamentais.

Nessa cognição é forçoso compreender a importância dessa nova forma de gestão pública, sob os princípios da governança, em que se impera o determinismo de políticas públicas voltadas para a municipalidade, a fim de que os

cidadãos possam captar melhorias substanciais em sua situação cotidiana, quer seja no espectro individual quanto no coletivo.

Portanto, o desafio majoritário é introduzir as administrações públicas locais aos planos e processos de desenvolvimento do País.

Noutrossim, o PPA da União para o período 2016-2019 estabelece os essenciais desafios para a administração pública brasileira, demonstrando suas diretrizes: o desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social; a melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos; a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero; o estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e inovação e competitividade; a participação social como direito do cidadão; a valorização e o respeito à diversidade cultural; o aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção; e a garantia do equilíbrio das contas públicas.

São, verdadeiramente, diretrizes que exigem do Estado Brasileiro a adoção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento e o cumprimento do princípio constitucional da eficiência administrativa.

O TCU, de outra sorte, em suas vastas fiscalizações, inclusive na análise das contas de governo referentes ao exercício de 2016, acentua os principais desafios para o desenvolvimento do Brasil, entre os quais: racionalizar os gastos

públicos; aprimorar as políticas de educação, pesquisa e inovação tecnológica; otimizar a infraestrutura; e promover a inclusão social e regional.

Verdadeiramente, a busca pelas resoluções dos problemas sociais está na vertente local, sem, necessariamente, abdicar dos traçados de pertinência do governo central.

O incremento de produtividade nas políticas públicas é condição de ampla plumagem para garantir que os governos locais possam atender ao princípio da eficiência administrativa. E, de fato, é a governança o instituto primordial para atingir ações governamentais de qualidade ofertada, percebida e usufruída pelos cidadãos, configurando-se como o grande desafio para os Municípios e para os órgãos de controle externo.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA

2.1 BOA GOVERNANÇA PÚBLICA

O termo “boa governança” é utilizado por alguns organismos internacionais, como o *World Bank*, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Comissão das Comunidades Europeias.

O Banco Mundial descreve a boa governança sob o aspecto relacionado a eficiência, englobando, por exemplo: um serviço público eficiente; órgãos de regulação independente e imparciais; quadro geral de auditores públicos com independência funcional; liberdade de imprensa; Estado garantidor dos direitos fundamentais.

A boa governança é primordial para que haja a garantia e a sedimentação dos institutos da democracia e da economia livre e competitiva, sob o manto de políticas públicas e características de Estado que busca o desenvolvimento para melhorar a vida do cidadão.

Matos (2013, p. 36-37) aborda que o conceito de boa governança possui um componente normativo que informa como deve ser um bom governo. Refere-se a um modelo ideal que considera a dimensão política e econômica. No âmbito político abrange, por exemplo, a legitimidade democrática e os sistemas efetivos de prestação de contas; no âmbito econômico, podem ser incluídas a definição dos direitos de propriedade ou a aplicação dos princípios de gestão empresarial ao setor

público. Cada organização desenvolve seu próprio ponto de vista, colocando mais ou menos ênfase na dimensão política ou na dimensão econômica.

O PNDU compreende que a boa governança faz a promoção do Estado de Direito, haja vista ser participativa, transparente e responsável, produzindo eficiência para a gestão pública e aplicação dos recursos da sociedade. Ainda, no desenvolvimento e implantação das ações estatais priorizam-se os setores mais necessitados de investimentos públicos, sempre sob a oitiva da sociedade no instante das tomadas de decisões. E informa existir algumas características da boa governança, quais sejam: participação, Estado de Direito, transparência, receptividade, orientação de consenso, equidade, eficácia e eficiência, prestação de contas e visão estratégica.

Já a Comissão das Comunidades Europeias (CCE) ensina que a boa governança adota cinco princípios: transparência, participação popular, responsabilização, eficiência, oportunidade e coerência.

Todos esses princípios e características, contudo, não se sobressaem de forma isolada, mas, sob a visão estratégica conjuntural. Por exemplo, não adianta haver transparência e o Estado não ser de Direito.

Os maiores benefícios de uma boa governança são: orientar as ações do “agente” para que não se distanciem das expectativas de resultados aguardados pelo “principal”; e garantir etapas de controle para que este possa detectar eventuais desvios no curso das ações e cobrar a correção tempestiva da melhor forma. A

ausência de mecanismos eficientes trará sérios potenciais problemas ao “principal”, tais como: não recebimento dos resultados prometidos, apesar de ter investido a confiança e os recursos pactuados; identificação de desvios da conduta do “agente” somente no momento em que nada mais há por fazer; desconhecimento do que está acontecendo com o emprego de seus recursos; ocorrência de erros estratégicos; e concentração excessiva de poder na mão do delegado. (NARDES, 2016, p. 198)

E, o mesmo autor, complementa o seu destaque no tocante a boa governança pública, alicerçando o pensamento de que melhorar a governança pública significa ouvir a população, planejar melhor, ter bons processos de trabalho, escolher servidores públicos com critério, ter indicadores que possam ser mensurados e melhorados continuamente, articular a atuação dos diversos agentes sociais, divulgar com total transparência os resultados alcançados e, conseqüentemente, criar condições favoráveis para investimentos internos e externos e para o desenvolvimento nacional sustentável.

A boa governança traz melhoria, avanços e desenvolvimento não só para o setor público, mas, também, para o setor privado, com base nas políticas governamentais que ampliem os horizontes das ações estratégicas de governo.

Nesse ínterim, Mazzucato¹⁴ descreve que um Estado atuante em suas políticas governamentais estimula sobremaneira a eliminação de riscos e solidifica os parâmetros para o desenvolvimento do seu território, dos cidadãos e empresas nacionais. Ampliando etapas de crescimento de novas tecnologias estatais,

¹⁴ MAZZUCATO, Mariana. O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014. p. 91-108.

acrescenta, dessa maneira, a instituição de novos produtos no seio empresarial ou nos mercados corporativos privados, inclusive. Quando o Estado incorpora para si os riscos do negócio em estabelecer novas técnicas no contexto das ações governamentais, ampliam-se os impactos positivos para se desenvolver no setor privado a implantação de novas tecnologias que irão beneficiar empresas, governo e cidadãos. Investimentos governamentais, desta forma, considerados estratégicos em áreas cruciais para o desenvolvimento, assentaram-se em sistemas de transporte de massas, internet, energia nuclear, robótica, nanotecnologia, medicamentos, entre outros, produzindo benesses para toda a sociedade. Ou seja, grandes inovações que são, em larga escala, distribuídas para a população em geral mediante comércio empresarial, foram, em verdade, produção que se iniciou em investimentos e estudos sob o ângulo estatal, criando produtos e mercados correlatos.

A boa governança impõe mecanismos que regulam a ampliação das políticas governamentais. Quer dizer, por exemplo, quando o Estado patrocina e desenvolve estágios iniciais de uma nova tecnologia, a sequência deve configurar em novos mercados locais, regionais e, até mesmo, além das fronteiras territoriais, configurando, assim, verdadeiro empreendedorismo governamental.

Nesse prisma, fica enaltecida a atuação dos órgãos de controle externo, mediante estrutura profissional e independente, com o fim de proceder a avaliação das contas públicas, verificando a obediência ao ordenamento legal e, também, a constância no cumprimento dos objetivos pré-estabelecidos de políticas governamentais, salutar para cumprir o princípio constitucional da eficiência administrativa.

2.2 DIMENSÕES

As dimensões de governança pública referem-se a aspectos necessários a permitir um olhar sistêmico do desenvolvimento de algum objeto. Contemplam, assim, parâmetros, critérios ou níveis de análises que oferecem a percepção geral e integrada de uma determinada situação complexa.

Essa é a visão que ensina Nardes et al., (2016, p. 186), adicionando também a sua proposição no sentido de que a governança pública seja concebida e avaliada mediante cinco dimensões: propósitos; pessoas; papéis; processos; e prestação de contas.

Quanto aos propósitos referem-se ao conjunto coerente e harmônico dos princípios, comportamentos, estratégias, indicadores, metas e produtos do ente estatal alinhado às necessidades e expectativas da sociedade. As pessoas representam a forma como o conjunto de lideranças e colaboradores é selecionado, capacitado, incentivado e avaliado. Os papéis representam a maneira pela qual se estrutura e organiza um ente ou política pública quanto à divisão de responsabilidades entre agentes internos de governança (conselhos, alta administração, ouvidoria, auditoria interna e controle interno) e ao relacionamento com agentes externos, parceiros e partes relacionadas. Os processos são o conjunto de rotinas e práticas sistematizadas de: articulação com agentes internos e externos; estratégia; pessoal; controles; comunicação; e gestão de riscos. E a prestação de contas é o dever e predisposição da Administração Pública de divulgar à sociedade

os atos, fatos e informações da gestão pública, a fim de comprovar a regularidade das ações e demonstrar o conjunto de resultados obtidos em comparação com os recursos públicos utilizados¹⁵.

A utilização dessas dimensões nos meandros das organizações públicas municipais ensejará, sobremaneira, a apresentação de resultados positivos nas ações governamentais e qualificarão a aplicação dos recursos públicos. E, com as práticas de governança pública implementadas no âmbito dos entes locais, através dessas cinco dimensões, o controle externo e o controle social poderão, mediante indicadores pré-estabelecidos, promover uma classificação da governança em políticas públicas e governos municipais.

2.3 CONTROLE EXTERNO E GOVERNANÇA PÚBLICA

O fortalecimento municipal, com a possibilidade de que os Municípios consigam viabilizar e executar suas competências constitucionais (...), não apenas gera benefícios e garante os direitos fundamentais da população diretamente envolvida, mas é igualmente essencial para o engrandecimento dessa unidade federada e, conseqüentemente, da democracia brasileira.¹⁶

É imperioso cotejar que o desenvolvimento da nossa democracia está intimamente ligado ao implemento eficiente das políticas públicas municipais, impulsionada por ferramentas de governança pública, necessárias para instituir profissionalmente monitoramento e avaliação dos gastos públicos locais.

¹⁵ NARDES ET AL (2016, p. 186).

¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coordenação). **Gestão Pública e Direito Municipal**. São Paulo: Saraiva, 2016. P. 70.

No ambiente internacional há a imponente dos órgãos de controle externo que, com estruturas independentes, realizam avaliação das ações governamentais além da legalidade dos atos, atingindo, também, a avaliação concernente a verificar aspectos de qualidade do gasto orçamentário, do cumprimento de índices ou indicadores pré-estabelecidos.

No Brasil, o controle externo da gestão pública surge com o modelo preconizado de Tribunais de Contas desde os idos de 1890, idealizado por Ruy Barbosa, com características inerentes a órgão independente e imparcial para julgamento de contas públicas, quais sejam: atuação em colegiados, com decisões proferidas por magistrados de contas em conjunto; alternância de direção; rodízio na distribuição processual; independência orçamentária, financeira e patrimonial; membros com prerrogativas da magistratura. Contudo, a titularidade do controle, nos termos da CRFB/88, pertence ao legislativo.

Ademais, apesar da titularidade do julgamento das contas públicas pertencer ao legislativo, os Tribunais de Contas Brasileiros não se subordinam às Casas Legislativas, exercendo suas atribuições constitucionais com autonomia e independência.

Essa posição estrutural dos Tribunais de Contas no Brasil goza de mecanismos de governança, inclusive, adotados em países europeus e americanos.

O TCU adota o uso da governança em seus instrumentos de controle da gestão pública, como a governança para o desenvolvimento, o crescimento inclusivo, sustentabilidade, mobilidade urbana, saúde e direito dos usuários de serviços públicos, reforma agrária, educação, assistência social e eficiência na gestão pública. E, com o fim de subsidiar seus jurisdicionados para a adoção da governança pública o TCU orienta referencialmente mediante quatro níveis de análise, quais sejam: mecanismos de governança; componentes; práticas e itens de controle¹⁷.

2.4 GOVERNANÇA PÚBLICA E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

2.4.1 Princípio da legalidade

A legalidade inicia-se como princípio jurídico no âmbito administrativista a partir da evolução para o chamado Estado de Direito, no século XIX, com o objetivo crucial de frear o poder da monarquia.

O princípio da legalidade, desde então, ganha notoriedade e avança para os países em desenvolvimento, constituindo-se como matriz principialista dos ordenamentos jurídicos nacionais.

¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. p. 44-46.

Carvalho Filho (2014) ensina que a legalidade é parte intrínseca do Estado de Direito, cujo nascimento remonta ao Estado Moderno, impondo ao Estado obrigações de criação das normas que limite sua atuação e, ao mesmo tempo, respeite-as.

Di Pietro (2002, p. 68) apresenta o seu ensinamento acerca do princípio da legalidade:

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia de vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a ideia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles (1996:82) e corresponde ao que já vinha explícito no artigo 4.º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: “a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei”.

No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 5.º, inciso II, da Constituição Federal que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.

A observância do referido preceito constitucional é garantida por meio de outro direito assegurado pelo mesmo dispositivo, em seu inciso XXXV, em decorrência do qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão”, ainda que a mesma decorra de ato da Administração. É a Constituição ainda prevê outros remédios específicos contra a ilegalidade administrativa, como a ação popular, o habeas corpus, o habeas data, o mandado de segurança e o mandado de injunção; tudo isso sem falar no controle pelo Legislativo, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, e no controle pela própria Administração.

A sobrepujança da lei, onde todo ordenamento jurídico deve manifestar-se mediante a vontade da lei, fora utilizado pelo Estado burguês, que adota conceitos e métodos do iluminismo de Jean-Jacques Rousseau e de John Locke. O primeiro sob a condução da lei como manifestação da vontade geral do povo; o segundo descreve a lei como mecanismo geral de proteção do povo. Alicerça,

assim, o entendimento de que os cidadãos possuem o direito de não ser compelido a realizar alguma coisa, senão em virtude da lei.

Em verdade, o modelo burocrático de administração pública reforçou a crença de que o ótimo apenas se verifica por meio do estrito cumprimento da lei. Enfim, se os administradores atuam da forma determinada pela lei, a administração pública pode considerar-se boa. A realidade é que o Estado Democrático de Direito (eficiente) exige mais; pede a eficiência real e não formal; pede por resultados concretos; clama por igualdade material. A realidade moderna provou que mesmo uma atuação administrativa formalmente perfeita, ajustada minuciosamente e rigidamente em todos os seus elementos e momentos procedimentais à prévia regra legal, pode não garantir a obtenção de um resultado ótimo, pode ser ineficiente. O princípio da legalidade, ainda que observado na íntegra, não é suficiente, sempre, para garantir situações jurídicas subjetivas de maior vantagem para o cidadão. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 280-281)

Seguindo a mesma lógica Motta (2011, p. 6) ressalta:

Não há que se negar que uma das fontes principais do Direito Administrativo continua sendo a lei. No entanto, o tão-só conhecimento das leis que regulam as relações jurídicas da Administração Pública não se mostra suficiente para o cumprimento dos objetivos e finalidades do Estado brasileiro e para a concretização de uma vida com dignidade.

Nesse sentido, todos os acontecimentos que envolvam a Administração Pública ganham dimensão superior à estrita observância de uma legalidade tradicional, notadamente quando se leva em consideração a grandeza da relação existente entre o Estado e a cidadania, a partir da perspectiva do papel dos princípios na moderna concepção do Direito.

Nota-se, pois, que sob a égide da governança, a legalidade deve estar harmonizada com o princípio da eficiência, com vistas a prover um Estado de Direito

que esteja alicerçado nas normas concomitantemente provendo os seus cidadãos com resultados de políticas públicas positivas ou de qualidade comprovada.

2.4.2 Princípio da impessoalidade

A Administração Pública deve possuir o condão da neutralidade em suas escolhas. Deve abster-se de comportamentos subjetivos, adotando posturas objetivas, sendo imparcial, impessoal.

O princípio da impessoalidade deve ser analisado a partir de duas vertentes que o caracteriza: com relação ao administrado, cuja premissa vigora o sentido de que a administração deve estabelecer um tratamento objetivo, imparcial, igualitário e impessoal a todos os cidadãos; no tocante ao administrador, todos os atos da gestão pública devem ser norteados com imputação ao órgão, não ao agente público que o representa, já que este apenas exerce uma função de representação.

O dever de igualdade, frente ao princípio da impessoalidade, tem importância fulcral, de alta plumagem, no que tange a quem administra a *res pública*. Já sob a ótica do administrado, vislumbra-se o direito de igualdade no tratamento entre os cidadãos.

O princípio da impessoalidade exige o afastamento dos desvios na persecução do bem comum por questões alheias, estranhas ao interesse público mais geral, não delineadas em nenhum texto legal, não atribuídas a nenhum órgão

ou ente voltado para a persecução do bem comum, tais como as particularizadas e as partidárias. (...) Enquanto a eficácia pede, em síntese, a maximização de resultados; a impessoalidade pede a não ocorrência de desvios por influência de interesses particularizados. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 292)

Não pode o administrador ou gestor público valer-se das estruturas estatais para lograr proveito próprio ou alheio, pois assim o fazendo descumpre o princípio constitucional da impessoalidade. O dever é de proceder a satisfação do bem comum e interesse coletivo sob o prisma da objetividade, da escolha imparcial, das decisões impessoais.

Assim, a neutralidade deve ser pressuposto de todo administrador a fim de conduzir os meandros da administração pública mediante postura institucional e não pessoal, pública e não privada, não podendo interesses pessoais suplantarem interesses coletivos.

2.4.3 Princípio da moralidade

Eis a moral como o conjunto de regras de limite ético ao comportamento do indivíduo, ou seja, limites para a convivência, o que envolve as esferas individual e coletiva; limites para que a subjetividade e a objetividade não sejam arbitrárias, uma em relação à outra, já que a arbitrariedade é o reflexo do ilimite, do abuso. Moralidade é o conjunto de instrumentos que as condutas apresentam para, limitando a subjetividade e a objetividade a não serem arbitrárias, uma com a outra, darem eficácia às regras morais. (RANGEL JÚNIOR, p. 13-14).

O princípio deve ser observado não apenas pelo administrador, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública. São frequentes, em matéria de licitação, os conluíus entre licitantes, a caracterizar ofensa a referido princípio. Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa¹⁸.

Não se pode, pois, deixar de penalizar atos administrativos que, embora cumpridores de normas legais, agridam o senso comum legítimo de justiça e honestidade.

Não se admite, portanto, o Direito dissociado das posturas éticas que permeiam a sociedade. O Direito atual deve contemplar as estruturas éticas que congregam o alicerce social. Deve albergar em seu ordenamento, positivar os valores éticos. E, no mais, no estado democrático de direito, onde os ideais de justiça, igualdade e fraternidade apresentam-se fortemente, o Direito e a moral perfilam-se harmônicos para garantir os fundamentos éticos no ordenamento jurídico.

¹⁸ DI PIETRO (2002, p. 79)

2.4.4 Princípio da publicidade

A obrigação constitucional de dar publicidade aos atos e ações governamentais tem o objetivo de assegurar que todo e qualquer cidadão possa ter acesso às informações relacionadas à administração da coisa pública, comportando, dessa forma, condição *sine qua non* de validade dos procedimentos governamentais.

A CRFB/88 não aceita o poder político ou administrativo que oculta ou esconde os atos de governo de seus cidadãos, consagrando o dever à publicidade por parte do Estado e o direito ao acesso à informação em favor de toda a sociedade, postura essa que minimiza os riscos de ocorrência de atos de corrupção.

É requisito de eficácia e, por indisputável, encontra-se associado à moralidade, apenas se admitindo o sigilo em casos extremos de segurança nacional ou em situações em que a divulgação prévia possa eliminar a viabilização de medidas justificáveis. Em função disso, deve a Administração Pública zelar pela plenitude da transparência em seus atos, contratos e procedimentos, exceto nas hipóteses em que o impedir o interesse público ou outro princípio topicamente hierarquizado como superior pelo próprio sistema¹⁹.

Através da publicidade dos atos de gestão, sob o manto da transparência pública, enaltece o exercício do controle social, em que os cidadão podem ter acesso as informações públicas com as mais nítidas facilidades.

¹⁹ FREITAS (1999, p. 70).

2.4.5 Princípio da eficiência

A eficiência consiste no desempenho concreto das atividades necessárias a preparar prestação das utilidades materiais, de modo a satisfazer necessidades dos usuários, com imposição do menor encargo possível, inclusive do ponto de vista econômico²⁰.

O princípio da eficiência está previsto no art. 37, caput, do texto constitucional. E sua inserção deu-se mediante a Emenda Constitucional n.º 19/98. Trata-se, verdadeiramente, como um direito de cidadania²¹.

Este princípio constitucional visa a satisfazer as necessidades da sociedade mediante políticas públicas através dos instrumentos menos onerosos para a máquina pública.

Deve-se, contudo, na instituição da ação governamental, atentar para a prestação de serviço público de qualidade, adequando-se a eficiência administrativa. Não pode, desta feita, exercer uma ação estatal com economia de recursos e comprometendo a qualidade dos serviços prestados. Assim, qualidade dos serviços governamentais e economia dos recursos, quando entrelaçados de forma unívoca permeia a obediência ao princípio constitucional da eficiência administrativa.

Nessa mesma toada encontram-se os ensinamentos de Di Pietro (2002, p. 83):

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se

²⁰ JUSTEN FILHO (1997, p. 124)

²¹ MOREIRA NETO (1999, p. 38)

espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Contudo, o princípio da eficiência não possui grau de hierarquia superior aos demais princípios de administração pública. Ele se adiciona aos demais, sem sobrepor-se para evitar comprometimento da segurança jurídica e do Estado de Direito.

E, nos dias atuais, os cidadãos exigem mais eficiência das estruturas estatais, consubstanciadas em estruturas governamentais calcadas na prestação de serviços públicos sempre adequados e de qualidade, o que garante imposição de princípios de governança na administração pública. De igual sorte, o princípio da eficiência relaciona-se com os outros princípios de administração pública, sem possuir nenhuma vertente de submissão ou superioridade.

3 SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO MUNICIPAL E APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

3.1 O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS E SEU PAPEL CONSTITUCIONAL ASSECURATÓRIO DA GOVERNANÇA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS

Canotilho (1992, p. 1144-1145) ensina que as normas constitucionais apresentam-se na forma de princípios e regras. Os princípios apresentam grau de abstração relativamente elevado, são vagos e indeterminados quando comparados às regras. Os primeiros são normas de otimização e comportam diferentes níveis de concretização. Não podem ser valorados como verdadeiros ou falsos. As regras prescrevem uma exigência (impõem, permitem ou proíbem). É ou não é cumprida.

O mesmo autor, ante a complexidade em distinguir princípios e regras, apresenta alguns critérios para caracterizá-los: **a) Grau de abstração:** os princípios são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstracção relativamente reduzida; **b) Grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto:** os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador do juiz), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação directa; **c) Carácter de fundamentalidade no sistema das fontes de direito:** os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex: princípio do Estado de

Direito); **d) Proximidade da ideia de direito:** os princípios são “standards” juridicamente radicados nas ideias de justiça (Dworkin) ou na “ideia de direito” (Larenz) as regras podem ser normas vinculativas com um conteúdo meramente funcional; **e) Natureza normogenética:** os princípios são fundamentos de regras, isto é, que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogenética fundamentante.

Assim, os princípios podem ser entendidos como verdadeiras normas possuidoras de grau de abstração relativamente elevado, com ampla dimensão de peso, de envergadura, que enseja uma ponderação de valores e interesses quando em situações opostas, tendo, desta forma, realização normativa delimitada reciprocamente. São verdadeiras bases para as regras jurídicas.

Barroso (2015, p. 95) ensina que:

(...) em um estado democrático de direito, assinalado pela centralidade e supremacia da Constituição, a realização do interesse público primário muitas vezes se consuma apenas pela satisfação de determinados interesses privados. Se tais interesses forem protegidos por uma cláusula de direito fundamental, não há de haver qualquer dúvida. Assegurar a integridade física de um detento, preservar a liberdade de expressão de um jornalista, prover a educação primária de uma criança são, inequivocamente, formas de realizar o interesse público, mesmo quando o beneficiário for uma única pessoa privada. Não é por outra razão que os direitos fundamentais, pelo menos na extensão de seu núcleo essencial, são indisponíveis, cabendo ao Estado a sua defesa, ainda que contra a vontade expressa de seus titulares imediatos.

O referido autor destaca que a obediência de uma sociedade aos princípios constitucionais surge com o advento da ideologia liberal, onde o Estado tem seus poderes limitados, cuja essência constitucional é determinada pela separação dos Poderes e pela garantia dos direitos.

Aliás, toda sociedade na qual não está assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos Poderes não tem Constituição, conforme disposição da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

A supremacia da Constituição é postulado sedimentado e assentado no direito constitucional contemporâneo. Para que haja constituição é necessária a sua supremacia.

No Brasil, a partir de 1988 e, especialmente, nos últimos anos, a Constituição passou a desfrutar, além da supremacia formal que sempre teve, também de uma supremacia material, axiológica, potencializada pela abertura do sistema jurídico e pela normatividade dos princípios. Compreendida como uma ordem objetiva de valores, transformou-se no filtro através do qual se deve ler todo o ordenamento jurídico. (BARROSO, 2015, p. 521)

Dworkin (1996, p. 2) aborda acerca da interpretação dos princípios constitucionais ensinando que a leitura moral propõe que todos nós – juízes, advogados, cidadãos – interpretemos e apliquemos estas cláusulas abstratas (da Constituição) na compreensão de que elas invocam princípios de decência política e de justiça.

Ávila (2005, p. 30) aborda:

A distinção entre princípios e regras - segundo Alexy - não pode ser baseada no modo tudo ou nada de aplicação proposto por Dworkin, mas deve resumir-se, sobretudo, a dois fatores: diferença quanto à colisão, na medida em que os princípios colidentes apenas têm sua realização normativa limitada reciprocamente, ao contrário das regras, cuja colisão é solucionada com a declaração de invalidade de uma delas ou com a abertura de uma exceção que exclua a antinomia; diferença quanto à

obrigação que instituem, já que as regras instituem obrigações absolutas, não superadas por normas contrapostas, enquanto os princípios instituem obrigações *prima facie*, na medida em que podem ser superadas ou derogadas em função dos outros princípios colidentes.

Desta forma, nota-se que Ávila critica os critérios até então utilizados para diferenciar princípios e regras, além de destacar que a ponderação não é realização apenas em casos principiológicos, mas também nos casos em que envolvem as regras.

Os princípios são a luz do ordenamento jurídico, o centro de todo o sistema, produzindo ascendência na interpretação e aplicação das normas e garantindo a leitura moral do Direito.

Os princípios têm a finalidade de estabelecer bons primados de política e de justiça, sempre estabelecendo um valor a ser buscado, um fim, a partir de compreensões abstratas e, também, passando do plano ético para o jurídico²².

Os princípios constitucionais, como já se sabe, permeiam toda a Constituição, chocando-se, por vezes, uns com os outros, o que necessitará, evidentemente, da devida harmonização com a cedência parcial recíproca. Mas

²² BARROSO (2015, p. 243) ensina que os princípios indicam uma direção, um valor, um fim. Ocorre que, em uma ordem jurídica pluralista, a Constituição abriga princípios que apontam em direções diversas, gerando tensões e eventuais colisões entre eles. Alguns exemplos: a livre iniciativa por vezes se choca com a proteção do consumidor; o desenvolvimento nacional nem sempre se harmoniza com a preservação do meio ambiente; a liberdade de expressão frequentemente interfere com o direito de privacidade. Como todos esses princípios têm o mesmo valor jurídico, o mesmo *status* hierárquico, a prevalência de um sobre outro não pode ser determinada em abstrato; somente à luz dos elementos do caso concreto será possível atribuir maior importância a um do que a outro. Ao contrário das regras, portanto, princípios não são aplicados na modalidade tudo ou nada, mas de acordo com a *dimensão de peso* que assumem na situação específica. Caberá ao intérprete proceder à *ponderação* dos princípios e fatos relevantes, e não há uma subsunção do fato a uma regra determinada. Por isso se diz que princípios são *mandados de otimização*: devem ser realizados na maior intensidade possível, à vista dos demais elementos jurídicos e fáticos presentes na hipótese. Daí decorre que os direitos neles fundados são direitos *prima facie* – isto é, poderão ser exercidos em princípio e na medida do possível.

esses princípios norteiam também o legislador ordinário, o Judiciário, e o próprio Executivo. São o ápice do sistema jurídico, e é natural que tudo que se lhes siga faça a devida vênua a essas manifestações principiológicas. (BASTOS, 2014, p. 163)

Os princípios, para Celso Bastos, notabilizam-se como ideias fundamentais e organizadoras de todo o sistema jurídico, conferindo vida ao ordenamento. Os princípios fornecem os elementos estruturais para a formação constitucional e para o início da sociedade amparada no estado de Direito.

Ademais, com vistas a aplicação dos princípios aos casos concretos, como ensina Hesse²³, há que buscar a inserção da realidade social quando o conteúdo jurídico-constitucional não se apresenta com exatidão ou de forma clara. Assim, nos casos de ausência de clareza da norma, deve-se proceder a interpretação do texto constitucional, ocasionando, portanto, a vivência real do direito em sua fase concreta amparando-se na realidade social. Não se pode desvincular a interpretação do caso concreto.

No tocante ao princípio da eficiência administrativa, MORAES (2002)²⁴ ensina que está estritamente ligado a prestação de serviços públicos primordiais ao cidadão, utilizando-se o gestor público de todos os meios legais e administrativos para satisfazer o bem-estar social. Destaca que o princípio da eficiência possui características intrínsecas, tais como: priorizar a atividade e os serviços estatais a efetividade do bem comum; imparcialidade; neutralidade; transparência; participação

²³ HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

²⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 317 et seq.

e aproximação dos serviços públicos da sociedade; desburocratização e qualidade como finalidade da aplicação dos recursos.

No espírito unânime dos povos, uma Constituição deve ser qualquer coisa de mais sagrado, de mais firme e de mais imóvel que uma lei comum²⁵.

Lassalle (1933) analisa, sob o ponto de vista conceitual sociológico da Constituição, sugerindo a existência de duas constituições com aspectos diferentes inseridas num mesmo ordenamento jurídico. Uma constituição de papel e outra real. A primeira é aquela em que o povo exigiu seus princípios escritos num texto legal, enquanto a segunda é aquela que, verdadeiramente, tem seus enunciados cumpridos pela sociedade independentemente das inscrições numa folha de papel.

No sentido sociológico do conceito constitucional, contudo, Lassalle traz à baila um ensinamento de que em todos os corpos sociais e seus Estados há uma Constituição real e verdadeira. Quer dizer, existe legitimidade constitucional quando a folha de papel jurídico-constitucional representa e reflete o sublime poder social. Quando a Constituição, sob ordem inversa, não representa as forças sociais, ela se manifesta como ilegítima, florando-se como uma simples *folha de papel*.

Cunha Júnior (2016, p. 24-25) ressalta acerca da supremacia da Constituição e o caráter vinculante e imperativo das normas constitucionais:

Todas as normas constitucionais das Constituições rígidas, independentemente de seu conteúdo, têm estrutura e natureza de normas jurídicas, ou seja, são normas providas de juridicidade, que encerram um

²⁵ LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Edições e Publicações Brasil: São Paulo, 1933.

imperativo, vale dizer, uma obrigatoriedade de um comportamento. São, pois, verdadeiras normas jurídicas. É certo, porém, que a Constituição brasileira, como a maioria das Constituições contemporâneas, contém normas de diversos tipos, função e natureza, de modo que algumas são dotadas de maior eficácia que outras. Mas isso não significa, no entanto, que haja em seu texto normas não-jurídicas. Todas as normas constitucionais, sem exceção, mesmo as permissivas, são dotadas de imperatividade, por determinarem um conduta positiva ou uma omissão, de cuja realização são obrigadas todas as pessoas e órgãos às quais elas se dirigem. Não existe norma constitucional destituída de eficácia: todas elas irradiam efeitos jurídicos, já ressaltava de há muito o grande RUY BARBOSA, de tal sorte que, segundo o ilustre baiano, “não há, numa Constituição, cláusulas a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos.

Enfim, todas as normas jurídicas caracterizam-se por serem imperativas. Todavia, na hipótese particular das normas constitucionais, a imperatividade assume uma feição peculiar, qual seja, a da sua supremacia em face às demais normas do sistema jurídico. Assim, a Constituição, além de imperativa como toda norma jurídica, é particularmente suprema, ostentando posição de proeminência em relação às demais normas, que a ela deverão se conformar, seja quanto ao modo de sua elaboração (conformação formal), seja quanto à matéria de que tratam (conformação material). Essa supremacia da Constituição (ou sua imperatividade reforçada e superlativa) em face às demais entidades normativas advém, naturalmente, da soberania da fonte que a produziu: o poder constituinte originário, circunstância que a distingue, sobremaneira, das outras normas do sistema jurídico, que são postas pelos poderes constituídos. Para além disso, agora vigora na doutrina a ideia de que a Constituição é suprema em razão da natureza de suas normas, na medida em que estas refletem a real estrutura da organização do poder político de determinado Estado, que elas retratam e disciplinam.

Nota-se com o ensinamento do referido autor que é de extrema importância a normatividade constitucional, e que sua obediência por todos os estratos sociais é imperiosa. De outra sorte, o descumprimento de uma, sequer, norma constitucional, expõe a perigo a própria unidade do texto constitucional. E, por conseguinte, a garantia da supremacia de uma única norma inserida na Constituição representa a garantia suprema da própria unidade constitucional.

Também, ademais de uma Constituição formal, é necessário compreendê-la como uma norma jurídica fundamental, rígida e suprema, a fim de que se possa distingui-la das leis comuns. Aliás, a rigidez constitucional decorre exatamente da previsão de um processo especial e agravado, reservado para a

alteração das normas constitucionais, significativamente distinto do processo comum e simples, previsto para a elaboração e alteração das leis complementares e ordinárias. Essa diferença de regime, consistente na exigência de um processo especial e demasiadamente complexo para a alteração das normas constitucionais, confere à Constituição o *status* de norma jurídica fundamental, suprema em relação a todas as outras. (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 36)

No que tange ao arcabouço constitucional concernente ao controle externo brasileiro, os artigos 70 *usque* 75 são de relevância estratosférica, haja vista que disciplina as atribuições dos órgãos de controle, especificando suas atribuições. E, quanto a topografia constitucional do controle externo da administração pública municipal destaca-se o teor do artigo 31.

No âmbito da fiscalização dos Municípios ganha notoriedade de relevo a avaliação das políticas públicas voltadas para aferir a qualidade na aplicação de políticas públicas, primordial para o desenvolvimento da Nação e a melhoria de vida dos cidadãos.

Nesse íterim, faz-se necessário estabelecer uma relação entre as atribuições constitucionais destinadas aos órgãos de controle externo e os princípios de governança. Essa interação estabelece o condão necessário para se exigir das Cortes de Contas - principalmente as que fiscalizam os Entes locais – políticas de fiscalização que insiram a governança como atributo essencial na gestão dos Municípios.

Desta forma, os Tribunais de Contas Municipais devem adotar mecanismos que assegurem a seus jurisdicionados a aplicação de princípios de governança na condução de suas administrações.

Na inteligência de Nardes et al., (2016) destaca-se a governança na pauta do controle, em que o referido autor esclarece sobre as atribuições do Tribunal de Contas da União e a aplicação dos princípios de governança no setor público brasileiro a partir das premissas do órgão de controle externo, onde há a produção de diagnósticos relevantes sobre os problemas nacionais em temas diversificados e complexos, como: merenda e transporte escolar; saneamento básico; construção de estações de tratamento de água; projetos esportivos e culturais e de ciência e tecnologia; auditoria de obras bilionárias; análise de editais de concessões públicas nos setores rodoviário, hidroviário, aeroportuário e petrolífero; análise do desempenho da economia brasileira; análise dos instrumentos de planejamento e de gestão fiscal; análise da qualidade das demonstrações contábeis.

No contexto da avaliação das contas públicas anuais o TCU elege um tema que considera especial para compor a análise das contas de governo. Nas contas de 2013, o tema foi a Governança para o Desenvolvimento; nas contas de 2014, o tema escolhido fora a Governança Pública para a Competitividade Nacional.

Nota-se, pois, que o TCU vem adotando a Governança como tema relevante na avaliação das contas públicas.

A CRFB/88 enumera as atribuições do controle externo brasileiro, notadamente em seu art. 71:

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Quanto ao sistema de controle interno, a Constituição Federal detalha suas atribuições, notadamente em seu art. 74.

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e

entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

A Constituição do Estado da Bahia, em seus artigos 91 *usque* 93, em estrito respeito ao princípio da simetria constitucional, enumera as atribuições do controle externo no âmbito dos Municípios.

A obediência a esses normativos, face à hegemonia constitucional, conduz a administração pública, sob o aspecto da fiscalização inerente ao controle externo quanto às atribuições de controle interno e aplicação dos recursos públicos, a adotar mecanismos e princípios de governança em sua gestão.

Essas atribuições constitucionais, sob o manto da governança, enobrecem a exigência de uma gestão pública pautada em resultados, em eficiência administrativa.

Portanto, as atribuições constitucionais do Tribunal de Contas dos Municípios possuem função assecuratória de governança por força do princípio da supremacia da Constituição. Deve, então, este órgão de controle externo produzir fiscalizações que assegurem princípios de governança pública nos padrões delineados pela doutrina relacionada ao tema.

3.2 GOVERNANÇA PÚBLICA SOB A ÉGIDE DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Alexy (2008) ao abordar o estudo dos princípios, ressalta acerca da ponderação. Ensina que os princípios são verdadeiros mandados de otimização. No tocante às regras, em sua essência, enquadra estas como normas que são cumpridas ou não cumpridas. Os princípios, entretanto, possuem dimensões de peso, tendo uma superioridade relativa em relação às regras.²⁶

Os direitos fundamentais contemplam a eficiência administrativa e a governança pública, com sobreamento nos direitos humanos e à luz da teoria dos direitos fundamentais, aliado ao determinado na Constituição Federal do Brasil.

O Brasil é dotado de um Estado Democrático de Direito, pois é disciplinado por leis que regem e estabelecem limites para a atuação dos indivíduos, das organizações sociais e do Estado. Assim, configura-se transparente e importante a necessidade de verificar a intenção e importância das normas escoimadas na representação popular que manifestam os interesses sociais em direitos, sejam individuais ou coletivos, fundamentais ou humanos.

Fica evidente a importância em possuir uma estrutura ou veículo que conduza os vastos direitos, positivando-os, dos básicos até os mais relevantes, como os direitos fundamentais e os direitos humanos.

No que concerne aos direitos humanos, importante o relato de Peres Nuño acerca de sua definição. Ele destaca que existem tipos de definição dos

²⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

direitos humanos: a primeira é a definição tautológica, que não aporta nenhum elemento novo que permite caracterizar tais direitos, sendo exemplo a definição em que os direitos humanos são todos aqueles que correspondem ao homem pelo fato de simplesmente ser homem. Outra definição é a formal, que, ao não especificar o conteúdo dos direitos humanos, limita-se a alguma indicação sobre o seu regime jurídico especial, estabelecendo que os direitos humanos são aqueles que pertencem a todos os homens e que não podem ser deles privado, em virtude de seu regime indisponível e *sui generis*. Já a sua terceira definição denominada de finalística ou teleológica, utiliza a finalidade para definir o conjunto de direitos humanos, sugerindo, assim, que os direitos humanos são aqueles imprescindíveis ao desenvolvimento digno da pessoa humana.²⁷

Há outro conceito que se depreende como direitos humanos todas as prerrogativas e instituições que conferem a todos, universalmente, o poder de existência digna, livre e igual (CUNHA JÚNIOR, 2011).²⁸

Assim, depreende-se que uma Administração Pública que insere a governança e a eficiência administrativa como parâmetro essencial para a condução do orçamento público, a fim de preconizar a qualidade do gasto público e a satisfação das necessidades coletivas, está respeitando os direitos humanos do cidadão. Direito a um serviço público de qualidade, neste condão, perfaz-se como direito imprescindível ao cidadão, garantindo aos indivíduos uma vida igual e digna.

²⁷ PERES LUÑO, António. 1995, p. 22.

²⁸ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: Editora JusPodivm, 2015, p. 551

Por sua vez, os direitos fundamentais congregam aqueles direitos inclusos no texto constitucional.

E, no Brasil, os direitos fundamentais são considerados como imprescindíveis, produto da própria Constituição Federal, e reconhecidos “como elementos integrantes da *identidade* e da *continuidade* da Constituição, considerando, por isso, ilegítima qualquer reforma constitucional tendente a suprimi-los”²⁹.

Os direitos fundamentais têm aplicação imediata e, uma vez previstos no texto constitucional, não mais podem ser retirados. Desta forma, o Estado possui a obrigação constitucional de instituí-los, de realizá-los. Não pode diminuí-los ou se omitir na concretização do exercício desses direitos, sob pena de inconstitucionalidade.

Santos (2015, p. 52) resume a importância da aplicação imediata dos direitos fundamentais frente à determinação constitucional e à imprescindível aplicação mediante políticas públicas³⁰:

Esses direitos são de aplicação imediata e vinculante. Uma vez previstos, o Estado tem a função primaz de realizá-los. E essa função é cada vez mais cobrada, principalmente em países com desigualdades sociais como o Brasil. Então, o Estado é convocado a defender esses direitos, mais que isto, a realizá-los através de políticas públicas, serviços públicos e proteção administrativa e jurisdicional aos demais direitos. Os direitos fundamentais são considerados garantias da abertura do desenvolvimento da sociedade e, também, por muitos, imprescindíveis para a modernização delas.

²⁹ MENDES, Gilmar Ferreira. **Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional**. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br/pdf_10/DIALOGO-JURIDICO-10-JANEIRO-2002-GILMAR-MENDES.pdf> Acesso em: 25 mar. 2018.

³⁰ SANTOS, Taís Dórea de Carvalho. **O estudo das escolhas trágicas à luz do princípio da eficiência e os precedentes judiciais**. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Bahia.

Ademais, é muito salutar promover o destaque no sentido de que os direitos humanos representam, na verdade, essência dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Alguns doutrinadores classificam os direitos fundamentais em três gerações: a primeira geração é destacada pelos direitos de liberdade individual, onde o Estado protege a autonomia dos cidadãos; a segunda geração congrega a proteção do Estado aos direitos sociais; a terceira geração promove os direitos coletivos e difusos. Outros doutrinadores, porém, enumeram os direitos fundamentais em cinco gerações, acrescentando, assim, a quarta geração, representada pelos direitos de manipulação genética e a quinta geração, a qual organiza os direitos inerentes ao resultado da realidade virtual, onde se situa a cibernética.

Contudo, na atualidade, prefere-se a utilização do termo dimensão a geração, haja vista dimensão consagra uma ideia de avanço, de continuidade e de melhora no quesito dos direitos fundamentais, rompendo, assim, com quaisquer desideratos de ruptura ou paralisação dos direitos fundamentais.

Nesse diapasão, Celso Lafer relata sobre a inserção de novos direitos ao conglomerado de direitos fundamentais, o direito ao desenvolvimento, surgido em reivindicações realizadas em países que compõem o bloco em desenvolvimento, exigindo de seus governos pautas que busquem isonomia na aplicação de recursos públicos em prol da comunidade, desenvolvimento sustentável e melhoria na

qualidade de vida do cidadão mediante políticas públicas de qualidade e eficiência na gestão pública³¹.

E, amparado no direito ao desenvolvimento, é que surgem discussões sobre a inclusão da eficiência, com fulcro na governança pública, como direito fundamental do cidadão a ser observado e aplicado pelo Estado em todas as suas nuances de poder e aplicação de políticas e verbas públicas.

A aplicação de recursos públicos de forma eficiente fará com que, justamente, sejam garantidos os direitos fundamentais da pessoa humana, concretizados através de políticas públicas voltadas para a qualidade da gestão pública, melhoria dos índices sociais e do desenvolvimento governamental. Conseqüentemente a isso, têm-se, sem dúvidas, a inserção de mecanismos capazes de promover a melhoria de vida das pessoas, protagonizada por ditames constitucionais.

O Estado possui o dever constitucional de realizar a eficiência administrativa no trato dos recursos governamentais com vistas a garantir os direitos fundamentais ao cidadão. Essa garantia será alicerçada pela obediência ao princípio constitucional da eficiência administrativa, utilizando-se, para isso, dos enunciados de governança corporativa pública.

Contudo, é notório que os recursos públicos não se revestem de caráter ilimitado, sendo passível sua limitação frente às demandas sociais e difusas por

³¹ LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos – Um diálogo com o pensamento de Hannan Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

intervenções estatais que possam contribuir substancialmente para a melhoria de vida das pessoas.

Para Alexy (2015, p. 500) existem os chamados direitos prestacionais, concernentes aos direitos a prestação em sentido estrito, pertencentes ao cidadão em face do Estado. E esses direitos, relata o autor, se porventura pudessem ser encontrados no mercado, os indivíduos obteriam através de particulares. E cita, exemplificando, os direitos à educação, ao trabalho, à saúde, etc.³².

E não é forçoso ressaltar que esses direitos estão previstos na Constituição Federal de 1988, citando, a título de exemplo, o artigo 205 (educação) e o artigo 196 (saúde).

Os estudos de Alexy (2015) em sua teoria dos direitos fundamentais traça o objetivo de decifrar estruturas dogmáticas a apresentar princípios e valores.

Com seus escritos, o referido autor ensina que os direitos fundamentais possuem um suporte fático amplo, diluído e difuso, pois qualquer situação detentora de alguma característica que, individualmente considerada, necessária a conclamar um determinado direito fundamental.

Noutro esteio, Robert Alexy ao comentar sobre posição jurídica, aborda que ela tem o condão de alicerçar sua base de argumentação nos parâmetros inerentes a uma homogeneização dos direitos fundamentais. Assim, adota a

³² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso Silva. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015. P. 500.

estruturação de descobrir dogmáticas e revelar os verdadeiros princípios e valores sombreados pela jurisprudência e codificações do direito. Isto se justifica, simplesmente, pelo fato de que onde há regras explícitas de direitos fundamentais alinham-se problemas comuns, a exemplo da diferenciação entre direitos sociais e os chamados direitos políticos.

Neste contexto, as normas englobam regras e princípios como posição jurídica do dever ser. Sua posição jurídica, assim, baseia-se no estudo dos princípios e regras.

E, ademais, a relação entre as restrições e os direitos fundamentais, necessariamente, é o surgimento da reserva legal, caracterizadora comumente do princípio da legalidade. Essa reserva legal como parâmetro de alicerce para a relação entre as restrições e os direitos fundamentais pode estabelecer-se mediante preceitos constitucionais ou infraconstitucionais.

A dogmática dos direitos fundamentais, enquanto disciplina prática, visa, em última instância, a uma fundamentação racional de juízos concretos de dever-ser no âmbito dos direitos fundamentais. A racionalidade da fundamentação exige que o percurso entre as disposições de direitos fundamentais e os juízos de dever-ser seja acessível, na maior medida possível, a controles intersubjetivos. Isso, no entanto, pressupõe clareza tanto acerca da estrutura das normas de direitos fundamentais quanto acerca de todos os conceitos e formas argumentativas relevantes para a fundamentação no âmbito dos direitos fundamentais. De forma nenhuma é possível dizer que tal clareza já exista em grau suficiente. Quando se

examina a caracterização teórico-estrutural dos direitos fundamentais e de suas normas na jurisprudência e na literatura, o que se encontra é um quadro quase desconcertante. Mesmo uma observação à primeira vista simples, como a que afirma que os direitos fundamentais são, de um lado, "direitos individuais" e, de outro, "princípios objetivos", quando analisada mais de perto, suscita problemas. O que se quer dizer com "objetivo" e com "princípios"? A aparência de simplicidade não surge somente quando às disposições de direitos fundamentais são atribuídos, para além de "direitos de defesa", também "direitos de participação" ou "pretensões à participação". E o que se quer dizer quando às vezes se fala em "poder jurídico"? Dificuldades especiais estão associadas às descrições do aspecto objetivo, ligado ao conceito de valor.³³

A definição do conceito de norma de direito fundamental baseada no conceito de uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais dizia respeito, até aqui, somente às normas de direitos fundamentais atribuídas. Mas ela pode ser estendida também às normas de direitos fundamentais diretamente estabelecidas e pode, nesse sentido, ser generalizada. Uma tal definição geral sustenta que normas de direitos fundamentais são todas as normas para as quais existe a possibilidade de uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais. Para as normas diretamente estabelecidas normalmente é suficiente uma referência ao texto constitucional. Uma fundamentação mais profunda, que demonstre por que aquilo que a Constituição diz é válido, normalmente tem, para a práxis da fundamentação referida a direitos fundamentais, um interesse apenas teórico. Isso demonstra que a generalização da definição baseada em uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais não elimina, de forma nenhuma, a

³³ Ibidem. p. 43-44.

diferença entre normas de direitos fundamentais estabelecidas direta e indiretamente. No caso de uma norma diretamente estabelecida, uma fundamentação correta é sempre diferente da fundamentação no caso de uma norma indiretamente estabelecida.³⁴

Colisões entre direitos fundamentais sociais de uns com direitos de liberdade de outros não surgem somente quando o Estado controla apenas indiretamente uma pequena parcela do objeto do direito em uma economia de mercado, como é o caso do direito ao trabalho. Todos os direitos fundamentais sociais são extremamente custosos. Para a realização dos direitos fundamentais sociais o Estado pode apenas distribuir aquilo que recebe de outros, por exemplo, na forma de impostos e taxas. Mas isso significa que os frequentemente suscitados limites da capacidade de realização do Estado não decorrem apenas dos bens distribuíveis existentes, mas, sobretudo, daquilo que o Estado, para fins distributivos, pode tomar dos proprietários desses bens sem violar seus direitos fundamentais.³⁵

Com frequência fala-se não apenas em uma colisão entre direitos fundamentais sociais de uns e direitos de liberdade de outros, mas, também, de uma colisão entre direitos fundamentais sociais e direitos de liberdade do mesmo titular de direitos. Nesse sentido, afirma-se que um direito ao trabalho implica um dever de trabalhar. Embora a vinculação entre um direito ao trabalho e um dever de trabalhar seja frequente, ela não é necessária. Um Estado que introduza um direito ao trabalho pode abdicar de um dever de trabalhar, mesmo que esteja interessado em que o máximo possível de cidadãos trabalhe. O interesse em trabalhar, sobretudo o

³⁴ Ibidem. p. 75-76

³⁵ Ibidem. p. 510.

interesse em um salário, pode ser, para um número suficiente de cidadãos, um incentivo suficiente para exercer o direito ao trabalho. No entanto, algo distinto pode ser verdadeiro se o direito ao mínimo existencial já coloca o indivíduo em uma situação na qual o exercício do direito do trabalho deixa de ser atrativo para ele³⁶.

Devem ser mencionadas as colisões de direitos fundamentais sociais com outros direitos fundamentais sociais, bem como as colisões entre direitos fundamentais sociais e interesses coletivos. Um exemplo das primeiras é a colisão entre um direito ao trabalho e um direito ao meio ambiente. Já as colisões entre direitos fundamentais sociais e interesses coletivos, como, por exemplo, a defesa nacional, decorrem do fato de que a realização de ambos exige uma parte considerável do orçamento, ou seja, decorrem do já mencionado efeito financeiro dos direitos fundamentais sociais³⁷.

O conteúdo normativo da teoria institucional dos direitos fundamentais consiste em uma teoria dos princípios ou dos valores. É característico do conteúdo dessa teoria dos princípios que todos os princípios nela relevantes desempenham um papel, mas que o princípio liberal tem um peso relativamente pequeno e que aos princípios que se refiram a interesses coletivos é atribuído um peso relativamente grande³⁸.

O Estado, entre suas funções, encontra-se aquela que busca organizar e realizar os direitos sociais, garantindo, neste particular, o usufruto dos direitos

³⁶ Ibidem. p. 510-511.

³⁷ Ibidem. p. 511.

³⁸ Ibidem. p. 565.

fundamentais, sem necessária dúvida, proclamados pela Constituição Federal. E, a fim de atingir esse desiderato, cabe à administração pública organizar os ingressos de recursos públicos e compatibilizá-los frente às possíveis despesas, também públicas, com o propósito de atender às incontáveis demandas sociais através da estrutura organizada do setor governamental através de serviços ofertados de qualidade e com eficiência. Nesse diapasão, merece destaque a inserção da governança pública como estrutura necessária para garantir aos cidadãos em geral que o Estado busca preconizar a eficiência administrativa como parâmetro de direito fundamental.

O papel da Administração Pública então é alocar os recursos públicos de forma a não beneficiar apenas uma parte da população, ou atender a apenas uma pequena parte das necessidades e direitos fundamentais. Começa-se aqui a entender que, quase sempre, o Estado tem que fazer escolhas em que proverá determinada política em detrimento de outra. E essa escolha se traduz na teoria das escolhas trágicas. É o legislativo e o executivo que, realizando os ideais políticos esperados pela sociedade (por elas escolhido através das eleições), que escolhem quais os direitos serão contemplados e de que forma³⁹.

Deve-se buscar uma forma de compatibilizar a necessidade do respeito e efetivação dos direitos fundamentais à realidade de um país com uma série de carências com os instrumentos de ação pública que conduzam a maior efetividade possível das políticas sociais. A Administração Pública é quem primeiro deve realizar esses direitos, e não o judiciário. Esses dois poderes precisam conversar numa

³⁹ SANTOS, Taís Dórea de Carvalho. **O estudo das escolhas trágicas à luz do princípio da eficiência e os precedentes judiciais**. 2015. 146 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, Bahia. P. 91.

busca efetiva da verdadeira implementação dos direitos aqui tratados, não um paliativo apenas pra uma parcela mínima que busca tutela judicial⁴⁰.

Daí vislumbra-se a necessária e importante inserção da governança pública, com esteio no princípio da eficiência administrativa, com o fito de promover escolhas amparadas em invólucros técnicos, objetivos e eficientes. Assim, a governança irá corrigir eventuais distorções e alicerçar as políticas públicas no universo da eficiência administrativa, consubstanciando, assim, a garantia da aplicação dos direitos fundamentais de forma coletiva.

É nesse desiderato que urge amparar a teoria dos direitos fundamentais com as demandas por esses direitos de forma coletiva, nas estruturas delineadas pela governança pública e pela aplicabilidade da eficiência administrativa para promover as melhores escolhas entre as opções possíveis que possam impactar qualitativamente o coletivo e não, somente, o individual.

Santos (2015, p. 99), de outra sorte, destaca:

Não atendendo aos direitos e às garantias definidas na constituição, qualquer pessoa tem o direito (constitucional inclusive) de requerer auxílio judicial. Este é o ponto nevrálgico da questão das escolhas trágicas: no Brasil, ela não é observada pelo judiciário em sua maioria. Para uma parcela significativa da população e do próprio judiciário, este tem de verificar a aplicação do direito ao caso concreto, entendendo direito como lei, mas não leva em consideração os recursos necessários para tal intento. Analisando uma série de julgados que tratam da não efetivação de direitos fundamentais, os juízes costumam julgar apenas pela obrigatoriedade da efetivação do direito pelo Estado, sem observar que estes necessitam de recursos já anteriormente definidos. Óbvio que se deve pedir tutela judicial, ninguém fala o contrário, mas quando da decisão judicial, utiliza-se a escolha trágica garantindo o direito ao tutelado em detrimento da sociedade, numa discrepância absurda com o próprio sentido de justiça e direito.

⁴⁰ Ibidem. p. 94.

Esse relato da referida autora mostra que, quando o Estado é ineficiente para resolver as questões de políticas públicas voltadas para o corpo social, as demandas individuais não são atendidas e surgem as necessidades peculiares de buscar o Judiciário para fazer cumprir o *mister* da administração pública. Ocorre, entretanto, que a estrutura do Estado começa a ser produzida em função de demandas individuais que requerem a ajuda do Poder Judiciário. De sorte inversa, aqueles que também têm a mesma necessidade individual por políticas públicas, mas não buscam a proteção jurisdicional, ficam relegados à ausência de atendimento de suas necessidades.

Ademais, Robert Alexy faz alusão aos bens coletivos, destacando que esses podem constituir rota de colisão com os direitos individuais. E a realização de direitos sociais configura-se na verdadeira concretização dos direitos individuais, já que na hipótese de realização social vislumbram-se, também, como pressupostos de realização os chamados direitos individuais. Assim, quando a administração pública, por exemplo, promove políticas que garantem o direito à vida, na sua plenitude coletiva, visa a proteger, sobremaneira, o direito à vida na sua forma individual. Garante, dessa forma, os direitos fundamentais, quer sejam sob o ótica individual ou coletiva.

Contudo, deve o Estado buscar adoção de alternativas de políticas públicas que garantam a eficiência para estabelecer benefícios sociais que atinjam de forma concreta os cidadãos em sua plenitude individual. Não basta, portanto, a oferta pública, mas atingir geral e individualmente o cidadão com políticas de benefícios que unam o individual e o genérico.

Por seu turno, as Constituições consagradas no âmbito de um estado democrático de direito absorvem os chamados direitos fundamentais como verdadeiras cláusulas pétreas para o seu ordenamento jurídico pátrio.

Com efeito, produz-se a compreensão de que a aplicação dos direitos fundamentais sob a égide social, desde que de forma eficiente, far-se-á a concretização dos direitos fundamentais individuais, sob a égide da instituição da Governança Pública, ilustrando-se o princípio constitucional da eficiência como condutor da governança pública, e, em consequência, garantidor de direitos fundamentais.

É nesse condão que urge a instituição da governança pública e do princípio da eficiência administrativa como elementos de garantia dos direitos fundamentais, já que serão atributos para constituir um Estado pautado na qualidade das políticas públicas em prol das necessidades coletivas.

3.3 PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA: NÚCLEO ESSENCIAL PARA A EXIGÊNCIA DA GOVERNANÇA PÚBLICA

A sociedade brasileira, nos dias atuais, exige novos métodos e/ou parâmetros na aplicação qualitativa da despesa pública. Nesse ínterim, os Municípios estão inseridos como entes personalizados e dotados de autonomia para aplicar seus recursos em prol da comunidade local.

O estado brasileiro necessita aplicar os recursos que são limitados em ações efetivas e na busca incessante pelo máximo de qualidade.

Dessa forma, avaliar programas governamentais estritamente pelo universo formal, abdicando dos princípios constitucionais, notadamente o da eficiência administrativa, não se coadunam com as novas exigências social-democráticas e refletoras das melhorias necessárias para o desenvolvimento social e do próprio Estado. Necessário, sim, apurar em que medida as ações governamentais conseguiram produzir os efeitos pretendidos pela Administração Pública.

Assim, o controle externo deve examinar a efetividade dos programas e projetos governamentais, o atingimento de suas metas e seus resultados efetivos, com supedâneo no princípio constitucional da eficiência.

Outrossim, desde meandros de 1994 o governo federal sinalizou com a intenção de remodelar a função do Estado, no intuito de institucionalizar uma administração pública gerencial, com ênfase na qualidade dos gastos públicos.

Nesse diapasão, vislumbra-se que o Tribunal de Contas, essencialmente, em face de suas atribuições constitucionais de proceder ao controle externo dos Municípios, em auxílio ao Poder Legislativo, revela-se como Órgão indutor das vertentes de melhoria qualitativa na execução dos programas governamentais sob a veia local.

Para isso, há uma ferramenta de crucial importância na condução da esfera municipal em parâmetros de estrutura gerencial e voltada para o desenvolvimento econômico e a promoção de melhorias nos indicadores sociais: a Governança Pública.

A Governança Pública é o exercício da autoridade, controle, gerenciamento e poder de governo. É a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento do país⁴¹.

Através da importância conferida pela Constituição Republicana Brasileira ao princípio da eficiência e, como é notória a ausência de eficiência administrativa na maioria dos Municípios, comprovada pelo alto índice de rejeição de contas ou aprovação com ressalvas pelo respectivos Tribunais de Contas, faz-se necessário que o Órgão de controle público municipal promova, com alicerce em suas competências constitucionais, a indução da Governança Pública nos Municípios.

Essa indução promoverá mudanças no arcabouço das Administrações Municipais, promovendo crescimento econômico e melhores indicadores sociais, duas vertentes essenciais para a promoção do desenvolvimento.

Em virtude da complexidade em executar políticas públicas e promover as funções do Estado em benefício social e do desenvolvimento, os Órgãos de controle

⁴¹ World Bank, 1991, p. 8.

externo no Brasil, estão, diuturnamente, assumindo papel central na fiscalização do erário, fruto do seu perfil constitucional de instituição dotada de independência orçamentária, financeira e patrimonial.

E, quanto às Cortes de Contas que verificam o orçamento público municipal, a exemplo do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, sua importância é enaltecida, pois são os recursos locais aqueles que mais precisam de acuidade na execução de políticas governamentais.

Portanto, esses são alguns questionamentos que perfazem a análise do sistema de controle em que se insere o Tribunal de Contas como órgão indutor da Governança Pública nos Municípios, amparado essa premissa como espectro do corolário do princípio constitucional da eficiência.

Modesto (2000, p. 838) explica:

É certo que o princípio da eficiência resente-se ainda de uma limitada consideração na doutrina especializada. No entanto, parece urgente delimitá-lo para que o seu conteúdo prescritivo não seja invocado de modo espúrio. A exploração do seu conteúdo pode ser útil também para que certos abusos administrativos fiquem melhor evidenciados e possam ser banidos da vida brasileira. Exemplos não faltam: compras de remédios específicos em excesso, com subsequente vencimento do prazo de validade; construções iniciadas ao lado de obras inacabadas de mesma finalidade; compras superfaturadas; construções nababescas; subsídios injustificáveis a setores econômicos específicos, sem contrapartidas sociais; compras de produtos tecnologicamente defasados. Os exemplos poderiam ser multiplicados até a exaustão.

O presente trabalho se justifica, portanto, no sentido de que a inserção da Governança Pública nos Municípios assegura a observância do princípio constitucional da eficiência administrativa, regulando a aplicação dos recursos públicos municipais sob o aspecto da qualidade do gasto público e dos resultados

alcançados, garantindo, assim, melhor utilização desses recursos em prol da sociedade. Por esta razão, compreende-se, com fulcro no pensamento de Robert Alexy, conforme será espelhada adiante, que a governança pública perfaz componente de direito fundamental da pessoa humana.

O artigo 71 da Constituição Federal enumera as competências do controle externo brasileiro, atribuindo ao Tribunal de Contas da União (TCU) a missão de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle público, demonstrando, nesse esteio, a estrutura inicial normativa das atribuições do controle externo no Brasil.

Contudo, apesar da fiscalização procedida pelo TCU, é notório que as Administrações Públicas no Brasil sofrem com um elevado grau de desconfiança e ausência de credibilidade da população. Isso se dá, naturalmente, em face de uma prestação de serviços que não atende às necessidades do povo brasileiro, apesar de vasta legislação específica que regula a Administração Pública.

Ademais, as Cortes de Contas Estaduais e Municipais devem seguir o modelo heterônimo adotado pela Constituição Federal para o TCU.

Com isso, nota-se que os Órgãos de controle público devem repensar suas metodologias de fiscalização, auditoria e controle.

No âmago dessa problematização de oferta inadequada e ínfima de serviços de qualidade postos à disposição da sociedade é que nutre a necessidade

de rever os conceitos até os dias atuais promovidos pelo sistema Tribunal de Contas no Brasil.

Assim, surge a hipótese de que, inserindo os preceitos e metodologias de Governança no seio da Administração Pública, sob o predicativo e o alicerce da Carta Magna, garantirão obediência e aplicação do princípio constitucional da eficiência administrativa, notadamente quanto aos Municípios, assegurando, desta forma, à população local, atributo de direito fundamental.

De outra sorte, os Municípios recebem cotidianamente vastas críticas negativas sobre a gestão dos recursos públicos. São exemplos: material hospitalar e medicamentos em estoque com prazos de validade expirados; merenda escolar que não oferece os nutrientes mínimos necessários para uma alimentação adequada das crianças em idade escolar; utilização de recursos da saúde para pagamentos de festas populares; entre outros.

Garantir a inserção da Governança Pública nas Administrações Municipais, em estrita atenção ao princípio constitucional da eficiência, mediante controle dos Tribunais de Contas, vez que esse Órgão de Contas é o responsável pela fiscalização dos recursos públicos administrados pelos Municípios, faz-se necessário para garantir direitos fundamentais.

Assim, a Governança Pública nos Municípios assegurará, destarte, administrações pautadas na obediência ao proclamado princípio constitucional da

eficiência, atribuindo, desta maneira, à população municipal, atributo de direito fundamental.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com supedâneo no artigo 37, caput, da Constituição Federal, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

É salutar destacar que o princípio da eficiência fora introduzido pela Emenda Constitucional n.º 19/1998.

O sistema de controle externo brasileiro tem sua matriz de competência originária na Carta Magna Brasileira, artigos 70 e 71.

O artigo 75, caput, da CRFB/88 imputa aos ordenamentos jurídicos estaduais e municipais (onde houver), através do modelo jurídico heterônimo, a obrigatoriedade de aplicar às suas legislações as normas oriundas da Carta Magna:

As normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

A Constituição Federal vincula a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios às regras magnas pertinentes à organização, composição e à fiscalização dos bens e dinheiros públicos por parte do TCU.

A *Lex Major* também obriga os Estados a manterem, pelo princípio da simetria constitucional, Tribunais de Contas com a mesma organização, composição e fiscalização nos moldes do TCU.

O referido regramento impõe uma conduta aos Estados, não atribuindo quaisquer mecanismos de escolha ou opções, senão aquelas insculpidas nos artigos 70 a 75 do Texto Constitucional.

Desta forma, no âmbito do Estado da Bahia, a Constituição Estadual, em seus artigos 91 *usque* 98, dispõe sobre o TCE e o TCM/BA. E, dentre outras competências, assegura a esses Órgãos de controle externo apreciar a legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade dos procedimentos licitatórios, contratos, convênios, ajustes ou termos, envolvendo concessões, cessões, doações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Estado ou do Município, por qualquer dos seus órgãos ou entidades da administração direta ou indireta.

Nesse íterim, atribui ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia a competência para proceder a fiscalização baseada no aspecto da economicidade e razoabilidade do gasto público, base essencial para a inserção da Governança Pública, e, conseqüentemente, obediência ao princípio constitucional da eficiência administrativa introduzido na Constituição da República mediante Emenda Constitucional n.º 19/1998.

Confrontando as atribuições desempenhadas pelos Tribunais de Contas no Brasil e os organismos assemelhados estrangeiros, Fernandes (2005, p. 747) acentua:

que no mundo inteiro as entidades de fiscalização externa caminham por abandonar o controle contábil e buscar o controle pautado em resultados efetivos para a população, luz para o princípio da eficiência, condutor de melhorias nos processos de políticas públicas.

Com relação à Governança Pública, Nardes et al., (2014, p. 443) assim assevera:

Se as principais funções da governança são “dirigir, monitorar e avaliar”, é possível visualizar perfeitamente as Contas de Governo como elemento essencial nesse cenário.

O Poder Executivo (agente) tem como marco de médio prazo no direcionamento de suas ações o Plano Plurianual (PPA), que deve ser aprovado pelos representantes da população (senadores e deputados) através de lei específica. É por meio desse marco que as principais ações e objetivos pretendidos pelo governo são validados indiretamente pela sociedade (“principal” no processo de governança). Mas não basta a mera aprovação das intenções; a sociedade espera o cumprimento dessas ações ou, pelo menos a certeza de que todos os esforços estão sendo envidados, nos limites e valores definidos no arcabouço normativo, para que os resultados esperados sejam alcançados.

A análise e julgamento das Contas de Governo são fundamentais no preenchimento dessa lacuna. Trata de poderosa ferramenta, por meio da qual a sociedade monitora e avalia, por intermédio dos mencionados representantes, se o investimento feito no Estado, utilizando-se dos tributos compulsoriamente arrecadados, está sendo realizado com base nos princípios e nas orientações normativas definidas.

No espeque relacionado às Cortes de Contas que fiscalizam recursos estaduais, cabe aos Deputados Estaduais a representação popular constitucional e legal; àquelas que fiscalizam recursos municipais, aos Vereadores.

A Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014, p. 5).

Nota-se que a Governança traduz-se como uma forma ou método que busca uma interação setor público e sociedade organizada, no sentido de atingir as metas e resultados pretendidos, com o condão de melhor utilizar os recursos públicos em benefício da comunidade, adotando estratégia de administração voltada para a qualidade na aplicação do erário e promoção do desenvolvimento, com supedâneo no princípio constitucional da eficiência da gestão.

Com efeito, em virtude da exigência constitucional para obediência ao princípio da eficiência, deve o Tribunal de Contas ser o Órgão indutor da Governança Pública nos Municípios. E, essa indução traduz-se como estratégia sistemática de avaliação das contas públicas sob o viés desse princípio constitucional, garantidor de direitos fundamentais.

Nesse contexto, não se deve esquecer as competências que a Constituição Federal atribui aos Municípios:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

A Constituição do Estado da Bahia destaca:

Art. 59 - Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:

I - elaborar e promulgar sua Lei Orgânica;

II - elaborar e executar a política de desenvolvimento urbano e seu plano diretor, que será aprovado, exclusivamente, por lei municipal;

III - promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

IV - criar, organizar e suprimir distrito, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, assim considerados aqueles cuja execução tenha início e conclusão no seu limite territorial, e que seja realizado, quando for o caso, exclusivamente com seus recursos naturais, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - prestar serviços de atendimento à saúde da população e manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado;

VII - garantir a proteção do patrimônio ambiental e histórico-cultural local, observada a legislação federal e estadual;

VIII - legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente sobre:

b) administração, utilização e alienação de seus bens;

IX - legislar, em caráter suplementar, para adequar as leis estaduais e federais às peculiaridades e interesses locais.

Parágrafo único - O Município exerce, no âmbito de seu território, as competências comuns com a União e o Estado, previstas na Constituição Federal e nesta Constituição.

Batista Júnior (2012, p. 90-91) assevera:

O princípio da eficiência administrativa traduz numa norma genérica, destinada a contemplar uma série indefinida de aplicações. Seu conteúdo permite adaptabilidade às necessidades mutantes da realidade, oferecendo atualidade à própria leitura dos dispositivos administrativos, no sentido de possibilitar a persecução do “melhor interesse público possível” pela AP, em face da dinâmica do mundo contemporâneo. O princípio intermedeia e facilita a concretização do valor justiça social na sociedade mutante e pluralista moderna.

(...)

A ideia de eficiência não se limita a assentar um dever de boa administração, mas juridiciza um princípio, isto é, um critério diretivo de atuação de toda a AP, dotado de substância jurídica, conteúdo próprio e identidade, exprimindo sua determinabilidade em face das situações concretamente caracterizadas, sendo, pois, determinável, sem perder, entretanto, sua carga de abstração e generalidade. Não traduz tão só um dever de conteúdo determinado e preciso, mas uma abstração determinável, que se obtém do afastamento das peculiaridades das funções

singulares. Funciona como meio iluminador do trabalho hermenêutico, orientando a leitura dos dispositivos administrativos e, da mesma forma, pode, em sua função negativa, afastar situações incompatíveis com seu conteúdo nuclear, isto é, admite a identificação e afastamento da patente ineficiência.

O princípio constitucional da eficiência, portanto, não se limita a ser um atributo de observação da administração pública, mas se constitui, notadamente, numa diretriz principiológica a ser seguida, dotada de envergadura jurídica. É traduzido como uma diretriz de roupagem jurídico-normativa, refletindo numa ordem de determinismo.

É obrigação da administração pública brasileira, esteadada no estado democrático de direito, fazer cumprir seus desideratos e obrigações de natureza públicas com eficiência administrativa, buscando satisfazer as necessidades públicas ou coletivas, e, não, tão somente, as individuais.

Portanto, nota-se que a governança pública é base necessária para o cumprimento por parte da Administração Pública do princípio constitucional da eficiência administrativa. Ela será o alicerce para promover a igualdade e qualidade na oferta de bens e serviços pelo Estado para garantir a satisfação das necessidades dos seus indivíduos.

4 O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS COMO ÓRGÃO INDUTOR DA GOVERNANÇA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS

4.1 O ATUAL CONTROLE EXTERNO NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

O TCM/BA adota, majoritariamente, um modelo de fiscalização baseado na conformidade. Desta forma, suas atividades essenciais de fiscalização são: exame das receitas, exame das despesas, análise dos recursos repassados a entidades privadas sem finalidade lucrativa, análise da prestação de contas anual, auditoria, inspeção, tomada de contas, termos de ocorrências, controle das multas e ressarcimentos, análise do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), exame das licitações e contratos.

É salutar abordar que o TCM/BA, no exercício da sua fiscalização de controle externo, no exercício financeiro de 2017, aplicou sanções pecuniárias a título de multas e ressarcimentos no montante de mais de 101 milhões de Reais, além de determinar 309 representações ao Ministério Público Estadual em função de possíveis atos de improbidade administrativa⁴².

No tocante a fiscalização das receitas públicas municipais a principal atribuição de controle é aferir se há instituição, cobrança e arrecadação de todas as receitas cuja competência tributária pertence ao Município. Ainda, verificar a existência de concessões de incentivos tributários municipais em conformidade com a respectiva lei que concede tais benefícios é atributo de fiscalização das receitas.

⁴² Conforme Relatório Anual do TCM/BA exercício 2017.

Acresce-se, ademais, comparar a arrecadação com os devidos ingressos financeiros junto a contas bancárias pertencentes ao ente federativo municipal.

O exame das despesas públicas municipais comporta a verificação das despesas com pessoal, encargos sociais, serviços de terceiros, aquisição de material de consumo, adiantamentos concedidos (suprimento de fundos), aquisição de bens, serviços da dívida, realização de obras públicas, entre outros.

Referente a despesa com pessoal, além da averiguação dos limites impostos pela LRF, o TCM/BA verifica o cumprimento do limite remuneratório constitucional, pagamentos indevidos a título de remuneração de servidores, acumulação ilegal de cargos públicos, existência de pagamentos a pessoas que não compõem a folha de pagamento (servidores fantasmas), contratação de servidores, entre outros.

A análise dos recursos repassados a entidades privadas sem finalidade lucrativa é exercida pelo TCM/BA em função da conformidade legal da aplicação desses recursos.

Concernente a prestação de contas anuais, reflete, de igual sorte, os parâmetros legais de conformidade. Desta feita, a verificação legal congrega pontos essenciais de averiguação da aplicação dos recursos públicos, tendo como destaque: a entrega tempestiva da prestação de contas anuais; a obediência ao princípio constitucional da transparência pública; o cumprimento de determinações anteriores da Corte de Contas; a análise dos instrumentos legais de planejamento

público (PPA, LDO e LOA); uso de créditos adicionais; análise das Demonstrações Contábeis; verificação se as disponibilidades financeiras suportam os Restos a Pagar; falhas, irregularidades e/ou fraudes detectadas durante a execução orçamentária; análise das licitações e contratos administrativos; cumprimento dos índices constitucionais em saúde e educação; cumprimento da lei do FUNDEB (Lei Federal n.º 11.494/2007); obrigação constitucional acerca da transferência de recursos para o legislativo municipal; instituição e pagamento dos subsídios dos agentes políticos; cumprimento da LRF; cobrança e recolhimento de multas e ressarcimentos imputados pelo TCM/BA; transmissão de governo.

Contempla, outrossim, a realização de auditoria de conformidade e inspeção, cujo objetivo da primeira é aferir a legalidade e legitimidade dos atos de despesa pública, enquanto o segundo procedimento diz respeito a apurar fisicamente e *in loco* a constatação identificada em documentos produzidos pelos jurisdicionados.

As auditorias de conformidade são realizadas pelo TCM/BA em função de matriz de risco, que é um modelo de seleção dos jurisdicionados com base em critérios técnicos e objetivos de escolha (materialidade, complexidade e relevância) para serem auditados.

Destarte, quando algum jurisdicionado não entrega suas contas no prazo preconizado pela legislação pertinente o TCM/BA realiza a chamada tomada de contas. No exercício 2017 foram realizadas 22 tomadas de contas.

Há os chamados Termos de Ocorrências, que são documentos lavrados por técnicos do próprio TCM/BA noticiando algum procedimento que contrariou tópicos de legislação, como por exemplo, ausência de licitação e fraude na execução da despesa. Tem o objetivo de apurar e aplicar sanções previstas na lei orgânica do TCM/BA de forma célere, obedecendo ao *due process of law*.

Cabe ao TCM/BA a análise do cumprimento da LRF pelos seus jurisdicionados, cuja atribuição é desempenhada por esta Corte de Contas e contribui para o desempenho de uma gestão fiscal responsável, nos moldes dos ditames da referida lei.

Realiza o TCM/BA controle das multas e ressarcimentos aplicados em seus jurisdicionados, a fim de garantir a cobrança e o efetivo recolhimento desses recursos que se constituem como receitas públicas municipais. O não recolhimento desses numerários aos cofres públicos municipais, porventura, deve estar inscrito em dívida ativa do ente local.

Também, em meados de 2016, o TCM/BA promove a inclusão do chamado Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)⁴³ dentro de suas formas de fiscalização das contas públicas municipais. Consiste em receber dos jurisdicionados informações pertinentes a gestão pública, mediante respostas autodeclaráveis a questionários previamente emitidos, adotando, para fins de avaliação, ranking de qualidade de gestão.

⁴³ O IEGM foi instituído através da Resolução TCM/BA n.º 1344/2016.

O IEGM estimula, direciona e induz as administrações públicas municipais sob a jurisdição do TCM/BA a buscar eficiência administrativa, melhorando resultados de políticas governamentais, nas funções mais essenciais e de maior exigência da sociedade, tais como: educação, saúde, planejamento, fiscal, ambiental, cidade e tecnologia da informação.

Ao apresentar uma visão das ações governamentais municipais através de sete dimensões do orçamento público o IEGM mede os resultados através dos seguintes índices: **i-Educ**, mede o resultado das ações da gestão pública municipal na área de educação através de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e ensino fundamental I, com foco nos aspectos relacionados a infraestrutura escolar; **i-Saúde**, mede o resultado das ações da gestão pública municipal por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase nos processos realizados pelas prefeituras relacionados à Atenção Básica, Equipe Saúde da Família, Conselho Municipal da Saúde, atendimento à população para tratamento de doenças como tuberculose, hanseníase e cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população; **i-Planejamento**, verifica a consistência entre o que foi planejado e o que efetivamente foi executado, por meio da análise dos percentuais gerados pelo confronto destas duas variáveis; **i-Fiscal**, mede o resultado da gestão fiscal por meio da análise da execução financeira e orçamentária, das decisões em relação à aplicação de recursos vinculados, da transparência da administração municipal e da obediência aos limites estabelecidos pela LRF; **i-Amb**, mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas; **i-Cidade**, mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de

sinistros e desastres; **i-Gov TI**, mede o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade.

O uso do IEGM passa a ser um marco nos mecanismos de fiscalização realizados no âmbito do TCM/BA para fins de avaliação da gestão pública municipal, pois inicia um processo de instituição de preceitos de avaliação da qualidade da gestão pública. Promove a inserção da eficiência administrativa como pressuposto de política pública de qualidade e de indução a governança junto a seus jurisdicionados.

A utilização pelo TCM/BA de mecanismos de fiscalização estrita da legalidade, acrescida do preconizado pelo IEGM, aproxima-se dos ensinamentos de Batista Alves (2012), quando este autor disserta sobre o princípio da eficiência, destacando que este não se sobrepõe ao princípio da legalidade. O princípio da eficiência, portanto, a fim de priorizar avaliação da qualidade das políticas públicas e busca por resultados positivos, não pode abster-se de cumprir a legalidade nos atos de gestão administrativa.

Em 11 de agosto de 2017 o TCM/BA publica em seu Diário Oficial Eletrônico a necessidade de apuração por parte de seus jurisdicionados acerca da acumulação inconstitucional e/ou ilegal de cargos públicos, bem como a extrapolação do teto constitucional remuneratório. Para tanto, relaciona as Câmaras Municipais e as Prefeituras que deverão atentar para tal procedimento, estabelecendo um prazo de 60 dias para a conclusão dos trabalhos.

O início desse trabalho é fruto de parceria com outras instituições de controle, federais e estaduais, a exemplo do TCU, CGU e TCE.

A referida apuração é de extrema relevância para a obediência ao princípio constitucional da legalidade, mas, também, impõe a necessária eficiência na gestão municipal, ao proceder a ações de redução de despesas continuadas ínsitas a remuneração de pessoal.

Ressalte-se, noutra maneira, que a legalidade, na atualidade, envolve a relação de cumprimento do modelo que a lei estabelece, acrescentando, também, a inter-relação com o sistema de valores protagonizado pela sociedade.

Neste esteio, o TCM/BA realiza a verificação da conformidade à lei das licitações e contratos administrativos no contexto da execução da despesa pública municipal.

O TCM/BA institui no rol de seus institutos de controle da administração pública municipal o Plano de Fiscalização da Educação intitulado “Educação é da nossa conta”⁴⁴, cuja finalidade é orientar a análise, o acompanhamento e o monitoramento da execução dos Planos Municipais de Educação (PME), quanto a sua conformidade e compatibilidade com o Plano Nacional de Educação (PNE) e com o Plano Estadual de Educação (PEE), para o período de 2018-2028, e de acordo com os objetivos, metas e indicadores estabelecidos.

⁴⁴ Instituído mediante Resolução TCM n.º 1364/2017.

E, no início de 2018, o TCM introduz em seu rol de fiscalização a análise prévia dos editais de licitações, cuja primeira determinação foi a emissão de medida cautelar para suspender licitação da concessão de gestão na área de saúde⁴⁵.

4.2 EFETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA EM MUNICÍPIOS

Bobbio (2007, p. 19-20), ao incidir sobre a teoria funcionalista do Direito, disserta:

É notória a importância que têm, para uma análise funcional da sociedade, as categorias da conservação e da mudança. Considerando agora as medidas de desencorajamento e as de encorajamento de um ponto de vista funcional, o essencial a se destacar é que as primeiras são utilizadas predominantemente com o objetivo da conservação social e as segundas, com o objetivo da mudança. Podemos imaginar duas situações-limite: aquela em que se atribua valor à inércia, isto é, ao fato de as coisas permanecerem como estão, e aquela em que se atribua um valor positivo à transformação, isto é, ao fato de a situação subsequente ser diferente da anterior. No âmbito, pois, das duas situações (de inércia e de transformação), podemos imaginar dois pontos de partida distintos: aquele em que o comportamento seja permitido e aquele em que o comportamento seja obrigatório.

No caso de um comportamento permitido, o agente está livre para fazer ou não fazer alguma coisa, ou seja, está livre para valer-se da própria liberdade para conservar ou para inovar. Se o ordenamento jurídico julga positivamente o fato de o agente valer-se o mínimo possível de sua liberdade, procurará desencorajá-lo a fazer o que lhe é lícito. Como se vê, a técnica do desencorajamento tem uma função conservadora. Se, ao contrário, o mesmo ordenamento jurídico julga positivamente o fato de o agente servir-se o máximo possível da sua liberdade, procurará encorajá-lo a se valer dela para mudar a situação existente: a técnica do encorajamento tem uma função transformadora ou inovadora. O exemplo mais interessante que se pode oferecer hoje, fazendo referência aos ordenamentos jurídicos de Estados dirigistas ou planejadores, é o das chamadas leis de incentivo, as quais, na vertente das medidas negativas, têm a sua correspondência nas leis de desincentivo. Partindo de uma situação jurídica em que a atividade empresarial é qualificada como atividade lícita, o incentivo tende a induzir certos empreendedores a modificar a situação existente, enquanto o desincentivo tende a induzir outros empreendedores à inércia.

⁴⁵ Na sessão do dia 28/02/2018, o TCM/BA deferiu medida cautelar e suspendeu a adjudicação e a assinatura do contrato de gestão, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde do Hospital Municipal de Salvador e seus bens patrimoniais (Chamamento Público n.º 01/2017).

O que se depreende é que a estrutura social, sob a ótica do ordenamento jurídico vigente, pode romper com mecanismos até então utilizados ou manter o *status quo* sem preponderar alterações. Tudo depende da teoria jurídica que se pretende ou quer adotar.

Visum est, Bobbio insere o Direito no contexto social, caracterizando-o como um fenômeno que se dinamiza frente aos fatos sociais, podendo promover comportamentos que visem ao bem comum, patrocinados por um Estado que se modifica, substituindo funções ora repressoras para funções típicas de um Estado premiador, concedendo um ordenamento jurídico pautado em liberdades individuais e coletivas.

O que distingue essa teoria funcional do direito de outras é que ela expressa uma concepção meramente instrumental do direito. A função do direito na sociedade não é mais servir a um determinado fim (onde a abordagem funcionalista do direito, resume-se, em geral, a individualizar qual é o fim específico do direito), mas a de ser um instrumento útil para atingir os mais variados fins. Kelsen não se cansa de repetir que o direito não é um fim, mas um meio. Precisamente como meio ele tem a sua função: permitir como a consecução daqueles fins que não podem ser alcançados por meio de outras formas de controle social. Quais são, afinal, esses fins, é algo que varia de uma sociedade para outra: trata-se de um problema histórico que, como tal, não interessa à teoria do direito. Uma vez estabelecido o objetivo ou os objetivos últimos que um grupo social propõe para si, o direito exerce e exaure sua função na organização de um meio específico (a coação) para obter a sua realização. (BOBBIO, 2007, p. 57).

Portanto, transmite-se o argumento jurídico de que o Estado deve produzir normativos que busquem estimular a sociedade a realizar ações benéficas para o corpo social, tais como, a título de exemplo: leis tributárias que incentivem a redução de tributos para criadores de novas tecnologias; leis que reduzam a alíquota tributária para aqueles que protegem o meio ambiente no curso do desenvolvimento de suas atividades econômicas; instituição de incentivos ou benefícios para aqueles que introduzem pessoas com deficiência em suas organizações de trabalho.

É nessa conjuntura do pensamento filosófico Bobbiano que se raciocina juridicamente para inserir novas tecnologias de aperfeiçoamento da gestão pública municipal, calcadas nos princípios constitucionais, objetivando a melhoria do bem-estar social, garantindo a eficiência administrativa sob a inserção da governança pública nos entes locais.

Ainda, Bobbio (2007, p. 68-69) faz críticas a concepções de Hans Kelsen sobre a atividade estatal, ao ensinar que quando se ocupa da administração do Estado, Kelsen tem o cuidado de distinguir a administração indireta da direta. Mas nem uma nem outra cobre o fenômeno do direito promocional.

Desta forma, a administração indireta é realizada através de proposições impostas por órgãos estatais de forma não direta, contudo, perseguindo o Estado socialmente desejado.

Por sua vez, a atividade direta, segundo o aludido autor ensina, pode ser remetida à atividade econômica dos particulares, com a única diferença de que os

destinatários dos deveres derivados das normas secundárias não são indivíduos particulares, mas funcionários públicos. Entende-se que ambas as formas de atividade estatal podem ser descritas, do ponto de vista do direito, como ordenamento coativo – a primeira, porque ela própria, como atividade jurisdicional, é parte desse aparato; a segunda, porque, como a atividade dos particulares, é regulada por normas cuja violação é a condição para que o aparato da coação entre em funcionamento. Para esclarecer a diferença entre essas duas formas de administração estatal, Kelsen usa como exemplo a estrada pública, cuja manutenção pode ser confiada aos usuários ou aos funcionários públicos. A diferença consiste no fato de que, no primeiro caso, os destinatários do dever [obblig] são os cidadãos, e no segundo, os funcionários públicos. Contudo, em ambos os casos podemos falar de dever [obblig] jurídico, se este se afigura como aquele comportamento cujo oposto é a condição para a imputação de uma sanção. Esse exemplo é interessante, porque mostra muito bem que Kelsen, ao registrar o fenômeno da produção por parte do Estado, além de normas jurídicas, também de outras atividades genericamente sociais ou, mais especificamente, econômicas, limita-se a observar o fenômeno do Estado produtor em si mesmo, e não o fenômeno, relevante para o estudo das sanções positivas, do Estado que provoca, promove ou solicita a produção alheia por meios diferentes das sanções negativas. Permanecendo no mesmo exemplo, diríamos que, no âmbito da produção de bens e serviços, o Estado tem, claro que em acréscimo à tarefa de deixar fazer – algo que, no momento, não vem ao caso -, apenas estas duas alternativas: mandar fazer mediante imposição de sanções negativas ou fazer ele mesmo (que é, afinal, mandar fazer aos seus próprios funcionários). O que escapa a essas duas alternativas é a situação, cada vez mais frequente, em que o Estado manda fazer não ameaçando, mas

prometendo, não desencorajando, mas encorajando. Para ser mais preciso, é a situação em que o Estado não exerce uma função repressiva, mas, sim, promocional.

Há, na concepção de Bobbio, uma compreensão de um Estado que rompe com suas funções sancionadoras ou repressivas, introduzindo características jurídico-sociais de um Estado que quer o benefício social mediante condutas promocionais, protetivas e encorajadoras.

Como efeito da complexidade do fenômeno jurídico, está ocorrendo nas teorias funcionais aquilo que já ocorreu com as teorias estruturais, que, quando eram demasiado específicas, deixavam fora de suas fronteiras alguns pedaços do território (por exemplo, o direito internacional); quando queriam abraçar todos os campos tradicionalmente ocupados pelo direito, ou dos quais se ocuparam historicamente os juristas, acabavam sendo demasiado genéricas. Não gostaria, a essa altura, que alguém acreditasse ser possível sair do impasse unindo as características estruturais e as funcionais por meio de uma pretensiosa análise estrutural-funcional. Entre estrutura (do direito) e função (do direito) não há correspondência biunívoca, porque a mesma estrutura, por exemplo, o direito considerado como combinação de normas primárias e secundárias, pode ter as mais diversas funções, assim como a mesma função, por exemplo, aquela, comumente atribuída ao direito, de tornar possível a coesão e a integração do grupo, pode realizar-se mediante diversas estruturas normativas. (O que não quer dizer que a estrutura e a função sejam independentes: modificações da função podem incidir sobre modificações estruturais, e vice-versa). Enfim, se quisermos deduzir uma consideração final, tal seria que a análise estrutural, atenta às modificações da

estrutura, e a análise funcional, atenta às modificações da função, devem ser continuamente alimentadas e avançar lado a lado, sem que a primeira, como ocorreu no passado, eclipse a segunda, e sem que a segunda eclipse a primeira como poderia ocorrer em uma inversão das perspectivas a que os hábitos, as modas, o prazer do novo pelo novo, são particularmente favoráveis. (BOBBIO, 2007, p. 113)

As instituições jurídicas estão intimamente vinculadas às relações entre o Estado e a Sociedade existentes no momento histórico em que se desenvolvem. Estas relações são dinâmicas e se alteram de acordo com as circunstâncias ideológicas, políticas, sociais e econômicas que se vão apresentando nas distintas épocas e nos diferentes países. E as instituições jurídicas nunca se mantêm incólumes frente às transformações, pois, para poderem sobreviver, precisam adaptar-se às exigências da realidade. A ideia de serviço público é um bom exemplo deste processo de adaptação das transformações operadas no curso deste século, pois é possível detectar-se um fio histórico que conduz desde o seu conceito político até sua posterior funcionalidade jurídica. Inicialmente foi um conceito sócio-político, algo assim como a transposição liberal do “serviço do rei”, que surge em uma época presidida ideologicamente por uma determinada concepção das relações entre Estado e Sociedade, e a separação de suas distintas esferas de atuação, que surge com a Revolução Francesa. (GROTTI, 2006, p. 39).

A mesma autora acrescenta que a concepção predominante no século XIX, na fórmula do Estado Liberal ou Estado abstencionista, pretendia o distanciamento do Estado em relação à vida social, econômica e religiosa dos

indivíduos. Ensina que os doutrinadores praticamente são concordes em afirmar que a definição clássica de serviço público reunia três elementos, embora se desse maior ou menor ênfase ora a um, ora a outro, dentre eles quais sejam: 1) o subjetivo, que considera a pessoa jurídica prestadora da atividade – o serviço público seria aquele prestado pelo Estado; 2) o material, que considera a atividade exercida – o serviço público seria a atividade que tem por objeto a satisfação de necessidades coletivas; 3) formal, que considera o regime jurídico – o serviço público seria aquele exercido sob regime de Direito Público derogatório e exorbitante do Direito Comum. No Brasil o entendimento doutrinário corrente continua a privilegiar a concepção formal.

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo, p. 699).

Assim, o serviço público instituído mediante ações governamentais que visem a favorecer positivamente a população em geral somente se legitima desde que forem escolhidas através de sistemas que comportem eficiência administrativa, característica inerente a governança pública.

Nesse sentido, a efetividade do direito fundamental à boa administração enfrenta hoje uma tríade de pré-compreensões adversas. Em primeiro lugar, observa-se a crença infundada de que as políticas públicas pertenceriam ao reino da discricionariedade insindicável, como se as escolhas políticas (e, por vezes, as omissões), embora manifestamente viciadas, não fossem catalogáveis como inconstitucionais. Erro típico da mentalidade refratária aos contrapoderes de controle. Constata-se, em segundo lugar, a proposição, não menos equivocada, de que a separação de poderes representaria autêntica carta branca para os gestores públicos, os quais apenas seriam controláveis pelas urnas, no tocante às escolhas feitas, como se a higidez das prioridades concretamente adotadas fosse matéria reservada ao processo eleitoral, cujas distorções de financiamento e de ordem cognitiva conspiram, frequentes vezes, contra o cerne da Constituição. Erro característico dos que consideram legítimo e juridicamente seguro apenas aquilo que for produzido por legisladores e governantes eleitos, numa concepção demasiado acanhada do processo de deliberação democrática. Naturalmente, não se subestimam as dificuldades contramajoritárias, mas convém, diante das omissões inconstitucionais ou das violações agressivas a direitos individuais e coletivos, não superestimar as “virtudes passivas” de Bickel. Persiste, por último, o postulado ilógico de que os controles (externo, interno e jurisdicional), em que pese serem autônomos e tendencialmente menos presos à lógica do patrimonialismo, não deveriam levar a cabo o exame jurídico da congruência e da coerência dos propósitos das medidas políticas, em assombroso convite à condescendência com o “status quo”. Não por acaso, os que assim pensam, parecem não se importar, por exemplo, com a tardança vexatória na abolição da escravatura no Brasil ou na derrubada da segregação racial, nos Estados Unidos (FREITAS, 2015, p. 200).

Portanto, nas decisões de gestão de políticas públicas deve prevalecer a predominância da efetividade das normas constitucionais, com fundamento na força normativa da Constituição, que orienta para a eficiência da gestão da coisa pública.

Deste modo, sob o predomínio da efetividade das normas constitucionais, há que traçar prioridades na agenda da gestão pública para as políticas públicas que buscam resultados positivos e de qualidade para ofertar à sociedade, em estrita obediência ao princípio constitucional da eficiência.

ESTEVE (2009) ensina acerca da importância do envolvimento da cidadania, essencial para que o governo local desenvolva suas políticas públicas realizando serviços que absorva as verdadeiras necessidades dos cidadãos em geral, garantindo a legitimidade da aplicação dos recursos públicos.

Com os ensinamentos de Matos (2013, p. 58) é possível estabelecer as principais áreas de intervenção e as novas atribuições do governo local ou municipal, de forma resumida, tais como: políticas de responsabilidade fiscal, elevando a capacidade de arrecadação própria; reconhecimento da sociedade civil organizada como novo ator social, o leva à institucionalização de mecanismos de democracia indireta, como orçamento participativo, conselhos municipais, fóruns de consulta, além de parcerias com o setor privado; práticas gerenciais centradas na qualidade e no exercício da participação; intervenções na área de abastecimento envolvendo produção, circulação, comercialização e consumo; defesa do meio ambiente; políticas de cunho redistributivo ou anticíclico para garantir a renda e o emprego; reconhecimento de que a industrialização não é o único caminho para o

desenvolvimento, mas que também a agricultura, o comércio e o turismo podem ser considerados setores potenciais de geração de emprego e renda; abandono da visão tradicional assistencialista, substituída por políticas mais consistentes de combate à exclusão social e à pobreza; e sobretudo um novo papel de agente de desenvolvimento local, desenvolvimento este que abrange o econômico, o social e o humano, uma espécie de *welfare* (bem estar social) municipal.

A introdução da governança pública em Municípios deve atender a duas premissas essenciais: fixação de objetivos e avaliação. E essas premissas obedecem, portanto, ao quanto esposado em políticas de planejamento estratégico, descentralização administrativa, delegação de tarefas e avaliação da eficiência administrativa.

No ordenamento jurídico brasileiro, amparado pela supremacia das normas constitucionais, independente da forma de prestação de serviços públicos pelo Estado, o cidadão ou o usuário desses serviços estatais tem o direito garantido pela Constituição de participar de sua fiscalização e do seu controle.

Nessas nuances de supremacia constitucional é que emerge a obrigatoriedade de impor à administração pública municipal a instituição de princípios de governança pública, os quais farão com que as ações governamentais cumpram o desiderato de atender à eficiência administrativa.

4.3 SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS COM FOCO NA GOVERNANÇA PÚBLICA MUNICIPAL E NO ALICERCE CONSTITUCIONAL DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Ao dissertar acerca dos problemas que envolviam a reforma do Estado Brasileiro nos anos noventa, Bresser Pereira⁴⁶ destacou quatro problemas essenciais: a delimitação do tamanho do Estado; a redefinição do papel regulador do Estado; a recuperação da governança; e o aumento da governabilidade.

Nota-se, pois, a presença destacada da governança no âmbito governamental, crucial para a reconstrução do Estado, e, notadamente, naqueles sob premissas do *welfare state*, pois necessita de parâmetros de profissionalismo para administrar a coisa pública a fim de garantir a oferta das demandas sociais. Substituir o *rent seeking* daqueles que gerenciam a coisa pública, em resumo, pelo interesse público, mediante uma administração gerencial em substituição à burocrática.

Na idealização da reforma do Estado Brasileiro houve um destaque primordial para o chamado leque de controle, onde se sustenta mediante alguns princípios de caráter: o princípio da maior democracia; o princípio da maior difusão do poder; o princípio econômico da eficiência; o princípio da maior automaticidade dos controles; o princípio do aumento do espaço público não-estatal. Há, portanto, o incremento do princípio da eficiência no contexto da reforma do Estado, eleito, então, como uma das vigas mestras para modificações no aparelho estatal que

⁴⁶ PEREIRA (1997, p. 7)

conduzirão a máquina pública a preceitos de governança e de qualidade na prestação dos seus serviços.

Acresce-se, de igual maneira, o aludido estudo referente a reforma do Estado, aglutina-se sobre as principais características da administração pública gerencial e, entre elas, insere destaque a ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão em substituição ao controle dos procedimentos. Isso revela mais uma vez a importância em estabelecer diretrizes baseadas nos resultados positivos para avaliar políticas públicas e ações governamentais, cujos métodos são pontos de sublime característica da governança.

Com o fito de aprimorar a fiscalização do TCM/BA com foco na governança e no alicerce constitucional do princípio da eficiência administrativa necessário instituir procedimentos de fiscalização que possam induzir a governança nos Municípios.

Nesse contexto, a utilização da auditoria operacional como ferramenta de fiscalização é primordial para aferir os resultados alcançados por qualquer de seus jurisdicionados, haja vista que este tipo de auditoria tem o objetivo de avaliar os programas governamentais com foco nos resultados e metas alcançados.

O uso da auditoria operacional como meio de exercer a fiscalização municipal conduz e propicia a verificação do cumprimento constitucional em atingir a eficiência administrativa.

O controle externo deve priorizar esse tipo de fiscalização, pois não se trata de opção do gestor municipal em promover eficiência administrativa em sua gestão, mas uma imposição constitucional. Assim, induzir a eficiência administrativa na gestão municipal passa a ser obrigação constitucional também dos órgãos de controle externo.

Noutro esteio, a utilização do IEGM pelo TCM/BA como meio de fiscalizar as contas públicas municipais produz um viés de introduzir políticas de avaliação governamental que buscam identificar a qualidade no gasto público reproduzida mediante índices de eficiência pública. Esses índices representam o nível de qualidade da gestão governamental.

Contudo, necessário inserir no espectro da avaliação mediante o IEGM mecanismos que atestem e validem a informação produzida no contexto das declarações emitidas pelos próprios jurisdicionados para a constituição do índice que represente a respectiva unidade jurisdicionada, ou seja, o referido ente municipal objeto da avaliação através do IEGM. Sem o atesto e validação do controle externo através de auditorias, inspeções *in loco* ou outros meios de cruzamentos de dados legítimos, alheios, portanto, às estruturas do jurisdicionados, impossibilita uma avaliação que possa legitimar os índices de resultados de políticas públicas produzidos pelos entes locais. Essa nuance de modificação visa a aperfeiçoar o IEGM com vistas a que se demonstre fidedignidade aos resultados de gestão municipal produzidos, em atendimento ao princípio constitucional da eficiência administrativa, induzindo a atenção a princípios de governança.

Ressalte-se que na Constituição da República Federativa do Brasil, a governança, embora não seja princípio expresso, tem a força de princípio reconhecido, notadamente pelo fato do art. 37, *caput*, orientar a Administração Pública pelo vetor da eficiência. Não se deve falar de eficiência sem os pressupostos da governança e do planejamento. A eficiência não é obra de geração espontânea ou fruto da simples e imediata vontade do legislador constituinte. Sua implementação necessariamente está atrelada a modelos prévios e diretrizes jurídicas, cujo alicerce é o princípio da governança⁴⁷.

Noutro íterim, no que se refere às determinações constitucionais e legais de transparência na gestão pública municipal, o TCM/BA procede a sua fiscalização no momento da análise das contas anuais, apresentando um índice de atenção a lei de transparência pública no parecer prévio emitido, consubstanciado na singularidade das contas do respectivo gestor.

O cumprimento da transparência pública por todo e qualquer gestor revela-se impositivo constitucional. E, no tocante aos gestores municipais, não se podem abdicar de realizar tal cumprimento. Assim, é imperioso que o TCM/BA exija tal obediência através de índices de efetividade da transparência pública, demonstrando índices singulares e gerais, com ampla veiculação de seus resultados entre os jurisdicionados e entre a própria sociedade, ocasionando, dessa forma, além do determinado constitucionalmente e legalmente⁴⁸, fomento a transparência pública municipal e indução a princípios de governança corporativa.

⁴⁷ COUTINHO, Marcos Pereira Anjo; FARIA, Edimur Ferreira de. Governança e planejamento à luz do Direito Administrativo no Estado Democrático de Direito. Florianópolis: CONPEDI, 2016. p. 114.

⁴⁸ Ver CRFB/88 (artigos: 5.º, XXXIII; 37, II; e 216, §2.º) e Lei Federal n.º 12.527/2011.

Conduz, com esses procedimentos, além de preconizar e induzir a governança nos Municípios, a performance necessária para friccionar a produção do controle social da coisa pública municipal.

Na ideia da imposição constitucional, vale ressaltar os ensinamentos de Cunha Júnior (2016, p. 29) no sentido de que:

(...) a supremacia da Constituição não só impõe que toda atuação do poder público se conforme, material e formalmente, com os preceitos e diretrizes por ela estabelecidas, como também determina – em face da hodierna categoria jurídico-constitucional da inconstitucionalidade por omissão, o que só reforça mais ainda sua imperatividade – que o poder público obrigatoriamente atue quando para tanto foi exigido. A supremacia constitucional ficaria comprometida – e, de resto, toda ordem jurídica – se as imposições constitucionais não fossem realizadas. Em consequência disso, todos os órgãos do Poder Público – Legislativo, Executivo e Judiciário – acham-se vinculados e obrigados a satisfazer os fins e tarefas impostas pelo texto magno.

Nos moldes do Plano de Fiscalização da Educação intitulado “Educação é da nossa conta”, pode o TCM/BA fazer inserir em suas políticas de controle externo Planos de Fiscalização voltados para outras áreas da administração pública municipal, como exemplo: saúde; assistência social; urbanismo e mobilidade; saneamento; gestão ambiental; e previdência. Esses planos devem prever, também, aspectos relacionados aos princípios de governança aplicados a administração pública municipal.

Esses procedimentos devem buscar harmonia com a função promocional do direito, em que o Estado procura produzir políticas públicas não ameaçando, mas prometendo, não desencorajando, mas encorajando, sem exercer função repressiva, mas executando ações governamentais de controle da coisa pública sob o manto da

função promocional do Direito, no esteio dos ensinamentos protagonizados por Bobbio.

Aliás, o referido autor preconiza em seus ensinamentos acerca da teoria da estrutura e da função, no sentido de que se pode contemplar a sanção premial e a sanção como castigo, podendo acrescer ou diminuir um bem econômico, um bem social, um bem moral ou um bem jurídico.

Aliado, assim, às determinações da CRFB/88, a qual prevê funções inerentes ao *welfare state*, deve o TCM/BA produzir suas políticas de fiscalização ou de controle externo sempre galvanizadas em estruturas da função promocional do Direito.

A fim de cumprir a função promocional do Direito no âmbito do controle externo municipal, é possível o TCM/BA estabelecer, por exemplo, recompensa quando do cumprimento de determinados procedimento realizados por seus jurisdicionados, e não, somente, promover a punição de atos *contra legem*.

Como forma de propagar políticas públicas afirmativas e que instituam comprovadamente qualidade na gestão pública municipal pode o TCM/BA, com esteio na função promocional do Direito, e a fim de premiar aqueles que produziram resultados positivos dentro do estabelecido no ordenamento jurídico, veicular essas ações governamentais entre seus jurisdicionados e na própria sociedade. Está, desta feita, atendendo a teoria funcionalista do Direito por meio da função promocional.

5 CONCLUSÕES

Ao final desta dissertação transmite-se possível apresentar as seguintes conclusões:

A eficiência administrativa e a governança pública inserem-se nos direitos fundamentais, com sombreamento nos direitos humanos e à luz da teoria dos direitos fundamentais, aliado ao determinado na Constituição Federal do Brasil, induzindo, ademais, princípios de gestão que consubstanciam mecanismos de qualidade nos resultados a serem produzidos pela aplicação dos recursos em ações governamentais.

Inserir a governança e a eficiência administrativa como parâmetro essencial para a condução do orçamento público, a fim de preconizar a qualidade do gasto público e a satisfação das necessidades coletivas, estará respeitando os direitos humanos do cidadão.

O desafio principal e atual da governança e da aplicação de políticas públicas desenvolvimentistas é inserir os entes locais como atores essenciais para o processo de avanço positivo e qualitativo das ações de governo, fortalecendo-os como unidades que produzirão programas estratégicos para o desenvolvimento da região e do próprio território nacional, seja de forma individual ou cooperada, conduzindo para promover o desenvolvimento nacional dos entes federativos que se encontram mais próximos do público a serem beneficiados pelas políticas governamentais, quais sejam os Municípios.

A atuação dos órgãos de controle externo mostra-se de importância fulcral, mediante suas estruturas profissional e independente, com o fim de proceder à avaliação das contas públicas municipais, verificando a obediência ao ordenamento legal e, também, a constância no cumprimento dos objetivos pré-estabelecidos de políticas governamentais, salutar para cumprir o princípio constitucional da eficiência administrativa.

Estabelecer uma relação entre as atribuições constitucionais destinadas aos órgãos de controle externo e os princípios de governança é o condão necessário para se exigir das Cortes de Contas - principalmente as que fiscalizam os Entes municipais – políticas de fiscalização que insiram a governança como atributo essencial na gestão da administração pública local.

As atribuições constitucionais do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia possuem função assecuratória de governança por força do princípio da supremacia da Constituição, devendo este órgão de controle externo produzir fiscalizações que assegurem princípios de governança pública nos padrões delineados pela doutrina relacionada ao tema.

A eficiência administrativa e a governança pública, portanto, fazem parte dos direitos fundamentais, com sobreamento nos direitos humanos e à luz da teoria dos direitos fundamentais da pessoa humana, aliado ao determinado na Constituição Federal do Brasil.

Nesse sentido, ao inserir a governança e a eficiência administrativa como parâmetro essencial para a condução do orçamento público, a fim de preconizar a qualidade do gasto governamental e a satisfação das necessidades coletivas, o Município está respeitando os direitos humanos do cidadão, com consequente melhoria dos índices sociais e do desenvolvimento, por força do protagonismo constitucional.

Avaliar programas governamentais estritamente pelo universo formal, abdicando dos princípios constitucionais, notadamente o da eficiência administrativa, não se coadunam com as novas exigências social-democráticas e refletoras das melhorias necessárias para o desenvolvimento social e do próprio Estado, revelando-se o Tribunal de Contas, essencialmente, em face de suas atribuições constitucionais de proceder ao controle externo dos Municípios, em auxílio ao Poder Legislativo, como Órgão indutor das vertentes de melhoria qualitativa na execução dos programas governamentais que impactam os Municípios.

Sob as nuances da supremacia constitucional emerge a obrigatoriedade de instituir no âmago governamental a governança para cumprir o desiderato de atender à eficiência administrativa.

Para aprimorar a fiscalização do TCM/BA com foco na governança e no alicerce constitucional do princípio da eficiência administrativa necessário instituir procedimentos de fiscalização que possam induzir a governança nos Municípios, a exemplo da auditoria operacional e do IEGM, este último com a inclusão de

mecanismos que possam atestar e validar as informações produzidas pelos jurisdicionados.

Seguindo um modelo delineado pelo Plano de Fiscalização da Educação intitulado “Educação é da nossa conta”, o TCM/BA deve inserir em suas políticas de controle externo de seus jurisdicionados Planos de Fiscalização direcionados para outras áreas da administração pública municipal, como por exemplo: saúde; assistência social; urbanismo e mobilidade; saneamento; gestão ambiental; e previdência. Destarte, os aludidos Planos devem prever aspectos relacionados aos princípios de governança aplicados a administração pública municipal, como forma de atentar para o atendimento do princípio constitucional da eficiência administrativa.

Com efeito, o TCM/BA atende a teoria funcionalista do Direito por meio da função promocional ao instituir mecanismo de controle externo que possam premiar os jurisdicionados quando demonstrarem atingir a eficiência administrativa e/ou utilizem comprovadamente princípios de governança, e não somente promover a punição de atos *contra legem*.

Propõe-se, dessa forma, que o TCM/BA adote mecanismos de controle externo que promovam ou induzam a governança nos Municípios baianos, com espeque nas determinações constitucionais, notadamente, no princípio da eficiência administrativa, aliado ao atendimento das premissas de fixação de objetivos e avaliação das políticas governamentais.

Por fim, fica evidenciado que a CRFB/88 assegura ao TCM/BA uma atuação como órgão indutor da governança pública nos Municípios e que essa atuação é base necessária para garantir a eficiência administrativa na gestão dos recursos públicos municipais.

Decerto, a governança é o instituto primordial para atingir ações governamentais de qualidade ofertada, percebida e usufruída pela sociedade, configurando-se como o grande desafio para os entes municipais e para os órgãos de controle externo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR FILHO, Jorge Alberto Vieira. **Função social dos Tribunais de Contas no sistema constitucional brasileiro – probidade administrativa – direito difuso**. Dissertação. Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. 2008. Disponível em: < <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp074894.pdf>>. Acesso em 20 mar 2018.

ALCANTARA, Christian Mendez. **O modelo gerencial: organizações públicas não-estatais e o princípio da eficiência: uma visão jurídica e administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica: a teoria do discurso racional como teoria da fundamentação jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

_____. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

ALMEIDA, Tiago Bockie de. **A administração pública consensual como meio substitutivo da imposição de uma sanção administrativa disciplinar: a efetivação do princípio constitucional da eficiência administrativa como postulado do neoadministrativismo**. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2017. Disponível em: < <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/24683>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BAHIA. Resolução n. 1344, de 21 de junho de 2016, do Tribunal de Contas dos Municípios. **Institui e regulamenta a implantação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM junto aos jurisdicionados**. Disponível em: < <http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/Resolu----o-1344-16-public.22.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Resolução n. 1364, de 20 de dezembro de 2017. **Institui o Plano de Fiscalização da Educação - “Educação é da nossa conta”, do Tribunal de Contas dos Municípios**. Disponível em: < http://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/resolucao-1364-17_-fiscalizacao-do-plano-nacional-de-educacao_public-21-12.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e Interpretação Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança global**: uma abordagem conceitual e normativa das relações internacionais em um cenário de interdependência e globalização. Tese. Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina. 2007. Disponível em:
< <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/89641>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Os mecanismos de proteção dos direitos fundamentais**. Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR. Umuarama. n. 1, v.l. 9, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Da Estrutura à Função: novos estudos de teoria do Direito**. Barueri, SP: Manole, 2007.

_____. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral e política**. Trad.: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. **Regulamenta a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Decreto n. 9.202, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. **Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informação previsto na Constituição Federal**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Lei complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. **Estabelece a disponibilização das informações em tempo real.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/referencial-de-governanca/>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

CALDAS FURTADO, José de Ribamar. **Direito Financeiro.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional.** 5. ed. Coimbra: Almedina, 1992.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 4. ed. Coimbra: Almedina, 1997.

_____. **Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano.** Revista do TCE de Santa Catarina. Florianópolis. ano V, número 6 – setembro/2008. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:artigo.revista:2008;1000836007>>. Acesso em 10 fev. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CASTRO, Celso Luiz Braga de. **Desvio de conduta da administração pública.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2001. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/10708/1/Castro.pdf>>. Acesso em 10 fev. 2018.

_____. **Jurimetria: o desafio do jurista contemporâneo.** In: Limites legais ao gasto público com despesa de pessoal: jurimetria aplicada ao caso dos Municípios baianos / Celso Luiz de Braga Castro, Kaline Ferreira Davi (Coord.). Salvador: Editora Fundação Faculdade de Direito da Bahia, 2013.

COSSIO, Carlos. **La Valoración Jurídica y la Ciencia Del Derecho.** Buenos Aires: Ediciones Arayú, 1954.

COUTINHO, Marcos Pereira Anjo; FARIA, Edimur Ferreira de. **Governança e planejamento à luz do Direito Administrativo no Estado Democrático de Direito.** Florianópolis: CONPEDI, 2016. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/za57d3t3/983go3ULJSP4790R.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade: teoria e prática.** 8. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As Funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DESCARTES, René. **Discurso do método**. Nova edição: Introdução, análise e notas de Estienne Gilson. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Freedom's law: the moral reading of the American Constitution**. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

_____. **Levando os direitos a sério**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ESTEVE J. M.^a P. **Governança democrática**: construção coletiva do desenvolvimento das cidades. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2009.

FÉDER, João. **Erário**: o dinheiro de ninguém. Curitiba: Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 1997.

FEYERABEND, Paul K.. **Tratado contra o método**. Tradução de Cezar Augusto Mortari. São Paulo: UNESP, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Regimento Interno e Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FREITAS, Juarez. **As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração**. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. Ceará, v. 35, p. 195-217, jan./jun.2015.

_____. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1999.

GABARDO, Emerson. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006. p. 39-71.

HESSE, Konrad. **Escritos de Derecho Constitucional**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Publicacoes/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización**. In: Congress of International Organization of Supreme Audit Institutions, 9., 1977, Lima. Disponível em: <www.intosai.org/2L1MADs.html>. Acesso em: 30 dez. 2015.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **As funções do Tribunal de Contas no controle de políticas públicas**. Dissertação. Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina. 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/106708>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Concessões de Serviços Públicos**. São Paulo: Dialética, 1997.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

_____. **Teoria Pura do Direito**. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos – Um diálogo com o pensamento de Hannan Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Edições e Publicações Brasil: São Paulo, 1933.

LIMA, Luiz Henrique; OLIVEIRA, Weder de; CAMARGO, João Batista (Org.). **Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal: desafios para o controle externo – estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Governança Pública: novo arranjo de governo**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2013.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

_____. **Eficácia das normas constitucionais e direitos sociais**. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

_____. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

MELLO FILHO, Geraldo Júlio de. Os Municípios e a lei de responsabilidade fiscal: de conceitos a indicadores. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (Coord.). **Gestão Pública e Direito Municipal**: tendências e desafios. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 239-264.

MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (Coord.). **Gestão Pública e Direito Municipal**: tendências e desafios. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MODESTO, Paulo Eduardo Guarrido. **Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência**. Revista Interesse Público, São Paulo, Ed. Notadez, nº. 7, 2000, págs.65-75; BDA- Boletim de Direito Administrativo, São Paulo, Ed. NDJ, ano XVI, n. 11, novembro, 2000, págs. 830-837.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa**. Rio de Janeiro: Atlas, 1999.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho [coord.]. **Curso prático de direito administrativo**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2011. 30 p.

MOURA, Emerson et al. **Direito Público**: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2017.

MÜLLER, Friedrich. **Teoria Estruturante do Direito**. Tradução de Peter Naumann e Eurides Avance de Souza. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luís Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). **Principles of corporate governance**. Paris: OECD, 2004.

PASCARELLI FILHO, Mário. **A nova administração pública**: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PERES LUÑO, António. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

PIMENTA, Carlos Alberto Máximo; ALVES, Cecília Pescatore (Org.). **Políticas Públicas & Desenvolvimento Regional [online]**. 21. ed. Campina Grande: EDUEPB, 2010.

PIRES, Elson Luciano Silva; FUINI, Lucas Labigalini; MANCINI, Rodrigo Furgieri; NETO, Danilo Piccoli. **Governança Territorial: conceito, fatos e modalidades**. Rio Claro: UNESP, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011. Disponível em: <https://gen2011urc.files.wordpress.com/2012/06/livro-governanca-territorial_pires_fuini_mancini_piccoli.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2018.

POPPER, Karl. **Lógica das ciências sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

RANGEL JÚNIOR, Hamilton. **Princípio da Moralidade Institucional: conceito, aplicabilidade e controle na Constituição de 1988**. São Paulo: J. de Oliveira, 2001.

RIZZO JUNIOR, Ovídio. **Controle Social Efetivo das Políticas Públicas**. Tese de Doutorado. USP. São Paulo: 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-18112009-094825/pt-br.php>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

SÁNCHEZ, Yolanda Gómez. **El Tribunal de Cuentas: el control económico-financiero externo en el ordenamento constitucional español**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2001.

SANTOS, Taís Dórea de Carvalho. **O estudo das escolhas trágicas à luz do princípio da eficiência e os precedentes judiciais**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal da Bahia, 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/17781>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

SILVA, Luís Virgílio Afonso da. **A evolução dos direitos fundamentais**. Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais. vol. 6, p. 541-558, 2005.

_____. **O proporcional e o razoável**. Revista dos Tribunais. nº 798, p. 25-50, 2002.

SILVEIRA, Alexandre di Miceli da. **Governança corporativa no Brasil e no mundo: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

TEIXEIRA, João Paulo Allain. **Efetividade Constitucional e Direitos Fundamentais: a Realizabilidade da Cidadania em uma Perspectiva Sistêmico-Funcional**. Revista da Faculdade de Direito de Olinda. vol. 3, n.5, p. 87-104, jun/dez. 1999.

WORLD BANK. **Governance and Public Sector Management**. Poverty Reduction and Economic Management – PREM, The World Bank. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resource/s/PSGDataSheet.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.