XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

CÁTIA REJANE LICZBINSKI SARRETA

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

JULIA MAURMANN XIMENES

Copyright © 2018 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Cátia Rejane Liczbinski Sarreta; Cristhian Magnus de Marco; Julia Maurmann Ximenes. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-732-8
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade do Vale do Rio dos Sinos
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil
http://unisinos.br/novocampuspoa/

XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS I

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas do CONPEDI continua sendo procurado para a discussão da produção científica sobre esta relevante problemática. Em Porto Alegre foram três grupos. O primeiro deles (GT I) foi coordenado pelos professores Cátia Rejane Sarreta, Cristhian Magnus de Marco e Julia Maurmann Ximenes.

Em 2018, ano que a Constituição completou 30 anos, mais uma vez o principal objeto de análise dos trabalhos apresentados foi a efetivação dos direitos fundamentais sociais, na maioria dos casos diante da distância entre a previsão constitucional e a realidade. Assim, a discussão envolveu a formulação e implementação de políticas públicas que efetivem direitos sociais como saúde, moradia, educação, cultura, previdência e assistência social, bem como políticas que busquem a igualdade racial e o respeito a identidade de gênero.

Em outro agrupamento de pesquisas desenvolvidas ou em andamento na temática, podemos salientar o debate sobre os diferentes atores envolvidos na relação entre Direito e Políticas Públicas: Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, Legislativo e Executivo Municipal. O controle de políticas públicas e a atuação de diferentes atores na efetivação de direitos fundamentais sociais têm sido objeto de pesquisas a partir de um olhar do caso, o que enriquece o debate teórico, permitindo a discussão sobre estratégias para uma relação mais harmoniosa entre o campo jurídico e o político na efetivação dos direitos.

Por fim, um último grupo de trabalhos discutido no GT I destacou as dificuldades financeiras na efetivação dos direitos fundamentais sociais. Como conciliar mínimo existencial e reserva do possível em um país com inúmeros desafios na diminuição da desigualdade social? Esta é mais uma questão que permanece instigando os pesquisadores a continuarem suas pesquisas.

Boa leitura!

Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Prof. Dr. Cristhian Magnus de Marco – UNOESC

Profa. Dra. Cátia Rejane Liczbinski Sarreta – FGV

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS, MINISTÉRIO PÚBLICO E TRIBUNAL DE CONTAS

THE CONTROL OF PUBLIC POLICIES, PUBLIC PROSECUTION AND COURT OF AUDITORS

Caroline Gomes De Mello [1]
Ilton Garcia Da Costa [2]

Resumo

O presente estudo analisa o controle externo das políticas públicas exercido pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público. Buscou-se identificar, à luz do arcabouço normativo existente, os diferentes modos de intervenção do Tribunal de Contas e do Ministério Público no âmbito das políticas públicas, bem como os instrumentos colocados à disposição de tais órgãos de controle para fazer frente à inércia da Administração Pública. Adotou-se o método dedutivo, para demonstrar de que forma a atuação destes órgãos contribuem para a garantia e promoção dos direitos sociais, através do controle efetivo sobre as políticas públicas.

Palavras-chave: Políticas públicas, Direitos sociais, Controle externo

Abstract/Resumen/Résumé

The present study seeks to analyze the external control exercised by the Court of Auditors and Public Prosecution. This work seeks to identify, in light of the existing normative framework, the different ways of intervention of Court of Auditors and Public Prosecution in the context of public policies, as well as the instruments placed at the disposal of such control bodies to deal with the inertia of the Public Administration. In mind we adopted the deductive method, in order to demonstrate how bodies'performance contribute to guarantee and promote social rights, through effective control over public policies.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policies, Social rights, External control

[1] Mestranda em Ciência Jurídica pelo Programa de Pós Graduação da Universidade Estadual do Norte do Paraná-UENP

[2] Mestre e Doutor em Direito pela PUC/SP

1 INTRODUÇÃO

O Estado tem a obrigação de assegurar a dignidade da pessoa humana, compensando as desigualdades sociais, por meio da implementação de políticas públicas, compreendidas como o principal instrumento para a concretização dos direitos sociais.

O confronto das arrecadações tributárias com as políticas públicas implementadas pela Administração Pública, tem levado ao descontentamento da sociedade, que tem arcado com a dura realidade de precariedades em setores essenciais.

Em que pese as limitações orçamentárias relativas às possibilidades de implementação das políticas públicas, a invocação da teoria da reserva do possível não pode ser aceita como justificativa para os péssimos níveis na amplitude de atendimento e qualidade dos serviços ofertados pelo Poder Público.

Diante deste cenário, torna-se imprescindível o controle sobre a atuação e a omissão do Poder Público, a fim de garantir a racional aplicação dos recursos e a efetividade dos serviços, através da fiscalização de todas as etapas que compõem a realização das políticas públicas.

O presente artigo busca analisar o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público frente aos atos da Administração Pública, identificando os diferentes modos de intervenção no âmbito das políticas públicas, à luz do arcabouço normativo existente, que autoriza e conforma a atuação dos respectivos órgãos nesse campo.

Em contrapartida, pretende-se analisar de que forma a atuação do Tribunal de Contas e do Ministério Público podem contribuir para a real concretização dos direitos sociais e para a busca de uma gestão pública aprimorada e comprometida com a eficiência e o atendimento das necessidades da população.

Buscar-se-á destacar, também, o Ministério Público de Contas, uma instituição pouco conhecida e reconhecida pela população, mas que desempenha junto com o Tribunal de Contas, um importante papel na fiscalização de contas e gestões de modo a permitir a efetivação de direitos fundamentais realizadores de políticas públicas.

Utilizando-se do método dedutivo a partir de pesquisa bibliográfica e legislativa, o presente estudo pretende, pois, contextualizar no âmbito da tratativa da política pública, o importante papel desempenhado pelos órgãos incumbidos do controle externo.

2 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS

As políticas públicas correspondem aos instrumentos de atuação do Poder Público para a concretização dos direitos sociais.

Dentro dessa concepção, pondera Eros Roberto Grau que "a expressão política públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social". (2008, p. 26).

Deste modo, pode-se dizer que:

> (...) as políticas públicas são execuções das normas legais ou constitucionais, verdadeiros mecanismos de sua efetivação ou um "law enforcement" (reforço para execução da lei). Não são apenas atos meramente políticos ou de governo, os chamados atos de gestão. As políticas públicas são os meios de planejamento para a execução dos serviços públicos. (...) A fixação das políticas públicas ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos. As políticas públicas correspondem ao planejamento e as obras e serviços caracterizam a execução material da função. Na sua atuação, o Estado desempenha inúmeras atividades, prestando serviços públicos essenciais e não essenciais, de relevância pública ou não. Para as várias áreas de atuação do Poder Público há necessidade de fixação de uma rota de atuação estatal, seja expressa ou implícita, as chamadas políticas públicas. (SANTIN, 2013, p. 21-22).

Nesta senda, "o fundamento das políticas públicas é, a rigor, a existência dos direitos sociais, aqueles que precisam se concretizar mediante prestações positivas do Estado". (BREUS, 2007, p. 219).

Como se percebe, as normas constitucionais definidoras de direitos sociais são caracterizadas como normas programáticas, por isso dependem da atuação posterior do Poder Público, através da elaboração de programas voltados à concretização de tal modalidade de direitos.

Dentro dessa linha de entendimento de que as normas programáticas devem ser transformadas em verdadeiras políticas públicas, merece destaque a definição atribuída por Eduardo Appio:

> As políticas públicas podem ser conceituadas, portanto, como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos. (APPIO, 2006, p. 136).

Neste aspecto, a ação governamental com foco nas políticas públicas insere-se no contexto da realização de direitos e de objetivos social juridicamente relevantes,

notadamente plasmados na distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para que a pessoa possa viver com dignidade.

O Estado deve proporcionar primordialmente condições para que todos os cidadãos vivam com dignidade, garantindo-lhe o mínimo existencial. Assim, conforme bem destacado por Laísa Fernanda Campidelli e Ilton Garcia da Costa, "uma possibilidade da efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana acontece justamente com a aplicação do mínimo existencial, uma vez que não há como deixar de mencionar a ligação de ambos". (2016, p. 97).

Logo, é para a promoção e a para a proteção destes direitos sociais mínimos que o Estado deve direcionar seus planos e programas de ações, sendo certo que "o desenvolvimento de um Estado será tanto maior quanto maior for a rede de proteção de tais direitos, por meio de políticas públicas eficazes". (AITH, 2006, p. 219).

Feita essas considerações, impende, nesse momento, destacar que é na exigência desta atuação positiva do Estado onde circundam os maiores entraves para a efetivação de políticas públicas para concretização dos direitos sociais. A questão financeira e orçamentária tem sido o grande argumento utilizado pelos governantes para fundamentar a inércia estatal.

A princípio, "é de notória ciência que o planejamento, a implementação e o controle das políticas públicas levadas a efeito pelo Estado dependem, inequivocamente, da disponibilização de recursos públicos". (BREUS, 2007, p.231).

Evidente que, "sem os planos, sem orçamentos, nada de política pública pode ser implementado". (LOPES, 2005, p.133).

No entanto, é preciso buscar a superação dos limites impostos pela insuficiência de recursos, valendo-se de uma análise criteriosa dos ditames estabelecidos pela teoria do reserva do possível, a fim de que esta não seja invocada como desculpa para exonerar o Estado de suas responsabilidades.

A propósito, afirma Leonardo Augusto Gonçalves que:

> (...) a dificuldade financeira, sempre alegada pelos administradores como justificativa para a baixa amplitude e qualidade dos serviços públicos essenciais, não deve ser encarada como argumento definitivo, já que as dificuldades devem ser enfrentadas por meio de uma consciente escolha de prioridades, com alocação adequada de verbas, observando o que a Constituição Federal sinalizou como objetivos e metas fundamentais. Afinal, escassez orçamentária caracteriza-se como algo diferente da inexistência total ou completa de recursos. (GONÇALVES, 2013, p. 329).

Complementando essa abordagem, interessante se faz a colocação de Vidal Serrano Nunes Júnior ao estabelecer que a teoria da reserva do possível sintetiza-se em dois pontos essenciais, quais sejam: " a observância intransigente e incondicionada, do mínimo vital" e a "realização de outros direitos sociais condicionada às possibilidades do orçamento, desde que comprovado o esforço proporcional do Estado em dar resposta à respectiva demanda social". (2009, p. 176).

Ademais, é na Constituição Federal que deve se buscar interpretar a amplitude da discricionariedade administrativa quando o tema for a implementação e a execução de políticas públicas pertinentes aos direitos sociais, posto que somente ela pode nortear a escolha dos interesses coletivos essenciais que deverão ser concretizados para a satisfação social.

Como pondera Valter Foleto Santin:

> A Constituição Federal é a base da fixação das políticas públicas, porque ao estabelecer os princípios e programas normativos já fornece o caminho da atuação estatal no desenvolvimento das atividades públicas, as estradas a percorrer, obrigando o legislador infraconstitucional e o agente público ao seguimento do caminho previamente traçado ou direcionado. (SANTIN, 2013, p. 22).

Assim, percebe-se que as políticas públicas devem ser compreendidas como um processo de escolha racional e coletiva de prioridades, em que "explicitam-se e contrapõem-se os direitos, deveres, ônus e faculdades dos vários interessados na atuação administrativa, além da própria administração". (BUCCI, 2006, p.264).

Contudo, a experiência revela que nem sempre é a vontade popular ou os reais anseios da população que norteiam o Poder Público na escolha das políticas públicas. Por esta razão, tornou-se imprescindível estabelecer um controle efetivo sobre a execução da política, a fim de evitar o desvirtuamento das finalidades e dos propósitos que motivaram a sua elaboração.

Nesse sentir, justifica-se o exercício de controles externos sobre as políticas públicas, seja diretamente pela sociedade, mediante mecanismos de participação popular, seja por meio da atuação do Tribunal de Contas ou do Ministério Público, como se verá a seguir.

3. FUNÇÃO, COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: ENFOQUE NO CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Cumpre esclarecer que o objeto de estudo se restringe à análise do Tribunal de Contas, no âmbito federal, tendo em vista a regra estabelecida no art. 75 da Constituição Federal, segundo o qual as normas relacionadas à organização, composição e fiscalização do TCU, serão aplicadas, no que couber aos demais Tribunais de Contas.

Além disso, não se busca com o presente artigo abordar todas as competências das Cortes de Contas, mas tão somente, aquelas voltadas ao controle de políticas públicas.

Feitas essas considerações, é preciso destacar que a Constituição Federal cuidou de estabelecer, no art. 70, parágrafo único, o dever legal de prestar contas. Incumbiu tal dever a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie, ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Em contrapartida, conferiu ao Tribunal de Contas, dentre várias outras atribuições, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, da Constituição Federal).

Destarte, a Constituição excluiu da competência do Tribunal de Contas, o julgamento das contas dos Chefes dos Poderes Executivos (Presidentes, Governadores e Prefeitos). Neste caso, o procedimento compreende a emissão de um parecer técnico pelo Tribunal de Contas, de natureza meramente opinativa e não vinculante, ficando o julgamento a cargo dos respectivos Poderes Legislativos. Em se tratando, de Prefeito Municipal, o parecer prévio do Tribunal de Contas só deixa de prevalecer por voto de dois terços dos parlamentares da Câmara Municipal (art. 31, §2º da CF).

Oportuno, neste momento, diferenciar o que se convencionou denominar de contas de governo e contas de gestão. Nas contas de governo, (art. 71, inc. I, da CF), o gestor (Presidente da República, Governador ou Prefeito), segundo José de Ribamar Caldas Furtado

> (...) presta as contas globais de sua administração ante determinado ente federativo. Expressam o resultado da atuação governamental no exercício financeiro correspondente, submetendo-as, obrigatoriamente, a um parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas. A corte analisará a gestão sob uma perspectiva ampla, demonstrando o cumprimento do orçamento, atendimento das metas estabelecidas, o cumprimento dos planos e programas de governo, o respeito aos limites de gastos mínimos ou máximos (ex.: saúde, educação, pessoal, etc.), o nível de endividamento público, os balanços gerais da Lei n. 4.320/64, entre outros aspectos.

> Nesta análise o foco não está nos atos administrativos, vistos isoladamente, mas na conduta do gestor no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas concebidas nas leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA). As formalidades legais perdem espaço em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. (FURTADO, 2007, p. 7).

Por outro lado, as contas de gestão ou contas ordenadoras de despesas estão submetidas ao regime jurídico previsto no art. 71, inc. II, da CF.

> Neste caso, o Tribunal de Contas não emite parecer, mas, efetivamente, julga as contas apresentadas pelo gestor público (ordenador de despesa). Aqui o enfoque é diverso. Analisam-se os atos de administração e gerência de recursos públicos, tais como arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, emprenho, liquidação e pagamento de despesas. (FURTADO, 2007, p. 8-9).

Assim, no julgamento das contas de gestão, não se analisam os macros efeitos da gestão pública, objeto das contas de governo, mas, "separadamente, cada ato administrativo, que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade". (FURTADO, 2007, p. 9), além dos atos relativos às aplicações das subvenções e renúncias de receita.

Registra-se, portanto, que a fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas, é ampla, abrange os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, não apenas na dimensão da legalidade estrita, mas também da legitimidade e da economicidade, como se extrai da leitura do art. 70, caput, da Constituição Federal.

Em uma singela pesquisa do tema no direito comparado, tem-se as lições de Paulo Nogueira da Costa, ao abordar o controle financeiro externo realizado no âmbito da Corte Portuguesa, que nesse aspecto, muito se aproxima do direito pátrio, veja-se:

> A definição de controlo externo citada articula-se com uma noção de ampla legalidade, que inclui a observância dos critérios da eficácia, eficiência e economia. Daqui resulta que o controlo externo é, tanto do ponto de vista material como teleológico, mais amplo que o controlo interno. Enquanto o controlo interno se limita, tendencialmente, a um controle de estrita legalidade e regularidade financeira, o controlo externo incide sobre a legalidade substancial, que inclui a análise da racionalidade económica da gestão dos fundos públicos (COSTA, 2014, p. 31-32).

No direito brasileiro, tem-se que o controle das políticas pelo Tribunal de Contas, cunha-se, basicamente, em três pilares, quais sejam: fiscalização operacional, legitimidade e economicidade.

No exercício da fiscalização operacional, o Tribunal de Contas conta com um importante instrumento colocado à sua disposição: as auditorias, previstas no art. 71, inc. IV, da CF. Elas consistem na principal ferramenta utilizada pela Corte de Contas para o exercício do controle sobre as políticas públicas, pois destinam-se a avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, bem como sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, não apenas sob os aspectos da legalidade e da legitimidade, mas também sob os aspectos da economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Neste sentido, afirma Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

> Ao estabelecer a competência do Tribunal de Contas da União para efetivar o controle mediante auditoria operacional, o constituinte resguardou com esse poderoso instrumento, de forma inédita na vida jurídica nacional, a possibilidade de concretização dos princípios da eficiência e da eficácia. Racionalização e qualidade devem ser, pois, palavras de ordem contra o controle burocrático e a mera regularidade da escrituração contábil; a essência sobre a forma. (FERNANDES, 2005, p. 314).

Assim, a auditoria operacional buscará verificar se determinada política pública atingiu os objetivos almejados e, ainda, da forma mais econômica possível. Nota-se que, o Tribunal de Contas não interfere nas escolhas do Legislativo e Executivo no que tange a implementação dos direitos sociais, apenas averigua se os meios utilizados estão aptos e adequados para a concretização das escolhas realizadas.

Ademais, o resultado desta análise servirá de base para que o próprio gestor corrija a forma de sua atuação para a satisfação das necessidades sociais, bem como para fomentar o controle social, propiciando o acesso das informações obtidas aos cidadãos interessados na verificação da qualidade dos gastos públicos.

Além deste caráter pedagógico de exortar a Administração a corrigir os desvios, também é possível que diante de uma ofensa grave às normas jurídicas concernentes a implementação de uma política pública, o Tribunal de Contas aplique a penalidade de multa, no caso de descumprimento da determinação, com base no inc. IX, do art. 71 da CF.

No âmbito das auditorias operacionais, portanto, é possível ao Tribunal de Contas controlar a política pública sob diversos enfoques, com vistas a aprimorar e contribuir com a eficiência da política, garantindo melhores resultados em relação aos objetivos pretendidos.

De igual forma, o controle de legitimidade vai além da verificação da compatibilidade formal entre a política pública fiscalizada e a previsão legal. Na visão de

Valdecir Pascoal, a análise da legitimidade compreende "a verificação quanto ao atendimento do interesse público e da moralidade administrativa". (PASCOAL, 2005, p.146).

No mesmo sentido, é o entendimento de Nóbrega, ao pontuar que o controle de legitimidade corresponde à "adequação do ato do poder público ao interesse da coletividade". (NÓBREGA, 2011, p. 69).

Este tipo de controle, possibilita ao Tribunal de Contas verificar se a omissão, concepção ou execução de uma política pública pelo Poder Público se legitima à luz dos direitos sociais envolvidos.

Outro aspecto relevante para os Tribunais de Contas, consiste na previsão do controle de economicidade, que para Nóbrega, está associado "com o custo-benefício do gasto". (NÓBREGA, 2011, p. 69).

A noção de economicidade guarda íntima relação com o princípio da eficiência. Ao analisar a eficiência de uma determinada atividade estatal, avalia-se dois aspectos: primeiro, verifica-se se a atividade atingiu satisfatoriamente os fins a que se destina e, segundo, se o resultado foi obtido com o mínimo de dispêndio de recursos. É justamente, nesse segundo aspecto da eficiência que se compreende a economicidade.

Nesse sentido, "controlar a economicidade é verificar a relação custo benefício dos atos dos administradores e responsáveis. O ato econômico é aquele que obtém o resultado desejado pelo menor custo possível". (CHAVES, 2007, p. 61).

Com efeito, a legitimidade e a economicidade, conjugada a esta noção de eficiência, são os fundamentos básicos para um exercício mais efetivo do controle das políticas públicas, sendo as auditorias operacionais, o principal instrumento por meio do qual se desenvolve esse controle.

De uma forma geral, o Tribunal de Contas não tem sido eficiente na sua atuação, principalmente, no que tange ao controle das políticas públicas, apresentando um desempenho tímido que de longe não alcança os efeitos almejados pela sociedade brasileira.

Uma possível justificativa para tal ineficiência estaria na forma política de seleção dos ministros, vez que a escolha fica a cargo do Presidente da República e dos membros da casa legislativa. Logo, as pessoas a serem fiscalizadas escolhem por quem serão fiscalizados, e por razões óbvias, privilegia-se na escolha aqueles que guardam certa relação de segurança e interesse.

Um modelo de controle, assim como estruturado, gera descrédito na sociedade, pois retira a neutralidade do Tribunal de Contas, que emite, na maioria das vezes, decisões e pareceres técnicos maculados pela política ou pela corrupção.

Justo seria se os membros do Tribunal de Contas da União fossem nomeados através de concursos públicos que avaliassem seus conhecimentos na área jurídica, política, ética e econômica, com a necessidade de comprovação da idoneidade.

Assim, o que se espera é um controle exercido de forma independente, autônomo e isento da atuação política, longe dos tentáculos da corrupção. Além disso, necessário se faz o aperfeiçoamento das ações dos Tribunais de Contas, aproximando as decisões por ele emanadas dos princípios que regem a Administração Pública, na busca da efetivação das políticas públicas.

A par do que já foi dito até agora, impende tecer breves comentários a respeito do Ministério Público de Contas, evidenciando o imenso potencial de atuação no controle externo juntamente com o Tribunal de Contas.

Primeiramente, cumpre esclarecer que o Ministério Público de Contas é um órgão especializado, separado e autônomo, portanto, diverso do Ministério Público Comum, que será analisado no capítulo seguinte deste artigo.

Diferentemente do Ministério Público Comum que atua perante o Poder Judiciário, o Ministério Público de Contas atua junto ao Tribunal de Contas, como fiscal da lei, possuindo representação legal e constitucional perante àquelas Cortes.

Em relação à autonomia do Ministério Público de Contas, há uma série de divergências. Isto porque o STF ao julgar a ADIN 789[1], embora tenha reconhecido a instituição como órgão de extração constitucional, estabeleceu que ele estaria inserido na "intimidade estrutural" das Cortes de Contas, às quais seriam vinculados administrativamente. Não obstante, reconheceu, com base no art. 130 da CF, que aos membros do Parque especial serão asseguradas as mesmas garantias, vedações e formas de investidura no cargo, dos membros do Ministério Público comum.

Logo, referida decisão, ao mesmo tempo, que assegurou as garantias subjetivas aos membros do Ministério Público de Contas para lhes preservar a independência funcional, retirou da respectiva instituição, a autonomia administrativa e financeira.

É importante consignar que as atribuições dos membros do Ministério Público estão intrinsicamente ligadas às competências do Tribunal de Contas. Assim, temos de

[1] Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266534. Acessado em 16/04/2018.

um lado os Tribunais de Contas, com competências para realizar auditorias, determinar correções, julgar responsáveis e aplicar punições, e de outro, o Ministério Público de Contas, com competências para atuar em todos os processos de controle externo, oferecer representações às Cortes de Contas, requisitar informações dos órgãos da administração e expedir recomendações aos gestores públicos, além de atuar em parceria com o Ministério Público judicial em diversas iniciativas.

A partir desta análise, se torna imprescindível a presença de um órgão ministerial atuando junto ao Tribunal de Contas, o qual confere maior legitimidade de atuação por parte dessas Cortes, sobretudo, no contexto de atuação no controle das políticas públicas e da efetivação dos direitos sociais, porquanto possibilita o exercício da atividade em conjunto com um órgão paralelo e independente compromissado na defesa da ordem jurídica e do regime democrático.

4. CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

O art. 127, caput, da Constituição Federal define o Ministério Público como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O mesmo artigo constitucional, em seus parágrafos, assegura ao Ministério Público a autonomia funcional e administrativa, bem como a independência funcional de seus membros.

Relativamente a esta nova roupagem constitucional conferida ao Ministério Público como uma instituição autônoma, independe e desvinculada a qualquer dos poderes estatais, é possível garantir uma liberdade de atuação por parte de seus membros, de modo a permitir o exercício de suas funções de forma dinâmica e combativa, na defesa da ordem jurídica, da democracia e dos interesses da coletividade.

Neste sentido:

> Ao lhe atribuir a missão institucional correspondente à defesa dos interesses sociais indisponíveis, o legislador constituinte, representando a soberania da vontade popular, depositou no Ministério Público a confiança de que se caracterizaria como o guardião dos direitos sociais. (GONÇALVES, 2009, p. 202).

Desta forma, tem-se que a finalidade precípua do Ministério Público é a de atuar na busca da implementação dos direitos consagrados no art. 6º da Constituição Federal.

Para tanto, “seus representantes, em primeiro momento, deverão atuar como fonte de mobilização dos diversos atores sociais e de fomento das políticas públicas”. (GONÇALVES, 2009, p. 202).

Neste processo de mobilização social, o Ministério Público passa a dialogar com os mais diferentes grupos sociais, intermediando disputas e conflitos, identificando os principais problemas a serem enfrentados por meio da formulação de políticas públicas.

Como pondera Suelyn Tosawa e Ilton Garcia da Costa:

> Diante da demonstração de fragilidade por parte do modelo Social, surgiram novos elementos no processo de transformação do Estado: a inclusão do princípio democrático, oportunidade em que passou a se defender a maior participação da sociedade “no processo político, nas decisões governamentais e no controle da Administração Pública”. (TOSAWA; GARCIA, 2014, p. 25).

Assim, a participação popular na definição e na formulação das políticas públicas também é fundamental, uma vez que se inclui em um processo mais amplo de aprofundamento da própria cidadania e da democracia. A esse respeito, as lições de Denise Tarin:

> Iniciado o processo de reação, deve a mobilização assentar-se em um plano de comunicação social, possibilitando-se o intercâmbio de informações, que deverão ser claras e objetivas. O movimento dirige-se aos resultados pretendidos quando começa a pautar a mídia, superando-se nesta fase o conceito de opinião pública, pois atinge a meta da “opinião publicada”.
> O executivo local, pressionado pelos cidadãos e instituições integrantes do movimento, abandona sua inércia e passa a atuar para atender ao propósito da reação popular, operando as modificações reclamadas pela cidadania. O grau de participação e a continuidade destes movimentos em determinado espaço geográfico fazem com que os originários eleitores ascendam ao patamar de cidadãos.
> O empoderamento dos direitos pelos cidadãos no processo de mobilização social com fins à formulação de políticas públicas os legitima a influir nas decisões políticas, concretizando o ideal de democracia participativa, não só pela possibilidade de participação nos Conselhos, mas na definição e formulação de políticas públicas. (TARIN, 2009, p. 68).

Não se pode olvidar o avanço na articulação dos movimentos sociais nos últimos anos, porém, na grande maioria dos casos a discussão de temas mais relevantes para a população ainda não escapa da justiça, e nessa seara o Ministério Público permanece sendo o principal ator na defesa dos interesses sociais.

Nesta perspectiva, no campo das políticas públicas pertinentes aos direitos sociais, a atuação do Ministério Público se tornou muito mais democrática. A nova configuração constitucional que o fez evoluir do singelo papel de acusador no processo

penal e fiscal da lei no processo civil para assumir a condição de defensor dos interesses coletivos e difusos, contribuiu para conferir maior legitimidade à instituição, que passou a atuar, segundo Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, como "verdadeiro advogado da sociedade, ao lado das demais entidades colegitimadas". (2000, p. 112-113).

Entretanto, inerente às funções constitucionais e legais do Ministério Público está o dever de ofício de agir, na medida que o seu não atuar, seja como fiscal da lei, seja como verdadeiro advogado da sociedade, implicaria em não exercício de suas atribuições, o que levaria à responsabilização de seus membros.

Sob outro ângulo, a atuação do Ministério Público na defesa dos direitos sociais, representa o efetivo exercício do direito de acesso à justiça. É certo, que considerável parcela dos conflitos são resolvidos na esfera judicial, porém o Ministério Público, neste aspecto, figura-se como uma autêntica ferramenta de acesso à justiça na defesa desses direitos.

Nas palavras de Ismael Filho, o acesso à justiça enquanto direito fundamental há de ser assegurado ao cidadão

> (...) não apenas através do Poder Judiciário, mas também através de outros Poderes do Estado; dos órgãos públicos autônomos, como o Ministério Público, e dos meios extrajudiciais para a resolução de litígios, como a arbitragem, a conciliação e a mediação nas relações de direito privado. (ISMAEL FILHO, 2011, p.46).

Neste ponto, uma das funções do Ministério Público, como instituição de acesso à justiça e defensor de direitos sociais, é a de atuar para a efetiva implementação de políticas públicas que visem a concretização da ordem social constitucional.

Para tanto, urge a necessidade de uma posição mais proativa dos membros do Ministério Público, em especial, no que tange ao controle externo do Poder Público, a fim de coibir omissões ou atuações da Administração contrárias aos preceitos legais e constitucionais, que inviabilizem o real exercício dos direitos sociais pelos cidadãos.

A esse respeito, pondera Luiza Cristina Fonseca Frischeisen que:

> A função do Ministério Público não comporta somente a atuação para corrigir atos comissivos da administração que porventura desrespeitem os direitos constitucionais do cidadão, mas também a correção dos atos omissivos, ou seja, para a implementação efetiva de políticas públicas visando a efetividade da ordem social prevista na Constituição Federal de 1988. (FRISCHEISEN, 2000, p. 126).

Assim, como já delineado, o controle externo da atuação ou omissão do Estado no tocante a políticas públicas, objetiva salvaguardar a realização dos direitos fundamentais previstos na Constituição.

O Ministério Público, enquanto órgão de controle da Administração Pública, tem como dever zelar pela implementação de políticas públicas e serviços públicos de qualidade.

Importante frisar, que o controle exercido pelo Ministério Público sobre as políticas públicas não se restringe apenas ao exame da legalidade dos atos praticados pelo Poder Público, mas abrange também a análise da própria pertinência ou adequação da política aos fins que se propõe, adentrando na própria legitimidade das ações praticadas pelo ente estatal.

Na execução desse mister, o Ministério Público, antes de ingressar judicialmente, poderá utilizar-se de meios extrajudiciais, tais como a instauração de procedimentos administrativos e inquéritos civis, expedição de recomendação, celebração de termo de ajustamento de conduta e promoção de audiências públicas.

Cumpre salientar que cabe ao membro do Ministério Público oficiante, no caso concreto, eleger qual medida se mostrará mais eficaz para tornar efetiva a política pública questionada, já que não há uma regra preestabelecida ou gradação nas medidas a serem adotadas.

Comumente, a via judicial, foi relegada a segunda plano, reservada nos casos em que as medidas extrajudiciais se mostraram infrutíferas para a garantia do exercício do direito social obstado, ou diante da inexistência, na via extrajudicial, de uma medida que corresponda ao anseio de tornar efetivo o direito social reclamado.

Isso se deve ao fato de que na esfera extrajudicial o Ministério Público pode alcançar com maior eficiência seus objetivos, seja pela celeridade, seja pela possibilidade do cumprimento voluntário das obrigações, que certamente deixam de existir quando a questão é submetida ao crivo do Poder Judiciário.

Neste sentido:

> Os procedimentos administrativos de atribuição do Ministério Público permitem a negociação com a Administração ou com os entes privados responsáveis pela implementação de políticas públicas.
> Esse espaço de negociação é importante porque nele poderão ser contempladas as grandes questões atinentes à implementação de políticas públicas, como as temporais, orçamentárias e de conciliação entre as várias demandas existentes na sociedade, pela fixação de prazos necessários à implementação das exigências legais e eventuais adequações orçamentárias.
> Por outro lado, no inquérito civil ou procedimentos correlatos podem ser elaboradas atas compromissárias entre várias partes envolvidas, que não

> necessariamente poderiam ser acionadas em uma ação civil pública, ou que nesse procedimento gerariam inúmeras contestações, sem que uma sentença conseguisse impor obrigações principais e secundárias, de vários entes públicos envolvidos em uma política pública. (FRISCHEISEN, 2000, p. 133-134).

Assim, pode o Ministério Público valer-se do inquérito civil, um procedimento administrativo de natureza inquisitiva, que tem por objetivo formar a convicção do membro quanto à licitude da omissão administrativa na implementação da política pública.

A partir das conclusões alcançadas pelo procedimento, é possível que o representante do Ministério Público decida por firmar um compromisso de ajustamento de conduta, por expedir uma recomendação, por ajuizar uma demanda perante o Poder Judiciário, ou até mesmo por arquivar os autos.

Dentro do inquérito civil, um dos instrumentos que pode ser utilizado é o compromisso de ajustamento de conduta, previsto no art. 5º, § 6º da Lei nº 7.347/85. Por revestir de natureza de título extrajudicial, o compromisso tem sido muito eficaz para obter dos órgãos públicos e privados a adequação de atuação em conformidade com os preceitos legais e constitucionais.

Frischeisen conceitua o compromisso de ajuste de conduta como:

> (..) o ato jurídico firmado perante o Ministério Público, através de um instrumento escrito, pelo qual a Administração e/ou ente privado se compromete a cessar a conduta ilegal ou inconstitucional (comissiva ou omissiva) no prazo e condições negociados. (FRISCHEISEN, 2000, p. 137).

De acordo com Mazilli, o objeto do compromisso é:

> O ajustamento da conduta (obrigação de fazer ou não fazer); como pode conter cominações, poderá envolver também, e secundariamente, a formação de título executivo por quantia certa. Versará qualquer matéria referente à tutela de interesses transindividuais. (MAZILLI, 2004, p. 151).

No compromisso de ajuste de conduta firmado pelo Ministério Público o que se negocia são os prazos e as condições para que a Administração ou o ente privado responsável pelo cumprimento da política pública adeque sua conduta às exigências legais e constitucionais (FRISCHEISEN, 2000, p. 136).

Trata-se, portanto, o compromisso de ajustamento de conduta, de importante instrumento de negociação e conciliação de interesses dos diversos entes envolvidos na implantação de políticas públicas, eis que sujeita o compromissário à observância das obrigações nele contidas, sob pena de imposição de cominações no caso de eventual

descumprimento, e ajuizamento de ação executiva nos moldes preconizados na lei processual civil.

Além do compromisso de ajustamento de conduta, ainda na esfera extrajudicial, é possível a utilização da recomendação, cuja previsão encontra-se no art. 6º, XX, da Lei Complementar nº 75/93 (Estatuto do Ministério Público da União) e art. 27, parágrafo único, inciso IV, combinado com o artigo 80, ambos da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).

A recomendação, segundo Gomes:

> Consiste num ato formal não coercitivo dirigido ao investigado [do Inquérito Civil], no qual é expressamente traduzida a vontade da ordem jurídica pelo Ministério Público, que toma posição e sugere a realização de determinada conduta referente a um caso concreto, com o escopo de atingir finalidade de interesse público primário com propósito expresso ou subjacente na Constituição e nas leis. (GOMES, 2003, p. 237).

Apesar da recomendação não possuir caráter obrigatório, elas devem ser observadas por parte do administrador, porquanto evita o ajuizamento de uma ação civil pública. Não obstante, tal instrumento reveste-se de uma força moral capaz de induzir o administrador responsável pela não implementação da política a mudar o seu comportamento.

A respeito da utilidade da recomendação, assevera Fontes que:

> (...) no mais das vezes, têm sido utilizadas dentro da lógica jurisdicional, simplemente com o objetivo de evitar o ajuizamento de ações; em geral, os membros do Ministério Público só recomendam aquilo que consideram possível de obter na Justiça, de maneira coercitiva. Trata-se de lamentável redução de um instrumento que pode ter uma significação política relevante, alcançando resultados mais significativos do que os obtidos com os processos judiciais. (FONTES, 2006, p. 153-154).

.

No entanto, a recomendação configura-se como um instrumento adequado para o Ministério Público intervir nos comportamentos estatais. Como bem observou Frischeisen a recomendação "adverte e previne a Administração sobre suas responsabilidades, permitindo a incorporação de novas linhas de planejamento nas políticas públicas, que auxiliam no efetivo exercício dos direitos sociais assegurados na Constituição". (2000, p.150).

Dentre as já mencionadas atuações do Ministério Público no âmbito das políticas públicas, há de se consignar que seus membros também podem atuar de forma preventiva, através da promoção ou participação de audiências públicas. Trata-se de um instrumento

extraordinário que visa evitar a violação a um direito fundamental, bem como aprimorar políticas públicas em curso.

Nessa perspectiva, o Ministério Público atua de forma proativa frente a posturas notórias do Poder Público, prevenindo conflitos que fatalmente demandaria uma atuação repressiva por parte da instituição.

Acrescenta-se a importância de atuação do Ministério Público nos conselhos municipais e estaduais que fiscalizam a execução de programas governamentais e a aplicação de recursos públicos, na medida que garante a sua eficiência e o seu funcionamento, assegurando a fiscalização sobre a aplicação das verbas públicas, elemento crucial para a eficácia da política pública.

Entretanto, esgotadas todas as tentativas de solução extrajudicial sem que se tenha logrado a efetiva implementação da política pública, não restará ao membro do Ministério Público outra alternativa, senão o ajuizamento da ação civil pública, veja-se:

> A ação civil pública, disciplinada pela Lei 7.347/85, constitui instrumento do Ministério Público para a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, buscando responsabilizar o agente público que, não cumprindo o seu dever, desrespeitou direito alheio, coletivamente considerado, impondo-lhe uma obrigação de fazer. (FRISCHEISEN, 2000, p. 124-125).

Deste modo, é perfeitamente possível a utilização da ação civil pública na discussão das políticas públicas e dos serviços essenciais, porquanto se enquadra na noção ampla de direitos difusos e coletivos. (SANTIN, 2013, p. 147).

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen recomenda o uso da ação civil pública para "juridicizar" a demanda coletiva que vise a implementação de direitos sociais (2000, p. 126). Relaciona, ainda, que a ação civil pública relativa à implementação de políticas públicas, tem por objeto as obrigações de fazer, podendo, em alguns casos, resultar uma condenação em pecúnia (2000, p. 127).

Assim, a ação civil pública caracteriza-se como um relevante instrumento processual do Ministério Público para o controle da omissão administrativa na implementação da política pública, visto que a partir dela, é possível obter um pronunciamento judicial para determinar que o ente estatal aja de modo a dar concretude aos direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Embora outras entidades possuam legitimidade para a propositura da ação civil pública, Maria Sylvia de Pietro (2012, p. 798), aduz ser o Ministério Público "o órgão mais bem estruturado e apto para o controle da Administração Pública".

No tocante ao papel do Ministério Público no controle das políticas públicas, destaca Giacóia (2007, p. 282) a importância do órgão como "condutor da cidadania, caracterizando-se como voz de afirmação do Estado Democrático de Direito".

Apesar dos vários avanços conquistados pelo Ministério Público nesta seara, ainda há muito o que fazer. É preciso envidar esforços para tornar efetiva a implementação de políticas públicas imprescindíveis para assegurar à coletividade o gozo dos direitos consagrados no texto constitucional, iniciando por uma atuação mais eficiente e ativa de seus membros.

Impõe-se, uma mudança do perfil da própria Instituição, para que, efetivamente, abandone praxes ultrapassadas, desnecessárias, burocráticas, que dificultam o agir e impede que se tenha resultados efetivos e condizentes com as atribuições constitucionais que lhe foram outorgadas.

Ainda, é preciso repensar sobre a atuação dos seus membros, que na maioria das vezes, é repetitiva, inconsequente e socialmente desnecessária, a fim de priorizar as questões que tenham repercussão social em detrimento da burocrática e desnecessária intervenção em causas sem o mínimo reflexo para a cidadania ou para a sociedade.

Por outro lado, a Instituição não pode deixar também de enfrentar e coibir através de seus órgãos de controle interno, de quem se cobra, cada vez mais, efetividade, os abusos, ou chamados excessos, e as omissões visivelmente identificáveis no âmbito do Ministério Público. Cada membro deve ter consciência da missão que reflete do compromisso do cargo assumido e das responsabilidades pelos desvios de sua atuação.

Somente se o Ministério Público otimizar sua forma de atuação, assumindo uma postura menos corporativista, visando atender aos reais interesses da população, a partir da definição de metas e estratégias de ação, é que se exercerá, positivamente, influência na implementação das políticas públicas.

5. CONCLUSÃO

Procurou-se analisar que as políticas públicas são indispensáveis para a garantia e promoção dos direitos fundamentais e que a sua implementação envolve gastos e investimentos. No cenário onde os recursos são limitados, o administrador precisa priorizar e escolher de forma racional as receitas públicas disponíveis que serão investidas.

Num ambiente onde os recursos são escassos e as necessidades são tamanhas, justifica-se a existência de um controle externo sobre as políticas públicas pelos órgãos

de controle constitucionalmente incumbidos de garantir a regular aplicação da verba pública, com vistas à garantia do desenvolvimento de programas que atendam aos anseios da sociedade, e que respeitem não apenas à lei, mas outros valores de ordem constitucional, como a economia, eficiência e efetividade.

Relativamente à implantação da política pública, deve o Ministério Público atuar junto à Administração Pública, seja através das ações civis públicas, seja através da atuação extrajudicial pelos inquéritos civis, recomendações, compromisso de ajuste. Ainda, procurou esclarecer que a atuação do Parquet não se restringe aos atos comissivos da Administração, mas estende-se, da mesma forma, aos atos omissivos.

Impõe-se uma atuação proativa dos membros do Ministério Público em relação aos direitos sociais, em especial, no que tange ao controle externo sobre as políticas públicas.

Igualmente, a Constituição Federal, aparelhou juridicamente o Tribunal de Contas para o exercício do controle das políticas públicas. Com efeito, a Magna Carta atribuiu ao Tribunal de Contas, um modelo de controle que supera a barreira da legalidade, voltado, inclusive, para a análise da legitimidade e da economicidade.

Dentre os instrumentos colocados à disposição das Cortes de Contas, merece destaque as auditorias, utilizadas entre várias possibilidades, para avaliar o desempenho dos órgãos jurisdicionados, programas, sistemas e programas, sendo as auditorias operacionais o principal instrumento por meio do qual se desenvolve esse controle.

Não se pode desprezar a influência do Ministério Público e do Tribunal de Contas na proteção dos direitos sociais fundamentais, visto que são os responsáveis por fiscalizar os mecanismos imprescindíveis para a concretização de tais direitos.

O ordenamento jurídico brasileiro, dispõe de um sistema de controle capaz de, através de uma atuação efetiva dos órgãos de controle, nos moldes delineados na Constituição, buscar do Poder Público o desenvolvimento e a efetivação de políticas públicas adequadas, ao mesmo tempo, contribuir para uma atuação do administrador dentro dos limites estabelecidos na lei, e em consonância com os princípios e demais valores constitucionais.

A tarefa de fiscalizar a sociedade política gera resistência perante os poderes formais constituídos. Por esta razão, surge a necessidade de aperfeiçoamento das ações dos órgãos de controle, sobretudo, diante da sinalização de descrédito da sociedade quanto ao funcionamento das instituições.

REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas Públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá Editora, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública: a fiscalização pelo Legislativo e pelos tribunais de contas**. Niterói: Impetus, 2007, p.61.

COSTA, Ilton Garcia da; TOSAWA, Suelyn. O papel das políticas públicas de inclusão do trabalhador no combate ao desemprego. In: SÉLLOS-KNOERR, Viviane Côelho (org). **Diálogos (im)pertinentes – dignidade da pessoa humana**. Curitiba: Instituto Memória, 2014, p. 140.

_____; CAMPIDELLI, Laísa Fernanda. A Diminuição da Extrema Pobreza, baseada em Políticas Públicas Eficazes e Garantia do Mínimo Existencial. In: CACHICHI, Rogério Cangussu D. (Org.) ; COSTA, Ilton Garcia (Org.) ; LEAO JUNIOR, Teófilo. M. A. (Org.). **Paz, Constituição e Políticas Públicas.** Vol II. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória, 2016, p. 236.

COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controle financeiro externo em Portugal**. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

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

FONTES, Paulo Gustavo Guedes. **O controle da Administração pelo Ministério Público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas Públicas: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FURTADO, José Ribamar Caldas: Os regimes de Contas Públicas: contas de governo e conta de gestão. **Interesse Público-IP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 42, mar/abr. 2007.

GIACÓIA, GILBERTO. Ministério Público vocacional. **Revista Justitia**. São Paulo, n.197, p. 279-286: Ministério Público de São Paulo/Associação Paulista do Ministério Público,2007.

GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa: o controle da omissão estatal no Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. **Direitos sociais, política e justiça**. Rio de Janeiro: Sinergia, 2013.

____. O Ministério Público na tutela dos direitos sócias: atuação no âmbito das políticas públicas. **Argumenta Journal Law**, Jacarezinho - PR, n. 11, p. 183-215, jul. 2009. Disponível em: < http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/151>. Acesso em: 04 abr. 2018.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2008.

Ismail Filho, Salomão Abdo Aziz. Um contributo em favor do controle externo do ato político**. Revista Científica da FESMPDFT**/ Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Ano 1, n. 1 (jul. 2012) – Brasília, p. 143-171.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Direito Subjetivo e direitos socais: o dilema do Judiciário, no Estado Social de Direito. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. 4. ed. São Paulo: Damásio de Jesus, 2004.

NÓBREGA, Marcos. **Os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano**. A cidadania social na Constituição de 1988: estratégias de positivação e exigibilidade judicial dos direitos sociais**. São Paulo: Verbatim, 2009.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões**. 4.ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2005.

PIETRA, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 26.ed. São Paulo. Atlas, 2012.

SANTIN, Valter Foleto. **Controle judicial da segurança pública: eficiência na prevenção e repressão ao crime**. 2ª ed., São Paulo: Verbatim, 2013.

TARIN, Denise. A aliança entre o Ministério Público e a sociedade civil na definição de políticas públicas. In: VILELLA, Patrícia (coord.). **Ministério Público e políticas públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.