

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CM CJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**TRIBUNAL DE CONTAS COMO ÓRGÃO DE
MATERIALIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DO ESTADO A
PARTIR DA INDUÇÃO DE BOAS PRÁTICAS NA
GOVERNANÇA PÚBLICA**

FELIPE MOTTIN PEREIRA DE PAULA

Porto Velho/RO, setembro de 2019

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI

VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA – PROPPEC

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ

CURSO DE MESTRADO ACADÊMICO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CM CJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**TRIBUNAL DE CONTAS COMO ÓRGÃO DE
MATERIALIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE DO ESTADO A
PARTIR DA INDUÇÃO DE BOAS PRÁTICAS NA
GOVERNANÇA PÚBLICA**

FELIPE MOTTIN PEREIRA DE PAULA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientadora: Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia

Porto Velho/RO, setembro 2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço pela compreensão, incentivo, parceria e amor com que todos, de forma direta, contribuíram para a realização deste trabalho, em especial:

À minha esposa Ariany

À minha filha Antonella

Aos meus pais e irmãos

Ao curso de Pós-Graduação *strictu sensu* da UNIVALI

Ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

À Faculdade Católica de Rondônia

À orientadora Professora Dr^a Denise Siqueira Garcia

Aos colegas do mestrado

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mulher e filha pelo amor, compreensão e força imprescindíveis para a realização deste sonho.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Porto Velho, setembro 2019

Felipe Mottin Pereira de Paula
Mestrando

Esta Defesa de Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.



Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia
Orientadora

Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Comissão Examinadora composta pelos Professores



Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI) – Presidente



Doutor Raimundo Oliveira Filho (Centro Universitário São Lucas) – Membro



Doutor João Dias de Sousa Neto (Faculdade Católica de Rondônia) – Membro

Itajaí(SC), 03 de outubro de 2019.

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAO	Australian National Audit Office
BPC	Better Practice Guide
CIPFA	Chartered Institute of Public Finance Accountants
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
FEF	Fórum de Estabilização Fiscal
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBOPE	Instituto Brasileiro de Pesquisa e Estatística
IFAC	International Federation of Accountants
INTOSAI	International Organization of Supreme Audition Institution
LICC	Lei de Introdução ao Código Civil
NBASP	Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização Nacional das Nações Unidas
PDCA	Plan, do, check and act
TCERO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
TCU	Tribunal de Contas da União

ROL DE CATEGORIAS

Governança: governança é um conjunto de mecanismos destinados a alinhar a ação do agente (destinatário de uma delegação) aos interesses do principal (quem delega).

Governança pública: conjunto de mecanismos e salvaguardas capazes de assegurar que os objetivos pretendidos pela sociedade sejam alcançados pelos gestores da administração pública.

Tribunal de Contas: órgão sem qualquer vinculação ou subordinação hierárquica institucional, com o múnus público de validar, por meio de avaliações técnicas, a gestão dos recursos públicos com o objetivo de assegurar que a condução da gestão pública está alinhada à materialização dos direitos fundamentais e à manutenção do Estado Democrático de Direito.

Estado de Direito Ambiental: O Estado de Direito Ambiental constitui-se por um sistema regido pela supremacia da previsão normativa regulamentadora, de maneira genérica e abstrata, que visa a formação de uma estrutura baseada sobre o desenvolvimento sustentável efetivo, substanciando a interligação entre o crescimento econômico e a defesa do meio ambiente, com base na visão ético-filosófica, prevista constitucionalmente, “do antropocentrismo alargado.

Sustentabilidade do Estado: A incorporação do conceito de sustentabilidade pelo Estado faz surgir um novo paradigma de responsabilização pública por resultados, em um engajamento gerencial voltado para perspectivas de cenário e de visão de futuro de longo prazo, de maneira a viabilizar os meios de assegurar o bem-estar intergeracional. Isto é, a Administração Pública deve ser gerida de forma a entregar resultados que gerem bem-estar duradouro à Sociedade.

SUMÁRIO

RESUMO.....	10
ABSTRACT	12
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1	19
TRIBUNAL DE CONTAS: ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO DO ESTADO COM A MISSÃO DE APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO PÚBLICA	19
1.1 Conceito de Estado, sua formação e finalidade.....	19
1.1.1 Origem da palavra.....	19
1.1.2 Causa da Formação do Estado.....	20
1.1.3 O Estado Moderno	21
1.1.4 O Estado Moderno e a Democracia	22
1.1.5 O Estado Constitucional.....	22
1.1.6 Estado Contemporâneo: Estado de Direito sustentável?	23
1.1.7 O Estado de Direito, a Constituição e os Direitos Fundamentais	32
1.2 Conceito de Tribunal de Contas, sua finalidade e atribuições	36
1.2.1 Controle da eficiência.....	38
1.2.2 Controle da economicidade.....	38
1.2.3 Controle de Legalidade	40
1.2.4 Controle da Legitimidade	41
1.2.5 Tribunal de Contas: 4º PODER?	42
1.3 Governança Pública: Conceito e estrutura	44
1.4 Governança e Gestão Pública: funções e inter-relações	50
CAPÍTULO 2	52
ESTADO: CRISES E SUSTENTABILIDADE	52
2.1 Contexto atual.....	53
2.1.1 Sociedade de Risco	54
2.1.2 Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade.....	57
2.2 A realidade do Brasil: ineficiência e inefetividade do Estado e a necessidade de se repensar a governança e a gestão pública	59
2.2.1 Ineficiência da Administração Pública Brasileira	60
2.2.2 Repensar a Administração Pública.....	63
2.2.3 Gestão Pública de Excelência.....	66
2.3 Sustentabilidade como paradigma para superação da crise	71
2.4 A sustentabilidade do Estado e suas dimensões	73

2.4.1 A sustentabilidade do Estado	78
2.4.2 As dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica do Estado sustentável	80
2.4.2.1 Dimensão econômico-financeira da sustentabilidade do Estado	81
2.4.2.2 Dimensão institucional-administrativa da sustentabilidade do Estado ...	84
2.4.2.3 Dimensão sociopolítica da sustentabilidade do Estado.....	87
2.4.2.4 A inter-relação das dimensões de sustentabilidade do Estado	89
CAPÍTULO 3	92
O TRIBUNAL DE CONTAS E O SEU PAPEL DE MATERIALIZAR A SUSTENTABILIDADE DO ESTADO POR MEIO DA GOVERNANÇA PÚBLICA	92
3.1 O papel do Tribunal de Contas em induzir a implementação de princípios e boas práticas de governança pública, em especial, para aprimoramento dos mecanismos de controle	92
3.2 A materialização da boa governança e da boa gestão por meio de avaliações baseadas em referenciais técnicos nacionais e internacionais.....	98
3.2.1 Avaliação da Governança de Pessoal.....	99
3.2.2 Avaliação da Governança de Tecnologia da Informação.....	101
3.3 A materialização da boa governança e da boa gestão por meio de auditorias governamentais de natureza operacional	103
3.4 A implementação dos princípios e boas práticas de governança na gestão dos recursos públicos e na efetivação da missão do Estado de forma sustentável ...	106
3.5 O Tribunal de Contas e a realização da justiça financeira	110
3.6 Direito fundamental à boa administração e à boa governança	113
3.7 Tribunal de Contas como órgão de governança do Estado e instrumento de materialização do interesse público.....	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125

RESUMO

A presente Dissertação está inserida na Linha de Pesquisa Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, com o objetivo de verificar se o Tribunal de Contas, no exercício de sua missão constitucional, pode – e de qual maneira – promover o aprimoramento da governança e da gestão pública na busca pela sustentabilidade do Estado. A incorporação do conceito de sustentabilidade pelo Estado faz surgir um novo paradigma de responsabilização pública por resultados, em um engajamento gerencial voltado para perspectivas de cenário e de visão de futuro de longo prazo, de maneira a viabilizar os meios de assegurar o bem-estar intergeracional. Essa compreensão de Estado sustentável exige da administração pública, acima de tudo, profundo profissionalismo gerencial, capaz de direcionar, planejar, executar, controlar, monitorar e avaliar os resultados, em busca de eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas em longo prazo. Dentre os aspectos que obrigatoriamente devem ser centrais na gestão pública sustentável, na busca pela materialização do interesse público e do bem-estar social de maneira duradoura, estão: a) a dimensão econômico-financeira; b) a dimensão institucional-administrativa; e, c) a dimensão sociopolítica. O equilíbrio entre estas dimensões será essencial para assegurar a entrega de resultados efetivos, alinhados ao interesse público e social de maneira duradoura para além da atual geração. A análise desse tema se deve ao fato do Estado Democrático de Direito, instituído na atual ordem constitucional, não ter conseguido, nos últimos anos, cumprir com o seu papel central de assegurar o cumprimento dos direitos e garantias fundamentais. Esse fracasso, evidente ao longo dos últimos anos, conforme demonstrado pelos indicadores socioeconômicos e orçamentário-financeiros, tem gerado ciclos de crise que colocam em xeque o Estado e sua forma de governo. Diante desse cenário, cabe ao Tribunal de Contas, órgão central da *accountability* pública, no exercício de suas competências constitucionais, induzir melhorias nos mecanismos de governança e gestão pública por meio de fiscalizações que primem por identificar, a partir de uma visão sistêmica, os pontos de vulnerabilidades e riscos da gestão pública com o viés de contribuir para melhorias estruturais que gerem resultados efetivos e agreguem valor e bem-estar social para as presentes e futuras gerações. Na prática, mais do que analisar a conformidade da gestão dos recursos públicos, o

Tribunal de Contas deve focar em avaliações de legitimidade do ato administrativo como objetivo de verificar o custo-benefício, a eficiência das operações e a adequação dos resultados, de acordo com as prioridades sociais. É neste caminho que o controle passará a, de fato, contribuir com a realização do bem-estar social. Para desenvolver a pesquisa em busca da confirmação da hipótese construída, utilizou-se a fase de Investigação, bem como na fase de tratamento dos dados o método indutivo; e, no Relatório da Pesquisa empregou-se o método sistêmico, de acordo com os parâmetros adotados pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Sustentabilidade. Governança Pública.

ABSTRACT

This dissertation is inserted in the Research Line Environmental Law, Transnationality and Sustainability, aiming to verify if the Court of Audit, when fulfilling its constitutional mission, can - and in what way – promote the improvement of governance and public management in the pursuit of state sustainability. The assimilation of the concept of sustainability by the State gives rise to a new paradigm of public accountability for results, within a managerial engagement focused on perspectives of scenarios and long-term future vision, in order to enable the means of ensuring intergeneration welfare. This understanding of sustainable state requires from the public administration a deep managerial professionalism, one that is capable of directing, planning, executing, controlling, monitoring and evaluating the results, aiming at the effectiveness and efficiency of public policies in the long run. Among the aspects that must be central to sustainable public management, in the search for the materialization of the public interest and lasting social welfare, are: a) the economic and financial dimension; b) the institutional-administrative dimension; and c) the socio-political dimension. The balance of these dimensions will make public management democratic and is essential for ensuring the delivery of effective results, aligned with the public and social interest, beyond the present generation. The analysis of this theme is due to the fact that the Democratic Rule of Law, established in the current constitutional order, has failed to fulfill its central role in ensuring the fulfillment of fundamental rights and guarantees in recent years. This failure, evident over the last few years, as demonstrated by the socioeconomic and budgetary-financial indicators, has generated cycles of crises that put in jeopardy the state and its current form of government. Given this scenario, it is the job of the Court of Audit, the central body of public accountability, by using its constitutional powers, to encourage improvements in governance and public management mechanisms through monitoring aiming at identifying, from a systemic view, the vulnerabilities and risks of public management with a view to contributing to structural improvements that generate effective results and add value and social welfare to present and future generations. In practice, rather than analyzing the compliance of public resources management, the Court of Audit should focus on assessments of the legitimacy of the administrative act in order to verify the cost-effectiveness, efficiency of operations and adequacy of results, in accordance with social priorities. It is on this path that control will in fact contribute to the concretization of social welfare. To develop the research in search of confirmation of the constructed hypothesis, the investigation

phase was used, as well as the inductive method in the data treatment phase; in the Research Report, the systemic method was used, according to the parameters adopted by the *StrictoSensu* Graduate Program in Legal Science – PPCJ/UNIVALI.

INTRODUÇÃO

O objetivo geral desta dissertação de mestrado interinstitucional, desenvolvido na linha de pesquisa em Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade, é verificar se o Tribunal de Contas, no exercício de sua missão constitucional, pode – e de qual maneira – promover o aprimoramento da governança e da gestão pública para materialização dos direitos e garantias fundamentais na busca pela sustentabilidade do Estado.

Trata-se de trabalho que busca entregar, ao final da pesquisa, produto capaz de promover o desenvolvimento institucional do Tribunal de Contas de Rondônia, na medida em que as análises abordam uma maneira de atuação voltada para promover avaliações técnicas sistêmicas sobre o funcionamento da governança e da gestão pública, com uma proposta de aprimoramento estrutural do Estado capaz de materializar sua missão de assegurar o interesse público em suas operações.

Dentre os objetivos específicos da pesquisa destacam-se: analisar os conceitos de Estado, Tribunal de Contas e governança e gestão pública; compreender a missão constitucional do Tribunal de Contas, suas competências e papel dentro da estrutura de Estado; avaliar o atual contexto sócio, econômico e ambiental, assim como a estrutura de governança e gestão do Estado e sua eficiência na materialização dos direitos fundamentais; verificar os atributos essenciais para sustentabilidade do Estado; e analisar a competência e as formas de atuação à disposição do Tribunal de Contas para aprimoramento da governança e gestão pública e o reflexo disso na sustentabilidade do Estado.

O motivo de se desenvolver a pesquisa com esses objetivos decorre, essencialmente, da histórica ineficiência do Estado e da baixa relação custo-benefício de sua manutenção – sinais claros de má gestão dos recursos públicos –, aspectos que ensejam a necessidade de se questionar a forma de estruturação e funcionamento da Administração Pública brasileira, bem como quais mudanças são necessárias para que o interesse público seja materializado de maneira substancial para as presentes e futuras gerações.

Dentro desse contexto, questiona-se: a que se atribui a ineficiência e a

não efetividade do Estado? A Administração Pública está estruturada e funciona de acordo com as melhores práticas de gestão e governança pública? Os Tribunais de Contas podem promover fiscalizações para análise da legitimidade e economicidade na aplicação dos recursos públicos? Quais formas de fiscalização podem induzir ganhos de eficiência, eficácia e efetividade na missão central do Estado de materializar os direitos fundamentais?

Nesse processo de reavaliação da gestão pública, na busca de respostas à má gestão dos recursos públicos, o Tribunal de Contas, no exercício de sua competência de exercer o controle externo, tem grande potencial de induzir melhorias na Administração Pública a partir de análises técnicas-independentes da governança e da gestão pública.

A avaliação da governança e da gestão das organizações públicas pode ser desenvolvida pelo Tribunal de Contas, a partir, por exemplo, de referenciais técnicos estruturados através de levantamentos ou auditorias operacionais. São avaliações com grande potencial de indução de melhorias, pois identificam os princípios e boas práticas de governança e gestão não implementadas, essenciais para que os resultados organizacionais sejam alcançados à luz da eficiência e da efetividade.

Além do impacto direto no aperfeiçoamento das organizações públicas e na melhor gestão dos recursos públicos, a adoção dos princípios e boas práticas de governança e gestão pública, também geram maior controle social e promovem a *accountability* vertical, por força do aprimoramento dos controles, da produção de informação e da comunicação com a Sociedade.

As mudanças, portanto, que podem ser promovidas a partir da implementação dos princípios e boas práticas induzidas pelas avaliações de governança e gestão iniciam um ciclo virtuoso de aperfeiçoamento contínuo da administração pública, na medida em que a transparência, a ética, a responsabilidade e o dever de prestar contas – princípios básicos preconizados pelas boas práticas – acabam gerando subsídios para as sucessivas análises técnicas do Tribunal de Contas, que, por sua vez, municiam o controle social – fator fundamental para alinhar as ações governamentais ao interesse público.

Para desenvolver a pesquisa em busca da confirmação da hipótese construída, utilizou-se na fase de Investigação, bem como na fase de tratamento dos dados o método indutivo; e, no Relatório da Pesquisa empregou-se o método sistêmico, de acordo com os parâmetros adotados pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

Os resultados das análises da pesquisa estão estruturados em 3 (três) capítulos. De maneira sintética, resumem-se da seguinte maneira. No primeiro, busca-se compreender, de maneira geral, o que é o Estado, sua formação, estrutura e finalidade; a missão do Tribunal de Contas e suas vertentes constitucionais de atuação; assim como, o que é governança e gestão pública, seus princípios e inter-relações.

No segundo capítulo trabalha-se com o contexto sócio, econômico, financeiro e ambiental, analisando-o a partir da óptica da sociedade de risco e da crise da democracia causada pelos baixos índices de materialização dos direitos fundamentais por decorrência da ineficiência do Estado; a partir disso, avalia-se a necessidade de se repensar a governança e a gestão pública e os atributos de sustentabilidade do Estado e suas dimensões sociopolítica, institucional-administrativa e econômico-financeira na busca pela excelência de resultados na realização do interesse público.

E, por fim, no terceiro capítulo analisa-se o papel do Tribunal de Contas na materialização da sustentabilidade do Estado por meio da indução de boas práticas na governança pública por meio de avaliações baseadas em referenciais técnicos estruturados, de auditorias governamentais de natureza operacional ou de outras fiscalizações com o viés de promover a justiça financeira ou materializar o direito à boa administração e à boa governança pública.

A pesquisa, então, se encerra com as considerações finais que, em síntese, confirmam a hipótese central do trabalho, segundo a qual o Tribunal de Contas, no exercício de sua missão constitucional de exercer o controle externo, tem o poder-dever, no atual contexto econômico, social e financeiro, de promover fiscalizações voltadas para aprimorar a governança e gestão pública, essenciais para sustentabilidade do Estado.

O Método a ser utilizado na fase de Investigação será o indutivo; na Fase de Tratamento dos Dados será o indutivo; e, dependendo do resultado das análises, no Relatório da Pesquisa poderá ser empregado o método sistêmico ou outro que for mais indicado.

As técnicas de investigação deverão ser definidas pelo mestrando e por seu orientador, levados em consideração os parâmetros adotados pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

CAPÍTULO 1

TRIBUNAL DE CONTAS: ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO DO ESTADO COM A MISSÃO DE APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇA E DA GESTÃO PÚBLICA

O Estado é ficção política, idealizada e instituída, essencialmente, para atender as necessidades do povo¹. Nada mais é, em síntese, do que a estrutura organizacional criada para assegurar o interesse público e social, gerida por representantes e agentes com poder delegado para agir em nome do povo, nos termos da Lei.

Embora o Estado deva funcionar em prol do “bem comum do povo”² – como uma unidade de realização de inúmeros fins particulares³ –, as ações empreendidas e os resultados obtidos, ao longo da história do Estado brasileiro, não estão, efetivamente, satisfazendo as necessidades ou os fins pretendidos pelo povo. A questão é: por que os interesses da Sociedade não estão sendo atendidos pelo Estado?

Nesse capítulo, o objetivo é definir os conceitos operacionais de Estado, governança pública e Tribunal de Contas, a partir da compreensão do atual contexto sócio-econômico, para, em síntese, demonstrar que falhas no sistema de governança – que podem ser corrigidas por meio da atuação dos Tribunais de Contas – estão no cerne das causas-raiz do insucesso do Estado em atender os interesses da Sociedade.

1.1 Conceito de Estado, sua formação e finalidade

1.1.1 Origem da palavra

A análise do Estado envolve, basicamente, dois pontos: quando e porque

¹ O povo exprime o conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico. Nessa dimensão se encontra a cidadania. Cidadania é a prova de identidade que mostra a relação ou o vínculo do indivíduo para com o Estado. (*In* CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 11)

² CASTRO, Domingos Poubel de. Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 12.

³ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

o Estado surgiu, ou seja, em que época e quais foram os motivos que determinaram o surgimento do Estado⁴.

Antes de compreender as causas da criação do Estado, entretanto, é fundamental definir, de maneira geral, o que é Estado.

A denominação Estado era utilizada para designar vários significados, como por exemplo para identificar, na Itália, as cidades independentes, ou, na Espanha, para denominar grandes propriedades rurais, cujos donos tinham poder jurisdicional.⁵

No entanto, foi com Maquiavel em 1513 na obra “O Príncipe”, que a palavra Estado foi utilizada pela primeira vez ligada ao sentido de sociedade política, significando “situação permanente de convivência”. A partir de então, Estado passa a ser a designação a todas “as sociedades políticas que, com autoridade superior, fixaram as regras de convivência de seus membros”.⁶

1.1.2 Causa da Formação do Estado

Existem inúmeras teorias que explicam a formação do Estado, divididas, essencialmente, em dois grandes grupos: a) que defendem a formação espontânea, segundo a qual o Estado se forma de maneira natural, sem um ato voluntário; e b) que sustentam a formação contratual do Estado, para a qual a vontade de todos os homens ou de um grupo é que leva à criação do Estado.⁷

Dentre as teorias da formação natural do Estado mais expressivas, cita-se: a) a *origem familiar ou patriarcal*, segundo a qual os Estados surgem da ampliação das famílias; b) a *origem em atos de violência ou conquista*, para a qual o Estado nasce para regular a relação entre vencedores e vencidos; c) a *origem em causas econômicas ou patrimoniais*, de acordo com a qual o Estado nasce da necessidade de o homem se associar em busca de auxílio mútuo, de divisão e integração de funções e trabalhos; e d) a *origem no desenvolvimento da Sociedade*, para a qual o Estado nasce apenas quando a Sociedade se desenvolve e se torna

⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 51.

⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 51.

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 52.

⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 53.

complexa, ou seja, é o desenvolvimento espontâneo da Sociedade, sem interferência externa ou de indivíduos ou grupos, que dá origem ao Estado.⁸

1.1.3 O Estado Moderno

Ao longo da história, o Estado sofreu alterações em sua forma, composição e finalidade para, enfim, chegar ao atual Estado Moderno, caracterizado, de acordo com a maioria dos autores⁹, essencialmente, por dois elementos materiais: território e povo; e um elemento formal: a soberania.

A divergência, em grande parte, recai sobre o elemento formal de constituição do Estado:

Para Del Vecchio, além do povo e do território o que existe é o vínculo jurídico, que seria, na realidade, um sistema de vínculos, pelo qual uma multidão de pessoas encontra a própria unidade na forma do direito. Já Donato Donati sustenta que o terceiro elemento é a pessoa estatal, dotada de capacidade para o exercício de duas soberanias: uma pessoal, exercida sobre o povo, outra territorial, sobre o território.¹⁰

Outro ponto importante é a posição doutrinária que defende um quarto elemento: a finalidade. Dallari ressalta, com base em Groppalli¹¹, que a finalidade é elemento constitutivo do Estado, por uma razão óbvia: as pessoas apenas se integram numa ordem e vivem sob um poder, em função de um fim a atingir, motivo pelo qual o Estado deve ter uma finalidade que justifique a sua existência.

Para Dallari, em razão disso, o Estado se caracteriza por quatro notas características (soberania, território, povo e finalidade), destacando expressamente que o Estado possui finalidade própria que lhe é peculiar.¹² Isto é, o Estado é sempre uma unidade de fim alcançada pelo desejo de realização de inúmeros fins particulares, de modo que “os fins do Estado deverão ser a síntese dos fins

⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 55.

⁹ Embora haja divergência de opiniões tanto a respeito da identificação quanto do número de elementos essenciais, a maioria dos autores indica a existência de três.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 71.

¹¹ GROPPALLI, Alexandre. Doutrina do Estado. São Paulo: Saraiva, 1962.

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 72.

individuais”.¹³

1.1.4 O Estado Moderno e a Democracia

A ideia do Estado Democrático Moderno, concebido ainda nos séculos XVII e XVIII através de grandes movimentos político-sociais¹⁴, nasce da necessidade de proteção de valores fundamentais ao Homem, pressuposto que tem gerado, ao longo dos anos, grandes transformações na forma de organização e funcionamento do Estado, que ainda, enfrenta até hoje dificuldades de se ajustar às exigências da vida contemporânea.¹⁵

O Estado Democrático moderno – diferente da democracia da Grécia Antiga que compreendia povo de maneira restrita a poucos indivíduos –, parte da concepção de povo de maneira universal com base nos direitos naturais da pessoa humana, do homem como indivíduo livre e igual em direito, consolidando-se a ideia de Estado moldado a partir da supremacia da vontade popular, da preservação da liberdade e da igualdade de direitos, pilares que vem sustentando as transformações centradas sempre na defesa da participação do povo na organização do Estado.

A democracia é, essencialmente, o regime em que o povo governa a si mesmo, seja diretamente, seja por meio de representantes eleitos para administrar os negócios públicos e legislar. Baseia-se, portanto, na ideia segundo a qual o povo é senhor do seu destino e tem direito de viver de acordo com as leis e de escolher seus representantes de maneira livre.¹⁶

1.1.5 O Estado Constitucional

O Estado Constitucional é uma criação moderna, que surgiu paralelamente com o Estado Democrático, com base, essencialmente, nos mesmos

¹³ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 104.

¹⁴ Revolução Inglesa (1689); Revolução Americana (1776); e, Revolução Francesa (1789).

¹⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 145.

¹⁶ AZAMBUJA, Darcy. Teoria Geral do Estado. 40 ed. São Paulo: Globo, 2000. p. 237.

princípios.¹⁷

Assim como na formação do Estado Democrático, os fatores determinantes do Estado Constitucional também nascem no século XVIII sob a influência do jusnaturalismo e do iluminismo, por meio dos quais se afirma a superioridade do indivíduo dotado de direitos que devem ser protegidos pelo Estado e da necessidade de racionalização do poder.

Com base nessas premissas formam-se os três grandes objetivos do constitucionalismo: a afirmação da supremacia do indivíduo, a limitação do poder dos governantes e a racionalização do poder. A partir dessas diretrizes surgiram as constituições do Estado de Virgínia (1776), dos Estados Unidos da América (1787) e da França (1789/1791), que influenciou, em todo o mundo, o processo de constitucionalização, fazendo nascer uma época em que os direitos eram claramente definidos e compreendidos.¹⁸

1.1.6 Estado Contemporâneo: Estado de Direito sustentável?

No processo histórico de intensa modificação, o Estado, como uma estrutura orgânica de regulamentação da sociedade¹⁹, fruto das variações econômico-sociais²⁰ e também do próprio “movimento ascensorial de transformação do direito”²¹, hoje, alcança uma nova proposta de desenvolvimento, cuja perspectiva está voltada para sustentabilidade. Isto é, “um crescimento econômico que envolve equitativa redistribuição dos resultados do processo produtivo e a erradicação da

¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 197.

¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 199-203.

¹⁹ “O Estado moderno é um agrupamento de dominação que apresenta caráter institucional que reuniu nas mãos dos dirigentes os meios materiais de gestão”. (In: WEBER, Max. Economia y sociedade, Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 62.

²⁰ “O homem atua sobre o meio ambiente não apenas para retirar o necessário para sua reprodução física, mas também para satisfazer necessidades que são socialmente fabricadas. O impacto do homem sobre o meio ambiente, portanto, vai variar historicamente de acordo com o modo de produção, a estrutura de classe, o aparato tecnológico e o universo cultural de cada sociedade estabelecida ao longo do tempo”. (In: LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. O que é Ecologia. São Paulo: Brasiliense, 2004).

²¹ IHERING, Rudolf Von. A Luta pelo Direito. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 37.

pobreza, de forma a reduzir as disparidades”²². Assim, “conciliando a eficiência do Estado com a preservação dos direitos fundamentais da pessoa humana”.²³

Essa perspectiva de Estado marcada pela geração de valor à sociedade, por meio da materialização dos direitos fundamentais ao longo dos tempos, faz integrar um componente essencial para a ideia atual de Estado: a sustentabilidade, assim compreendida pela materialização concomitante e duradora dos direitos fundamentais de todas as ordens (econômica, social e ambiental), para as presentes e futuras gerações. A partir disso, a atuação do Estado passa a se direcionar na realização não apenas do crescimento econômico, mas, também, da distribuição equitativa do resultado do sistema produtivo e da proteção da vida de maneira ampla.

Sob esta óptica econômico-social, o atual direito econômico²⁴ brasileiro está fundado no Estado de Direito “preocupado com a realização dos direitos fundamentais de caráter social”, que foi reelaborado para gerar modificações na ordem econômica capitalista, que tem como objeto a “luta contra a pobreza e a eliminação dos modos de produção e de consumo não-viáveis”²⁵. O que torna, desta forma, o direito econômico, indissociável do direito ambiental, com vistas a materialização do direito formal, da justiça e do bem-estar social, delineando a forma do Estado Social²⁶ - O Estado contemporâneo.

O Estado Social aqui referido enquadra-se na concepção de Estado Democrático de Direito compreendido, por Luís Roberto Barroso, como aquele que, em sentido material, é a alma do Estado de Direito, e se constitui como algo maior do que governo da maioria, sendo caracterizado como o governo que subsume o

²² De acordo com o Princípio 5 da Declaração do Rio de Janeiro da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

²³ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. V

²⁴ Direito econômico é a normatização da política econômica como meio de dirigir, implementar, organizar e coordenar práticas econômicas, tendo em vista uma finalidade ou várias e procurando contabilizar fins conflituosos dentro de uma orientação macroeconômica”. (In: DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 37).

²⁵ DOBRENKO, Bernard. A caminho de um fundamento para o direito ambiental. In Desafios do direito ambiental no século XX. Sandra Akemi Shimada Kishi; Solange Teles da Silva; Inês Virgínia Prado Soares (orgs). 11. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2005. p. 67.

²⁶ Condição de Estado Social que pode ser alcançado, na esfera internacional, pela intervenção dos próprios Estados por meio do direito internacional na economia e, mais particularmente, nas atividades humanas fundamentais. (In: BARROSO, Luís Roberto. Direito constitucional contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 67, p. 31).

ideal e o dever-ser em realidade social.²⁷

É dizer, trata-se de uma concepção de Estado imprescindível para sustentar a mudança da forma de organização e atuação do Estado, necessária para solução da crise gerada pela incapacidade do próprio Estado de materializar a supremacia do indivíduo – objetivo central de existência do atual Estado Constitucional. Noutras palavras, é o início da compreensão que forma a base para que reformulações sistemáticas na estrutura e funcionamento do Estado sejam implementadas para que, de fato, o Estado passe a perseguir os resultados pretendidos pela Sociedade de maneira duradoura. E o primeiro passo para isso é compreender que a atual ordem constitucional reconhece que todo o poder emana do povo e que a dignidade da pessoa humana é um dos pilares que fundamentam o Estado Democrático de Direito²⁸.

Em vista disso, seguindo os trilhos dessa nova compreensão de atuação do Estado voltado para assegurar a materialização dos direitos e garantias fundamentais, a Constituição Federal de 1988, segundo o Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Grau²⁹ configura-se como “mais do que simples instrumento de governo”, pois “enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade”, na busca da “preservação do interesse da coletividade, interesse público primário.”

Nesse sentido, Luís Roberto Barroso afirma que o direito constitucional passa a se desvincular das “amarras do varejo da política”, deixando de exercer uma “função programática para se tornar normas imperativas de conduta que ordena e conforma a realidade social e política”, promovendo um momento de “venturosa ascensão científica e política”.³⁰

É essencial que se destaque que esse Estado contemporâneo em sua forma atual, como Estado-provedor, não se configura como um modelo que rompe com os ideais do capitalismo. Contudo adéqua o princípio da livre iniciativa ao

²⁷BARROSO, Luís Roberto. Direito constitucional contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 67.

²⁸ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III – a dignidade da pessoa humana; [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

²⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 1.950*. Rel. Min. Eros Grau. Julgamento em 3.11.2005.

³⁰BARROSO, Luís Roberto. Direito constitucional contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 46.

preceito da função social da propriedade, estruturando uma nova compreensão de desenvolvimento expressamente disposto no texto constitucional³¹. Assim, dando “contornos próprios ao capitalismo que declara, desenhando-a na forma de capitalismo social.”³²

Nesse sentido, o Estado Social, ou Estado-provedor, resumidamente, é resultante da “intervenção ideológica do socialismo”³³ na estrutura do Estado Liberal. O que Paulo Bonavides define como uma transformação superestrutural com matizes riquíssimos e diversos, que se distingue do Estado proletário marxista, pois conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia³⁴.

No entanto, infere-se que as modificações para formação do Estado Social não se resumem a incursão dessa concepção ideológica social, mas também, pela transição de um Estado espectador (Liberal não-intervencionista) para um Estado provedor (transformador-fomentador). Dentro dessa perspectiva, o objetivo é assegurar a efetiva realização da democracia social, em que é necessário se garantir a materialização do direito formal, no que se inclui a defesa do bem jurídico meio ambiente, “direito difuso que deve ser objeto de proteção do Estado e da própria sociedade.”³⁵

Neste sentido, Luís Roberto Barroso afirma que:

Para a realização da democracia nessa dimensão mais profunda, impõe-se ao Estado não apenas o respeito aos direitos individuais, mas igualmente a promoção de outros direitos fundamentais, de conteúdo social, necessários ao estabelecimento de patamares mínimos de igualdade material, sem a qual não existe vida digna nem é possível o desfrute efetivo da liberdade.³⁶

Esse novo paradigma de atuação do Estado baseia-se sob o modo de ação comissiva, na responsabilidade direta de geração de resultados pela prática de atos positivos, dentro de uma perspectiva “intervencionista da própria natureza do Estado Social”³⁷ que surge da necessidade do homem em garantir os direitos

³¹Art. 5º, XXII e XXIII e art. 170, da Constituição Federal.

³²DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 9.

³³BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 183.

³⁴BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 184.

³⁵MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, Jurisprudência, Glossário. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 154.

³⁶BARROSO, Luís Roberto. Direito constitucional contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 41.

³⁷BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 200.

fundamentais não assegurados pela ordem política e econômica até então vigente.

Paulo Bonavides delinea, a partir da visualização da realidade social, determinante na mudança do foco de atuação do Estado, que o Homem é fruto de uma realidade complexa, com sua autonomia material bastante diminuída, e que invoca a proteção do Estado, como um náufrago em desespero, com uma esperança messiânica de sua própria salvação.³⁸

Essa busca pela proteção do Estado é reflexo da gênese de sua própria criação, no sentido de ser uma estrutura, investida de poder e coerção, criada pela sociedade, para representá-la, protegê-la e para efetivar os interesses da coletividade.

1.1.7 Estado de Direito Ambiental e a constitucionalização da sustentabilidade

A previsão constitucional da matéria ambiental no Estado de Direito instituído, configura um novo marco regulatório que dá início ao processo de controle dos atos normativos, da produção legislativa e dos planos políticos programáticos para a efetivação do desenvolvimento sustentável, configurando o que se caracteriza como Estado de Direito Ambiental. Um mecanismo dialético de cunho teórico-abstrato que se constitui por elementos sociais, políticos, econômicos e jurídicos que se molda conforme as diretrizes e princípios estabelecidos pelos novos desafios e modificações da realidade socioeconômica, política, tecnológica e ambiental.³⁹

O sistema normativo constitucional de 1988 ao aderir a essa nova ordem político e econômica da sustentabilidade, instituiu uma nova forma de atuação do Poder Público. Dessa mudança de concepção de Estado (Estado de Direito Social Ambiental), tem-se como destaque a ampla previsão de princípios e regras que se configuram como instrumentos fundamentais para o alcance da sustentabilidade econômica e social, somado ao que o constitucionalista português José Joaquim Gomes Canotilho define “como novas formas de participação política,

³⁸BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 201.

³⁹CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 153.

sugestivamente condensada, na expressão democracia sustentada”.⁴⁰

A formação do Estado de Direito Ambiental⁴¹, que se baseia em um modelo político-econômico voltado para o desenvolvimento sustentável, inicia-se pela formulação de preceitos de ordem legal e ético⁴², que se consolida pelo reconhecimento e ascensão do bem jurídico meio ambiente a status constitucional, estritamente vinculado a necessidade de assegurar a efetividade da proteção racional do meio ambiente tendo como base “uma concepção integrada ou integrativa”.⁴³

O Estado de Direito Ambiental constitui-se por um sistema regido pela supremacia da previsão normativa regulamentadora, de maneira genérica e abstrata, que visa a formação de uma estrutura baseada sobre o desenvolvimento sustentável efetivo, substanciando a interligação entre o crescimento econômico e a defesa do meio ambiente, com base na visão ético-filosófica, prevista constitucionalmente, “do antropocentrismo alargado”⁴⁴, visto que a Carta Magna, de acordo com José Rubens Morato Leite, Luciana C. Pilati e Woldemar Jamandúá,

considerou o ambiente como bem de uso comum do povo, fornecendo-lhe o inevitável caráter de macrobem. Nessa perspectiva difusa, o ambiente passa a possuir um valor intrínseco. Se todos são titulares e necessitam do bem ambiental para sua dignidade, o ambiente deixa de ser visto como entidades singulares concretas (árvores, animais, lagos) que dependem para sua preservação de sujeitos determinados, passando a ser encarado como bem abstrato de valor intrínseco, pois seu valor não está diretamente ligado a ninguém, sendo necessário, contudo, para que se possa atingir a própria qualidade de vida humana.⁴⁵

⁴⁰CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 3.

⁴¹“O Estado de Direito do Ambiente é fictício e marcado por abstratividade. É, por si só, um conceito abrangente, pois tem incidência necessária na análise da Sociedade e da política, não se restringindo ao Direito.” (In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 149.

⁴² “A ética do meio ambiente pressupõe a utilização correta das forças da natureza. Assim, o novo direito não pactua com o tecnicismo hipertrofiado de hoje, com adoração da velocidade e das máquinas, nem com a deplorável tendência para organizar a sociedade humana *more mechanico*.” (In: BARROSO, Luís Roberto. Direito constitucional contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 33).

⁴³“Embora não seja ainda muito claro o conceito de direito integrado de meio ambiente (o conceito aparece sobretudo na avaliação integrada de impacto ambiental), ele aponta para a necessidade de uma proteção global e sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, água, luz, solo vivo e subsolo, flora, fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, patrimônio natural e construído, poluição)”. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 8)

⁴⁴CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 141.

⁴⁵ LEITE, José Rubens Morato; PILATI, Luciana Cardoso; JAMUNDÁ, Woldemar. Estado de Direito Ambiental no Brasil. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês

Sob essa compreensão ético-constitucional de proteção sistemática do meio ambiente, Canotilho define que:

Em termos rigorosos, a existência de um dever fundamental ecológico carecerá de suporte constitucional, sabido como é que a ‘invenção’ indiscriminada de deveres pode converter um Estado constitucional de Direito num ‘Estado de não-direito’. O dever fundamental ecológico (dever de defesa e proteção do ambiente) radicar-se-á na idéia de ‘responsabilidade projeto’ ou de ‘responsabilidade conduta’ que pressupõe um imperativo categórico-ambiental formulado aproximadamente da seguinte forma: ‘age de forma a que os resultados da tua ação que usufrui dos bens ambientais não sejam destruidores destes bens por parte de outras pessoas da tua ou das gerações futuras’ [...] Mais do que exigir a virtude ético-ambiental, propõe-se, sim, uma deverosidade ecológica de comportamento expressa na vinculação a bens comunitários preexistentes (abstenção) e a princípios juridicamente vinculantes (princípio da precaução e da ação preventiva, princípio da correção na fonte dos danos causados ao ambiente, princípio do poluidor-pagador).⁴⁶

Assim, a constitucionalização traz a diretriz ética⁴⁷ fundamental para a proteção sistemática e integral do meio ambiente, elemento essencial para a configuração do Estado de Direito Ambiental. Estado esse que se traduz no art. 225 do texto Constitucional brasileiro, pela ordenação de responsabilidade e defesa solidária entre o Poder Público e a sociedade na preservação e conservação para as presentes e futuras gerações. Na qual, tem como reflexo, segundo Ney de Barros Bello Filho, “a intenção de todos e a discursividade coletiva”, que se “opera não através da intenção do intérprete, mas através da vontade coletiva cristalizada na atitude do intérprete”, na qual “cabe ao hermeneuta não buscar a sua visão do procedimento, mas sim a visão da moral coletiva”.⁴⁸

Neste sentido, pode-se afirmar que o Estado de Direito Ambiental é o efeito reflexo progressivo como resposta de uma sociedade organizada que

Virgínia Prado (Org.). *Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 624-625.

⁴⁶CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada*. Estado de Direito Ambiental: tendências: aspectos constitucionais. Helene Sivini Ferreira; José Rubens Morato Leite (et al). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 10.

⁴⁷ “A influência benéfica dos ensinamentos da moral relativa a um comportamento individual e coletivo sob a égide da responsabilidade começa a se aperfeiçoar, no que tange ao meio ambiente, conduzindo à evolução do direito, levantando a questão do controle democrático do poder e, além dele, da própria evolução da democracia.” (In: BARROS, José Fernando Cedeño de. *Direito do Mar e Meio Ambiente: a proteção de zonas costeiras e litorais pelo Acordo Ramoge: contribuições para o Brasil e o Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2007. p. 33)

⁴⁸BELLO FILHO, Ney de Barros. in: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 83.

desperta para a necessidade de estabelecer diretrizes que visam à redução dos efeitos gerados pelo próprio sistema produtivo e, influenciando nas situações de risco.

Com base nesta transformação do paradigma a partir da reformulação política, econômica e social voltada para a sustentabilidade, foram instituídos novos princípios diretivos de planejamento e programação, que Cristiane Derani define como princípios-essência e princípios-base⁴⁹, para o desenvolvimento das atividades em todos os setores produtivos. Dos quais, acabaram inseridas na atual ordem constitucional brasileira, visando à conformidade com a proteção do meio ambiente.

No entanto, é essencial que se destaque que a formação do Estado voltado para essa perspectiva de desenvolvimento fundado em preceitos adequados ao avanço econômico e social da atual realidade, significa apenas o início do processo de mudança para a efetivação da dignidade que, segundo Canotilho e Morato Leite:

serve como transição da irresponsabilidade organizada generalizada para uma situação em que o Estado e a sociedade passam a influenciar nas situações de risco, tomando conhecimento da verdadeira situação ambiental e se municiando de aparatos jurídicos e institucionais capazes de fornecer a mínima segurança necessária para que se garanta qualidade de vida sob o aspecto ambiental. O Estado de Direito Ambiental, dessa forma, é um conceito de cunho teórico e abstrato que abarca elementos jurídicos sociais e políticos na busca de uma situação ambiental favorável à plena satisfação da dignidade humana e harmonia dos ecossistemas.⁵⁰

Nesse mesmo sentido, o Direito deve ser visto, também, como uma das ciências integrantes desse sistema multidisciplinar, sendo, “uma faceta do complexo de realidades que se relacionam com a ideia de Estado de Direito do Ambiente”⁵¹,

⁴⁹“A compreensão dos princípios presentes no ordenamento jurídico, sobretudo o estudo daqueles princípios que destaco como princípios essenciais (princípios-essência), é fundamental para orientar uma prática compatível da atividade econômica com a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, percorro os princípios descritos no art. 170, apontando a existência de dois tipos bem diferentes. É possível identificar aqueles que indicam a base, as condições estruturais do modo de produção imperante: os princípios-base. Juntamente com estes, mas extrapolando o âmbito da prática econômica, estão prescritos outros princípios, que se revelam inclusive em outros dispositivos constitucionais, mostrando a essência da Constituição: são os princípios-essência.” (In: DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 174).

⁵⁰CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 153.

⁵¹CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 153.

“não podendo ser relegada pelo Poder Público”⁵²

Assim sendo, a Constituição Federal de 1988 (art. 225, parágrafo 1º, V), de forma expressa, estabelece a necessidade de controle e gestão dos riscos da “produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias” para proteção do meio ambiente essencial a qualidade e a manutenção da vida frente a riscos que, Paulo Affonso Leme Machado define como inaceitáveis:

Como aqueles que colocam em perigo os valores constitucionais protegidos, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado, os processos ecológicos essenciais, o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, a diversidade e a integridade do patrimônio biológico – incluído genético – e a função ecológica da fauna e da flora.⁵³

Essa previsão constitucional regulamentando as diretrizes de administração dos riscos em potencial para os objetivos e fundamentos do Estado na proteção do meio ambiente, constitui aquilo a que se refere pelo conceito de Estado de Direito Ambiental, “haja vista que o aspecto jurídico é fundamental para a configuração e a solidificação de estruturas efetivas, no âmbito do Estado e da sociedade, que visem proteção do meio ambiente.”⁵⁴

É dentro dessa concepção de função administrativa de gestão dos riscos ambientais, por meio dos mecanismos e instrumentos para avaliação e prevenção de impactos ambientais, encartados no sistema normativo, que se institui o Estado de Direito Ambiental ou Estado Constitucional Ecológico.

São funções exercidas pelo Estado de Direito Ambiental, que tem como foco principal a institucionalização de mecanismos que visem à gestão preventiva dos riscos causados por problemas ambientais de segunda geração, que derivam e abarcam os problemas de primeira geração⁵⁵; assim como, objetiva conferir

⁵²MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 14 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 73.

⁵³MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 14 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 73.

⁵⁴LEITE, José Rubens Morato; PILATI, Luciana Cardoso; JAMUNDÁ, Woldemar. Estado de Direito Ambiental no Brasil. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 619

⁵⁵ De fato, são variadas as posturas jurídicas que se pode assumir diante de problemas ecológicos. Estes se dividem, a exemplo das gerações de direitos, em problemas ecológicos de primeira e segunda geração. Os problemas de primeira geração são aqueles relacionados a uma poluição linear, como a poluição industrial, e as normas que visam coibi-los então orientadas por uma lógica antropocêntrica. Os problemas de segunda geração, que não excluem os primeiros e deles

efetividade aos princípios da prevenção e da precaução, o que significa modificar o modo de instrumentalização do direito, passando a ser verdadeiramente proativo na busca de se evitar os danos; e, não apenas, na busca pela recuperação dos prejuízos; adaptando-se, portanto, a natureza preventiva necessária para a efetiva proteção do bem ambiental ecologicamente equilibrado.

1.1.7 O Estado de Direito, a Constituição e os Direitos Fundamentais

Faz-se necessário estabelecer algumas considerações sobre a Constituição como regra normativa suprema e diretiva do sistema jurídico, que se veste não como uma proposta, mas como uma proclamação, como opção constituinte projetada expressa ou implicitamente caracterizada como espírito e fim do sistema.

E, por via reflexa, analisar o conteúdo material eleito para composição do texto constitucional, como normas substancialmente de natureza de aplicação imediata e eficácia plena (com base na visão neoconstitucionalista), para garantia dos direitos tidos como fundamentais⁵⁶, “integrante do plano mais elevado do caderno de direitos reconhecidos aos cidadãos”.⁵⁷

A constitucionalização do ordenamento jurídico não representa uma espécie de sistema “tudo-ou-nada”, mas sim, um mecanismo de gradação de intensidades, em que o neoconstitucionalismo impõe-se como forma mais avançada nessa concepção. A ideia básica, dentro dessa moldura de normas em trânsito, é que os direitos fundamentais devem ser reconhecidos como normas supremas, vinculantes, efetivas e aplicáveis em qualquer operação do direito. Entre os quais, o

decorrem, são exatamente os efeitos mais intrincados dos primeiros, a exemplo da camada de ozônio. Na segunda geração, os problemas não são mais locais, a dimensão dos seus efeitos demanda soluções globais e com isso as decisões tomadas para saná-los afetam não apenas o hoje, mas projetam-se para o futuro.

⁵⁶Formalmente, direitos fundamentais são aqueles que, reconhecidos na Constituição ou em Tratados internacionais, atribuem ao indivíduo ou a grupo de indivíduos uma garantia subjetiva ou pessoal (In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 96). São variegadas as teorias jurídicas que buscam justificá-los e explicá-los, não cabendo, no presente trabalho examiná-los.

⁵⁷ BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite, organizadores. 1 ed. São Paulo: Saraiva. p. 98.

direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto de forma sistemática no corpo constitucional.

A Constituição como regra normativa suprema e determinante para a sistematização organizacional “é um instrumento do processo civilizatório” que tem como principal objetivo “conservar as conquistas incorporadas ao patrimônio da humanidade e avançar na direção de valores e bens jurídicos socialmente desejáveis e ainda não alcançados”. Com mais evidência do que em outros ramos da ciência jurídica, “o direito constitucional expressa o conflito entre norma e realidade social”.⁵⁸

Em linhas gerais, dessa concepção que não busca esgotar a matéria, extrai-se que a Constituição Federal compõe-se de disposições normativas que representam a pura expressão da vontade de se materializar o dever-ser ideal, abstraído pelo povo, na busca de uma realidade compatível com a efetivação do interesse da coletividade (dignidade humana). Assim como, compõe-se por um conjunto de normas que representam a proteção de direitos fundamentais alcançados ao longo dos tempos, que se configuram como pilar de sustentação primordial para as futuras conquistas, evitando, precipuamente, o retrocesso.

Nesse sentido, Luís Roberto Barroso destaca que, o direito constitucional, ao passo que em sua “história curta, mas intensa, conservou a marca da origem liberal” voltada para organização do Estado fundada na separação dos Poderes e na definição e proteção dos direitos individuais, sofreu modificações substanciais em seu conteúdo normativo. O conteúdo dos direitos foi ampliado. A sua amplitude abarcou mais do que a limitação dos Poderes do Estado e transformou-se na categoria mais abrangente de direitos fundamentais.⁵⁹

Segundo Barroso, novos princípios foram desenvolvidos, gerando a remodelação dos princípios clássicos. De forma progressiva, o direito constitucional deixou de ser um instrumento meramente protetivo da sociedade em face do Estado, para ser um meio de participação ativa da sociedade e um mecanismo de “conformação do poder político a seu desígnio”. Assim, transformando o direito em

⁵⁸BARROSO, Luís Roberto. Direito constitucional contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 45.

⁵⁹BARROSO, Luís Roberto. Direito constitucional contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 45.

ferramenta de transformação social.⁶⁰

O Direito, como ciência em transformação vinculada às mudanças no mundo dos Homens, fruto eminentemente cultural, atravessa o atual período sendo alvo de novas mudanças emergentes nos campos econômicos, sociais e, mais recentemente, na ordem de proteção ambiental, que agrega ao texto constitucional, outras funções⁶¹.

Entre os direitos que compõem esse rol que integraliza essa nova função positiva de atuação do Estado, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, recebe roupagem constitucional especial, tendo como base que a inserção do meio ambiente no texto Carta Magna representa uma verdadeira modificação da forma política e econômica de desenvolvimento. É, sem dúvida, de acordo com ÉdisMilaré, o princípio transcendental de todo o ordenamento jurídico ambiental, ostentando o status de verdadeira cláusula pétrea.⁶²

O direito ambiental é composto por normas constitucionais compreendidas ora como princípios político-constitucionais ora como princípios jurídico-constitucionais. Isto é, constituem-se, respectivamente, pelas decisões políticas fundamentais concretizadas em normas conformadoras do sistema constitucional (ex: artigos 182, 216 da CF) ou por princípios gerais informadores da ordem jurídica nacional (ex: artigos 1º, 3º, 170, 225).

Os instrumentos normativos de política econômica e ambiental revestem-se de força de norma-objetivo que se configura como sendo norma capaz de gerar efeitos⁶³. Tais disposições estabelecem as possibilidades de agir da Administração que imprime uma atuação voltada à redistribuição dos riscos e oportunidades na sociedade, reorientando o desenvolvimento econômico para um viés sócio-ambiental

⁶⁰BARROSO, Luís Roberto. Direito constitucional contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 45.

⁶¹ Além de iluminar o caminho do legislador infraconstitucional, e também do juiz e das atividades públicas, as normas constitucionais que indicam fins a serem alcançados ou princípios a serem preenchidos tem uma outra eficácia jurídica imediata, direta e vinculante, um dever para o legislador ordinário, condicionando negativamente a legislação futura, com a consequência de ser invalidada por inconstitucionalidade qualquer lei que venha a se lhes contrapor. (*In*: DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 174)

⁶²MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, Jurisprudência, Glossário. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 819.

⁶³ Do contrário, seria um verdadeiro devaneio teórico ou retórica política e literária, tendo como base que, conforme Rui Barbosa, não há numa Constituição proposições ociosas sem força cogente (*In*: DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 191.

mais eficiente.⁶⁴

As normas-objetivos, de acordo com Cristiane Derani, revestem o direito de caráter instrumental, ao passo que estabelecem os meios para implementação das diretrizes. São normas que conferem ao direito desse século a natureza transformadora da ordem social, tendo como base a capacidade dinâmica de mudança, a qual a ordem capitalista exige, visto que se trata de uma “ordem dialética de sua própria negação”.⁶⁵

Indo mais além, a presença do bem jurídico ambiental protegido de modo que garanta o equilíbrio ecológico e o bem estar de todos (presentes e futuras gerações), constitui não apenas uma reformulação do modo de organização do Estado, mas uma reestruturação do pensamento e da ética, marcado pelo permanente exercício de fuga da compreensão fragmentária da biosfera.

Essa reformulação, presente de forma explícita nos artigos 1º, 3º, 170 e 225 da Carta Magna, representam uma verdadeira mudança de paradigma na busca de um novo modo de se assegurar o respeito ao indivíduo, a sua dignidade, a sua própria vida; e, ao meio em que está inserido, a partir de uma responsabilidade ambiental solidária imposta ao Estado e a Sociedade Civil. É de se ressaltar, portanto, que nesses preceitos determinados na atual Constituição da República Federativa do Brasil opera-se, de acordo com Eros Roberto Grau, “a superação da dissociação entre a esfera pública e a esfera social” que passam a caminhar juntos na busca dos mesmos fins.⁶⁶

Essa tutela constitucional do meio ambiente, como expresso na CRFB de 1988, tem como núcleo essencial para regulamentação e proteção constitucional da matéria, a determinação do art. 225 (em Capítulo específico) que se estende integralmente ao corpo normativo da Constituição Federal (artigos 1º ao 4º; art. 6º e 7º; artigos 21 ao 24; art.170; art. 182 a 187; art. 192 e 193; artigos 215 a 219 e 232) com uma perspectiva teleológica nova de desenvolvimento, com base no viés da

⁶⁴DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 191.

⁶⁵DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 192-193.

⁶⁶GRAU, Eros Roberto. A Ordem Econômica na Constituição de 1988. 14 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 130.

proteção do ambiente⁶⁷ e sustentado pelo fim social da norma para o alcance do bem comum (artigo 5º da LICC).⁶⁸

Essa presença sistemática do meio ambiente na Carta Magna está intimamente relacionada à característica do bem ambiental, e significa dizer que o bem jurídico ambiental transformou-se em uma das vertentes da garantia da dignidade humana de maneira transversal, tendo como base o fato de não se resumir aos dispositivos concentrados no Capítulo VI do Título VIII dirigido a ordem social – “mas sim, de alcançar, concomitantemente, os inúmeros outros regramentos insertos ao longo do texto nos mais diversos títulos e capítulos, decorrentes do conteúdo multidisciplinar da matéria.”⁶⁹

Em razão disso, na Constituição inicia-se uma jornada que permite propor, defender e edificar uma nova ordem pública centrada na valorização da responsabilidade de todos para com as verdadeiras bases da vida.

1.2 Conceito de Tribunal de Contas, sua finalidade e atribuições

A Constituição Federal de 1988, de maneira expressa, nos termos dos artigos 70 e 71, confere ao Legislativo o poder de exercer o controle externo da administração pública, o que implica em fiscalizar a boa condução gerencial da máquina pública. No exercício desta função, o Legislativo atua com o auxílio do Tribunal de Contas, órgão ao qual se atribui a função de realizar, de maneira técnica e independente, o controle externo da administração pública na busca pelo bem-estar social.

Na prática, confere-se ao Tribunal de Contas, órgão sem qualquer

⁶⁷“No Brasil consagrou-se o uso da expressão meio ambiente. Em Portugal e na Itália utiliza-se apenas a palavra ambiente. Com razão, pois meio e ambiente acabam por resultar em redundância. Meio ambiente que os americanos chamam de environment, os alemães Umwelt, os franceses environnement e os espanhóis ou hispano-americano entorno, é expressão difícil de ser conceituada”. (In: FREITAS, Vladimir Passos de. A constituição federal e a efetividade das normas ambientais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 17).

⁶⁸DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 190-191.

⁶⁹MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, Jurisprudência, Glossário. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 152.

vinculação ou subordinação hierárquica institucional⁷⁰, o múnus público de validar, por meio de avaliações técnicas, a gestão dos recursos públicos. Isto é, credita-se às análises do Tribunal de Contas presunção de veracidade técnica, como órgão certificador, da regular e legítima aplicação dos recursos à luz da legalidade, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade de todas as unidades administrativas de quaisquer dos Poderes, além do controle de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, guarde, gere ou administre dinheiro, bens e valores públicos, incluindo as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público.

De maneira ampla, a competência dos Tribunais de Contas estende-se a toda governança e gestão pública. Da definição estratégica a avaliação dos resultados, o controle compreende todos os atos administrativos, de qualquer natureza, e possui amplo espectro, que vai da estrita análise da observância legal à verificação da efetividade das medidas adotadas, avaliando o controle do mérito administrativo – o que abrange, até mesmo, a racionalidade das prioridades e das despesas.

Cabe, portanto, ao Tribunal de Contas verificar o ciclo de governança e gestão, da definição das diretrizes, avaliação e monitoramento, ao planejamento, execução, controle e avaliação de resultados. É dizer, a fiscalização pode tocar uma simples verificação de conformidade com a regra até a análise do alcance dos objetivos e da eficiência dos meios utilizados para o alcance dos resultados de interesse público e social – ou, inclusive, a adequação dos objetivos fixados com os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal.

Esse irrestrito campo de atuação atribuído às Cortes de Contas baseia-se na ampla designação de competências estabelecidas no artigo 70 da Constituição que, dentre inúmeras fiscalizações expressamente autorizadas, faz destaque à fiscalização operacional, à luz da legitimidade e economicidade, cuja leitura sistematizada, em especial, com o artigo 37, reforça a vertente de atuação baseada na eficiência, eficácia e efetividade.

⁷⁰ De acordo com o Supremo Tribunal Federal: O Tribunal de Contas não é preposto do Legislativo. A função, que exerce, recebe-a diretamente da Constituição, que lhe define as atribuições (STF - Pleno - j.29.6.84, in RDA158/196)

Ao Tribunal de Contas, portanto, confere-se o amplo Poder de Controle da Administração Pública, responsável, em última instância, por assegurar que a condução da gestão pública está alinhada à materialização dos direitos fundamentais e à manutenção do Estado Democrático de Direito – expressão máxima do interesse público.

1.2.1 Controle da eficiência

A eficiência é um dos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública a partir da Emenda Constitucional 19/98. É vetor de observância obrigatória em todos os atos administrativos, exigência, que por si, constitui poder-dever do Tribunal de Contas de fiscalizar.⁷¹

A eficiência, como diretriz de observância obrigatória pelos gestores públicos, legitima a atuação do controle para uma perspectiva ampla. Muito além da legalidade, estrita a forma, a eficiência leva a análise para um patamar, ainda pouco explorado, de verificação da substância do ato, que permite verificá-lo a partir do ângulo de sua operacionalidade e resultado.

A análise sob este prisma tem por finalidade verificar se os resultados pretendidos foram alcançados por meio das melhores estratégias, em termos de técnica, custo, prazo e qualidade. Avaliações dessa natureza, portanto, se aprofundam na operacionalidade da execução para verificar se as entregas ocorreram, por exemplo, de acordo com o orçamento, cronograma e qualidade prevista no planejamento, a partir da melhor técnica disponível.

1.2.2 Controle da economicidade

O controle da economicidade é o ângulo de atuação do controle voltado, essencialmente, para o binômio custo-benefício⁷². É uma análise comparativa do

⁷¹CASTARDO, Hamilton Fernando. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro. Dissertação. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2007. p. 111.

⁷² CASTARDO, Hamilton Fernando. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro. Dissertação. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2007. p. 76.

custo de execução com os resultados obtidos. Trata-se de uma vertente de verificação essencial das políticas públicas por permitir avaliar e decidir pela manutenção ou não da política, ou, pela necessidade de implementar melhorias que impactem na redução dos custos ou no aumento dos benefícios para justificar a continuidade da ação.

Nesse sentido, a economicidade, para Régis Fernandes de Oliveira et al⁷³, refere-se à análise por meio da qual se verifica se a decisão adotada assegurou o melhor resultado. Em termos financeiros, o conceito de economicidade corresponde à justiça promovida a partir da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária, resultando na minimização de custos e na ampliação de resultados.⁷⁴

Para Ricardo Lobo Torres⁷⁵ a economicidade se consubstancia na minimização de gastos públicos e na maximização da receita. Para ele, portanto, transcende o mero controle da economia de gastos, entendida como aperto ou diminuição de despesa. É, sobretudo, a justa adequação e equilíbrio entre as duas vertentes das finanças públicas. E segue:

O controle da economicidade, relevante no direito constitucional moderno, em que o orçamento está cada vez mais ligado ao programa econômico, inspira-se no princípio do custo-benefício, subordinado à idéia de justiça, que deve prevalecer no fornecimento de bens e serviços públicos. Com efeito, o princípio do custo/benefício significa que deve haver adequação entre receita e despesa, de modo que o cidadão não seja obrigado a fazer maior sacrifício e pagar mais impostos para obter bens e serviços que estão disponíveis no mercado a menor preço; as correntes teóricas americanas da *New Public Finance* e da *Public Choice* vêm desenvolvendo esses aspectos, que se projetaram para o tema do controle de contas.⁷⁶

O controle externo da economicidade, portanto, analisa o mérito do ato, com o objetivo de verificar se o órgão, de fato, procedeu de modo mais econômico na gestão do recurso público.⁷⁷ Objeto, por exemplo, que tem sido alvo do controle de economicidade são os incentivos e benefícios fiscais e financeiros, cuja

⁷³OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão; e TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. Manual de Direito Financeiro. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. p. 94.

⁷⁴CASTARDO, Hamilton Fernando. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro. Dissertação. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2007. p. 113.

⁷⁵TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n. 194, Dez/1994. p. 36.

⁷⁶TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n. 194, Dez/1994. p. 36.

⁷⁷CASTARDO, Hamilton Fernando. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro. Dissertação. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2007. p. 113.

verificação consiste em examinar a adequação entre o custo financeiro (gerado pela renúncia, isenção, subvenção, dedução, etc) e os benefícios econômicos e sociais obtidos pela política.⁷⁸

1.2.3 Controle de Legalidade

O controle de legalidade ou controle de conformidade é a verificação da observância dos critérios legais. Amplamente realizado pelos Tribunais de Contas, esta vertente de atuação está associada a uma das funções centrais exercidas pelo controle externo: o *compliance* da administração pública.

A base do controle de legalidade está fundada no Estado de Direito, e se realiza a partir da máxima segundo a qual todos estão submetidos à lei. A verificação da legalidade dos atos administrativos realiza-se por meio da comparação entre o critério legal aplicável ao caso e o ato objeto de avaliação. Analisa-se, portanto, se o ato está em conformidade com as exigências formais ou com os padrões materiais determinados pela lei.

Mais do que avaliar a simples conformidade do ato com as determinações legais, o controle de legalidade funciona como um mecanismo de defesa da segurança jurídica, da justiça e como instrumento de combate à corrupção e outros desvios gerados pelas ilegalidades praticadas contra a administração pública. Isto é, o controle da legalidade não se esgota na legalidade estrita.

Além disso, o controle de conformidade não se esgota na legalidade estrita. O controle se estende, de acordo com Torres, a inúmeros outros corolários da legalidade derivados da ideia de segurança dos direitos fundamentais, como “a tipicidade, a transparência tributária e orçamentária, a proibição de vinculação de receita, a irretroatividade, a anualidade, a anterioridade etc.”⁷⁹

O espectro de atuação do controle no exame da legalidade, portanto, é amplo. A moldura se estende a todos os atos praticados, em quaisquer dos Poderes.

⁷⁸TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n. 194, Dez/1994. p. 37

⁷⁹TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n. 194, Dez/1994. p. 35.

Abrange, inclusive, o exame formal das contas, seus aspectos de certeza, exatidão e correção de números e cálculos.⁸⁰

1.2.4 Controle da Legitimidade

O controle da legitimidade é a vertente de atuação abrangente, que estende a avaliação para além dos limites estritos da legalidade para observar o teor do ato. É o controle, segundo Daniela Gonçalves, que tem o condão de verificar a conformação do ato não apenas com a lei, mas com os princípios que determinam a boa administração. De acordo com a autora, “a distinção entre a legitimidade e a legalidade está no alcance, pois a legitimidade autoriza a verificação do teor do ato e a legalidade determina que se observe as formas prescritas ou não defesas pela lei.”⁸¹

A legitimidade é, portanto, ângulo de análise de natureza híbrida, que recai sobre a legalidade e a economicidade do ato. É verificação técnica que busca a análise dos resultados, a materialização da justiça na aplicação dos recursos e a apreciação do custo-benefício. Para Daniela Zago é a vertente de atuação que se alinha às análises que devem ser realizadas no Estado Social de Direito, do qual se exige mais do que o cumprimento de normas, mas a realização dos direitos fundamentais.⁸²

O controle da legitimidade engloba os princípios constitucionais. Na análise orçamentária e financeira abrange a apreciação do princípio do equilíbrio financeiro, que postula a adequação entre receita e despesa para a superação das crises provocadas pelo endividamento público, por exemplo.⁸³

O aprofundamento da análise nesse nível, essencial, frise-se, para efetividade do controle, abre espaço para o que se define como controle político da gestão dos recursos públicos. Não no sentido político-partidário ou político-

⁸⁰TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n. 194, Dez/1994. p. 35.

⁸¹GONÇALVES CUNDA, Daniela Zago. Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, JUL/2011, v. 1., n. 2, p. 125.

⁸²GONÇALVES CUNDA, Daniela Zago. Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, JUL/2011, v. 1., n. 2, p. 125.

⁸³TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n. 194, Dez/1994. p. 36.

discrecionário, mas de política de Estado no âmbito fiscal, financeiro e econômico na busca pela sustentabilidade dos interesses sociais e da materialização dos direitos fundamentais.⁸⁴

Essa vertente de atuação de intervenção do mérito deve ser sustentada tecnicamente na busca pelo bem-estar da sociedade, da elaboração dos planos, a partir de uma perspectiva preventiva, a realização de fiscalizações concomitantes e a posteriori para o controle da execução e dos resultados com base nos princípios constitucionais financeiros que balizam as decisões políticas. O controle da política, que sempre gerou grandes controvérsias, portanto, tornou-se possível em razão da reforma constitucional que autorizou o Tribunal de Contas a realizar o controle da economicidade e de legitimidade.

1.2.5 Tribunal de Contas: 4º PODER?

A concepção do Estado a partir da tripartição de Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), proposta por Montesquieu⁸⁵, representou, sem dúvida, um grande avanço para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

No entanto, a relação independente e harmônica entre os Poderes, consolidada expressamente no art. 2º da Constituição Federal de 1988, não contempla funções essenciais do Estado que são indispensáveis para assegurar o equilíbrio orgânico da estrutura, dentre as quais a exercida pelo Tribunal de Contas⁸⁶, que tem assumido, com independência, papel essencial de controle da gestão dos recursos públicos à luz dos direitos fundamentais.

A natureza e a classificação do Tribunal de Contas, ainda, não encontram amparo sólido. Inquestionável, apenas, é a sua independência e autonomia, sem vinculação ou subordinação hierárquica institucional. Para Ricardo Lobo Torres⁸⁷,

⁸⁴TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n. 194, Dez/1994. p. 37.

⁸⁵NIVALDO JÚNIOR, José. **Maquiavel O Poder: História e Marketing**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

⁸⁶Para Ricardo Lobo Torres a tripartição dos Poderes não resolve a indagação sobre em qual dos poderes estariam as Cortes de Contas, principalmente porque a noção de poder não absorve a função estatal em seus aspectos materiais e formais. (TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. p. 359)

⁸⁷TORRES, Ricardo Lobo. **O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade**. p. 359

por exemplo, de maneira ampla:

O Tribunal de Contas é órgão auxiliar dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como da comunidade e de seus órgãos de participação política: auxilia o Legislativo no controle externo, fornecendo-lhe informações, pareceres e relatórios; auxilia a Administração e o Judiciário na autotutela da legalidade e no controle interno, orientando a sua ação e controlando os responsáveis por bens e valores públicos.

Essa perspectiva coloca o Tribunal de Contas como organização transversal na estrutura de Estado que serve de suporte a todos os Poderes e a própria Sociedade, sem aprisionamento à lógica de tripartição. Essa posição, inclusive, suporta-se em parte significativa da doutrina.

De acordo com Odete Medauar, o Tribunal de Contas é órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.⁸⁸ Da mesma maneira, para Celso Antônio Bandeira de Melo o Tribunal de Contas, em nosso sistema, é um conjunto orgânico perfeitamente autônomo.⁸⁹

Em resumo, de maneira transversal e abrangente, o Tribunal de Contas exerce o Poder de controlar a gestão dos recursos públicos, de quaisquer dos três Poderes, sob os prismas da legalidade e da legitimidade, o que compreende fiscalizar, não apenas a observância formal da lei, mas a eficiência, eficácia, efetividade e economicidade dos atos administrativos e de seus resultados.

Por força da relevância da função do controle para a gestão e governança do Estado, alguns países reconhecem, por expressa disposição constitucional, o controle como o 4º Poder. Um dos exemplos é a África do Sul, que estabeleceu na Constituição de 1996, ao lado dos 3 (três) Poderes típicos, as instituições de Estado de apoio à Democracia Constitucional, o que compreende, além do Defensor Público e a Comissão Eleitoral, o Auditor-Geral, competente para auditar as contas, demonstrações financeiras e a gestão da administração pública da África do Sul.⁹⁰

⁸⁸MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 141.

⁸⁹MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22. ed. São Paulo: Malheiros. 2007. p. 137.

⁹⁰FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis,

Vários outros países, como a Índia, a Colômbia, a Bolívia e o Equador também estabeleceram, de maneira expressa nas Constituições, poderes específicos, além da tripartição clássica.

A Carta Constitucional do Equador, por exemplo, constitui 5 (cinco) poderes, designando de Transparência e Controle Social a função do Estado responsável por: promover e impulsionar o controle das entidades e órgãos do setor público, bem como das pessoas (físicas ou jurídicas) do setor privado que desenvolvam atividades de interesses públicos, para que os realizem com responsabilidade, transparência e equidade; fomentar e incentivar a participação cidadã; proteger o exercício e cumprimento dos direitos; e prevenir e combater a corrupção.⁹¹

Na Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia de 2009, dentre os títulos reservados para tratar da estrutura e organização funcional do Estado, destaca-se a Função de Controle, que estabelece a Controladoria Geral do Estado, órgão técnico que fiscaliza a utilização dos recursos e a consecução dos objetivos das instituições do Estado.⁹²

É claro que ascender a função de controle a *status* de Poder na Constituição não implica, necessariamente, no fortalecimento do sistema de controle. De qualquer maneira, não há como negar que se trataria de um movimento estrutural do Estado que demonstraria a valorização de uma função intrinsecamente relacionada ao combate à corrupção e à boa gestão dos recursos públicos – pontos centrais para o desenvolvimento nacional.

1.3 Governança Pública: Conceito e estrutura

A governança pública ou a governança no setor público nasce do conceito geral de governança desenvolvido para o mundo corporativo com a finalidade de

2015. p. 62.

⁹¹FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. p. 67.

⁹²FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. p. 68.

“alinhar a atuação das organizações às expectativas dos clientes e acionistas”⁹³ com base, essencialmente, na transparência e na prestação de contas associada à responsabilidade por resultados. A diferença reside, em síntese, no fato de a governança pública voltar-se a estruturação das organizações públicas para que sejam capazes de entregar resultados de acordo com as expectativas da sociedade, de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Na prática, a governança pública se forma a partir dos pilares da governança corporativa, com peculiaridades relevantes que precisam ser consideradas para compreensão de sua visão estrutural e de suas implicações. Isto é, em que pese a governança pública e corporativa compartilharem de princípios essenciais (equidade, transparência, observância às leis, conduta ética e prestação de contas)⁹⁴, algumas diferenças estruturais são determinantes.

Para se compreender isso, é necessário ampliar a visão sobre a estrutura representativa de governo no Estado Democrático instituído pela Constituição de 1988, de forma que seja possível perceber que a sociedade corresponde aos acionistas dentro da estrutura de governança corporativa e que os agentes públicos e políticos são os gestores aos quais são delegados os poderes e recursos para que os interesses da sociedade (principal) sejam alcançados.⁹⁵

De maneira técnica, em síntese, governança pode ser definida como um conjunto de mecanismos destinados a alinhar a ação do agente (destinatário de uma delegação) aos interesses do principal (quem delega).⁹⁶ Ou seja, a governança está associada, de forma geral, a um conjunto de instrumentos que maximizem a probabilidade de o comportamento do agente ocorrer de acordo com os interesses do principal e que possibilitem prevenir e corrigir tempestivamente eventuais ações

⁹³ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 243.

⁹⁴ 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 a boa governança (Fairness; Disclosure; Accountability; Compliance). In: ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 243

⁹⁵ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 243.

⁹⁶ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 88.

que estejam em desacordo com as expectativas.⁹⁷

Nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC⁹⁸ ilustra a relevância do tema:

A preocupação da Governança Corporativa é criar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, a fim de assegurar que o comportamento dos executivos esteja sempre alinhado com os interesses do acionistas.

A boa Governança proporciona aos proprietários (acionistas ou cotistas) a gestão estratégica de sua empresa e a monitoração da direção executiva. As principais ferramentas que asseguram o controle da propriedade sobre a gestão são o conselho de administração, a auditoria independente e o conselho fiscal.

Na prática, a governança é um conjunto estruturado e sistematizado de mecanismos que assegura as pessoas que detém o poder (principal) mas não o controle direto sobre a execução das operações, garantia razoável de que suas expectativas sejam atendidas pelos responsáveis pela gestão do negócio (agentes delegados).

Na governança pública a arquitetura desenhada de governo, sua forma e estrutura, geram, naturalmente, com a delegação de poderes (seja por meio do sufrágio universal ou outra forma de acesso aos cargos públicos), a separação entre a sociedade e seus agentes delegados. Nesta situação, a sociedade (acionista) delega a um agente especializado o poder de decisão sobre sua propriedade, recursos e poderes. E, é, a partir dessa “terceirização” das operações da gestão dos recursos públicos, que os interesses do proprietário podem não ser atendidos, resultando em um conflito agente-principal⁹⁹, da qual nasce a necessidade de se criar estruturas de salvaguarda dos interesses sociais.

Em termos gerais, portanto, a governança pública, assim como a governança corporativa, nasce da necessidade de se instituir mecanismos que reduzam os riscos relacionados a comportamentos de gestores oportunistas ou não comprometidos em assegurar os resultados pretendidos pelos proprietários, por

⁹⁷ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 51.

⁹⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5 ed. São Paulo: IBGC, 2015.

⁹⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. *Código das melhores práticas de governança corporativa*. 5 ed. São Paulo: IBGC, 2015.

força da natural assimetria de informação ou da dificuldade de monitoramento da gestão dos recursos e poderes delegados.

Nesse sentido, o Banco Mundial, na publicação do referencial sobre governança corporativa¹⁰⁰, destaca, conforme tradução livre do autor:

O que faz da governança corporativa algo necessário? De maneira simples, os interesses dos que tem efetivo controle sobre a organização podem ser diferentes daqueles que a financiam. O problema, normalmente tratado como conflito de principal-agente, ocorre nas grandes organizações nas quais o proprietário deixa de exercer o controle.

Na ausência da proteção que a boa governança fornece, assimetrias de informação e as dificuldades de monitorar geram insegurança aos detentores do capital financeiro que, sem poder de controle, passam a considerar muito arriscado e dispendioso se proteger dos acionistas e controladores oportunistas.¹⁰¹

Embora se trate de tema projetado no ambiente corporativo, a governança pública possui fundamentos sólidos, definidos com base em princípios éticos aplicáveis a todos os tipos de negócio.¹⁰²No setor público, em especial desde os anos 1990, muitos esforços estão sendo realizados, paralelamente ao desenvolvimento da governança corporativa, para transpor os princípios e boas práticas a organismos de Estado.

O aspecto central de distinção, mais uma vez, está na definição do Principal: “no lugar de acionistas, coloca-se os contribuintes, como agentes principais e outorgantes do modelo de governança pública, pois são os cidadãos contribuintes que canalizam recursos para o Estado, capitalizando-o, para que ele possa produzir bens e serviços de interesse público.”¹⁰³

Assim, para conferir razoável segurança à Sociedade sobre a adequada

¹⁰⁰WORLD BANK. Corporate Governance: A framework for implementation. Washington/DC: Clearence Center, 2000.

¹⁰¹What makes corporate governance necessary? Put simply, the interests of those Who have effective control over a firm can differ from the interests of those Who supply the firm with external finance. The problema, commonly referred to as principal-agente problem, groes out of the separation of ownership and control and of corporate outsiders and insiders.

In the absense of the protections that good governance supplies, asymmetries of information and difficulties of monitoring mean that capital providers Who lack control over the corporation Will find it risky and costly to protect themselves from the opportunistic behavior of managers or controlling shareholders.

¹⁰²ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 244.

¹⁰³ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. *Governança corporativa: fundamentos, desenvolvimento e tendências*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

gestão dos recursos públicos – voltada para assegurar o interesse público –, mecanismos devem ser projetados e executados pela Administração Pública para mitigar os riscos de os objetivos das organizações públicas não serem alcançados conforme o interesse público. Ou, em outras palavras, a governança pública volta-se a criar salvaguardas capazes de assegurar que os objetivos pretendidos pela sociedade sejam alcançados.¹⁰⁴

Na prática, a boa governança deve promover o alinhamento entre as expectativas e necessidades dos *stakeholders*, com o objetivo de mitigar o “conflito de agência” ou o risco de desalinhamento das ações do agente público com os interesses da sociedade, vez que, dentro da perspectiva de Estado Democrático, é o povo o detentor do poder, conforme expressamente previsto no art. 1º da Constituição Federal.¹⁰⁵

Governança pública pressupõe, portanto, para assegurar o alinhamento entre os agentes públicos com a sociedade, de estruturas administrativas (instâncias), processos, instrumentos, e pessoas para avaliar, direcionar e monitorar a organização e a gestão dos recursos públicos, de maneira que as ações sejam planejadas e executadas para atingir, de forma transparente, objetivos republicanos, de acordo com as necessidades do povo.¹⁰⁶

Nesse sentido, de acordo com o Referencial Básico de Governança Aplicável a órgãos e Entidades da Administração Pública do TCU, governança 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.¹⁰⁷

Para melhor compreensão de como a boa governança se realiza na

¹⁰⁴TIMMERS, HANS. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how?. In: The Netherlands Ministry of Finance. 9º Free Public Sector Conference, nov. 2000. p. 9.

¹⁰⁵ Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

¹⁰⁶ WORLD BANK. Chapter 12. Governance and management. In: *Global Evaluations Source book*, 2007. Disponível em:

[HTTP://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf). Acesso em 06 JAN. 2019.

¹⁰⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2004. p. 47.

prática, o TCU estabeleceu, no Referencial Básico, os princípios que estabelecem as diretrizes gerais e os mecanismos e boas práticas essenciais para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de maneira adequada com o objetivo de: definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e promover a *accountability* e a transparência.¹⁰⁸

Essencialmente o modelo referenciado pelo TCU compõe-se de três mecanismos: liderança¹⁰⁹, estratégia¹¹⁰ e controle¹¹¹, constituídos por inúmeros componentes que estabelecem as boas práticas necessárias para mitigar os riscos de conflito de agência, assegurando que as ações planejadas sejam executadas de maneira que os objetivos e resultados sejam atingidos de forma transparente, com efetividade e economicidade.¹¹²

Dentre as inúmeras medidas que devem ser adotadas pelas organizações para estruturação da governança estão: escolher líderes competentes e avaliar seus desempenhos; liderar com ética e combater os desvios; criar sistema com poder de decisão balanceado e com funções críticas segregadas; estabelecer modelo de gestão que assegure o monitoramento e avaliação da estratégia; estabelecer a estratégia com base nas necessidades das partes interessadas; estabelecer metas e delegar poder e recursos para alcançá-las; estabelecer mecanismos para coordenação de ações com outras organizações; gerenciar riscos e instituir mecanismos de controle; estabelecer a função de auditoria interna; e estabeleça

¹⁰⁸ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 248.

¹⁰⁹ [...] refere-se ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança. *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p. 6.

¹¹⁰ [...] envolve o relacionamento com partes interessadas, a definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas, bem como o alinhamento entre planos e operações de unidades e organizações envolvidas na sua execução. *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p. 6.

¹¹¹ [...] abrange aspectos como transparência, prestação de contas e responsabilização. *In*: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p. 6.

¹¹² ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 248.

diretrizes de transparência e sistema de prestação de contas e responsabilização.¹¹³

Em termos práticos, a adoção das medidas referenciadas são indicadores de boa governança pública, que inspiram maior grau de segurança na obtenção de resultados alinhados às necessidades da sociedade. Isto é, organizações públicas que aderem as boas práticas aumentam seu nível de confiabilidade, pois pressupõem o alcance de objetivos que atendam ao interesse público, em razão de, em tese, as práticas indicarem que a gestão está sendo adequadamente direcionada, monitorada e avaliada.

1.4 Governança e Gestão Pública: funções e inter-relações

É importante ressaltar que embora governança e gestão estejam umbilicalmente integradas – e se confundam em inúmeras organizações – é essencial perceber que exercem funções distintas, ainda que na maioria dos casos sutis.

A governança, como sistematicamente destacado neste capítulo, é o conjunto de políticas, normas, estruturas, processos e sistemas voltados para avaliar as condições internas e externas do ambiente, determinar a estratégia e monitorar o desempenho, alinhando os planos elaborados pela gestão aos objetivos do negócio em busca das metas da organização.

A gestão, por sua vez, tem a função, em síntese, de planejar e executar, a partir dos meios disponíveis (pessoas, estrutura, sistemas, processos), a forma mais eficiente, eficaz e efetiva de alcançar a estratégia definida pela governança. Vale dizer, a gestão, alinhada com as diretrizes fixadas, estabelece como as ações operacionais serão empreendidas para atingir as metas e objetivos, controlando e reportando os resultados à governança.

De acordo com o referencial do Tribunal de Contas da União, a governança relaciona-se com os processos de análise e avaliação, tomada de

¹¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. p. 8-26.

decisão e direção, de comunicação e de monitoramento e prestação de contas.¹¹⁴ E, de modo complementar, a gestão refere-se ao funcionamento tático e operacional dos programas, projetos, processos e procedimentos postos em prática no dia a dia organizacional para alcance dos objetivos fixados, com eficácia e eficiência. Em síntese, a gestão exerce as funções de: implementar programas, garantir a conformidade com as regulamentações, revisar e reportar o progresso das ações, garantir a eficácia administrativa, manter a comunicação com as partes interessadas e avaliar o desempenho e aprender.¹¹⁵

É dizer, enquanto a governança avalia, direciona e monitora a estratégia, a gestão, a partir dos recursos e poderes postos à disposição, planeja, executa, controla e age (ciclo PCA), de maneira transparente, para garantir que os objetivos organizacionais sejam alcançados, reportando os resultados obtidos para avaliação da sociedade e de outras partes interessadas.¹¹⁶

Note-se, portanto, que a governança está diretamente vinculada, pela sua natureza e funções, às máximas autoridades das instituições, em geral, organizadas em Conselho, para deliberações colegiadas. Já, a gestão está associada as autoridades em nível tático e operacional, aos quais recai o dever de controlar de maneira direta as ações operacionais e comunicar os resultados para avaliação da governança.

A compreensão dos conceitos de gestão e governança é imprescindível para se iniciar o debate sobre a forma atual de funcionamento do Estado e questionar o motivo pelo qual os serviços públicos não geram resultados que atendam as necessidades sociais, fato gerador da crise do Estado que será objeto de análise do próximo capítulo.

¹¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2004. p. 47.

¹¹⁵ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 248.

¹¹⁶ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 248.

CAPÍTULO 2

ESTADO: CRISES E SUSTENTABILIDADE

A crise do Estado Democrático, quanto à sua organização e finalidade, é tratada de muitas maneiras a partir de diferentes aspectos. Para Dallari, a partir das características fundamentais do Estado Democrático, são três os principais pontos: a) conflitos frequentes e profundos entre os representantes escolhidos pelo povo; b) o desequilíbrio entre a supremacia da liberdade ou da igualdade; e, c) o não funcionamento dos sistemas de freios e contrapesos para balancear os poderes do Estado Democrático.¹¹⁷

Os conflitos frequentes e profundos entre os representantes do povo, em razão, especialmente, das divergências de prioridade e métodos de trabalho, geram inúmeros problemas no processo legislativo que acabam desacreditando o sistema representativo, por sua lentidão, custo, violações às técnicas e à ética.¹¹⁸

O desequilíbrio causado pela supremacia da liberdade ou da igualdade, ao longo das experiências de diferentes tipos de governo, levou ao seguinte impasse: “ou dar primazia à liberdade, sabendo de antemão que isso gera desigualdades injustas”, ou assegurar a igualdade de todos mediante uma organização pesada, de alto custo, rígida e coativa, que sacrifica a liberdade.¹¹⁹

O Estado Democrático tem em sua gênese a marca da limitação e controle sistêmico do poder do Estado. Entretanto, a experiência tem mostrado que os mecanismos de limitação e controle são apenas formais, pois no mundo dos fatos, o que se percebe é o domínio ostensivo de tudo por determinados grupos, criando-se um sistema totalitário com aparência de democrático.¹²⁰

Esses aspectos levaram à crise do Estado Democrático, a ponto de se considerar a democracia utópica por força da difícil superação dos conflitos. A

¹¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 300-303.

¹¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 300-303.

¹¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 300-303.

¹²⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 300-303.

verdade, entretanto, é que, embora a democracia seja complexa e cheia de obstáculos, a história já revelou que “a melhor ditadura causa mais prejuízos do que a pior democracia”, motivo pelo qual se faz imprescindível acreditar que a democracia ainda pode ser realizada.¹²¹

Segundo Dallari, para se alcançar a democracia ideal, são essenciais os seguintes pressupostos: a) eliminação da rigidez formal; b) supremacia da vontade do povo; c) a preservação da liberdade; e, d) a preservação da igualdade.

O primeiro está relacionado ao fato do Estado dever ser flexível para que seja capaz de se redirecionar aos interesses do povo de cada época e de se adaptar às exigências de cada circunstância, de forma que o Estado se amolde à vontade do povo de cada tempo e lugar.

O segundo diz respeito a necessidade de se colocar o povo, de fato, como responsável pela definição das diretrizes políticas fundamentais do Estado, de maneira que seja capaz de escolher livremente e em igualdade.

O terceiro está diretamente associado a assegurar a liberdade a partir da concepção do homem social, preservando a liberdade a partir do relacionamento com todos dentro da perspectiva mútua de deveres e responsabilidades.

E o quarto pressuposto está relacionado a assegurar a igualdade de fato, por meio da igualdade de possibilidades, criando condições para que todos tenham igualdade no ponto de partida, que assegure em alguma medida paridade de armas para disputar os espaços, para que, enfim, “a democracia deixe de ser apenas um ideal utópico para se converter na expressão concreta de uma ordem social justa”.¹²²

2.1 Contexto atual

A compreensão da crise pela qual atravessa o Estado remete, necessariamente, a avaliação do ambiente interno e externo das organizações públicas, o que envolve entender não apenas a maneira como a Administração

¹²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 304-305.

¹²² DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da Teoria Geral do Estado. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 306-307.

Pública é governada e gerenciada – abrangendo todos os mecanismos de governança e gestão –, mas também o contexto cultural, econômico, ambiental e social no qual o Estado está inserido.

2.1.1 Sociedade de Risco

A compreensão do conceito da Teoria da Sociedade de risco exige uma análise multidisciplinar aprofundada, cujo resultado compõe um dos pilares para construção do entendimento da atual realidade pós-moderna da crise social, econômica e ambiental, que tem como ponto de partida, segundo Rubens Morato Leite, “um estágio no qual começam a tomar corpo as ameaças produzidas até então pelo modelo econômico da sociedade industrial”¹²³.

A vontade de ultrapassar os limites, transcender as barreiras e desafiar o impossível, é fator intrínseco a natureza humana. A partir do momento no qual o Homem levantou para enxergar o horizonte, mas não se satisfaz; quando se perguntou pelo desconhecido e pelos seus limites e se atraiu pelo desafio de tentar suplantar a curiosidade ou o simples ego, os obstáculos se tornaram mero desafio motivador, tornando a liberdade¹²⁴, alvo de sua plenitude¹²⁵.

A sociedade de risco tem como base de sua formação, a própria essência do homem, que o impulsiona na busca do novo a partir de uma liberdade “sem critérios”¹²⁶. E o resultado é o de uma sociedade que vive um sistema em grande parte não desejado¹²⁷ por não dimensionar as consequências e os riscos das decisões tomadas ao longo dos tempos.

Nesse contexto, percebe-se que a origem do risco tem uma dimensão

¹²³CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 131.

¹²⁴Aqui se faz um paralelo a filosofia do progresso do século XIX que tem o desenrolar da sociedade moderna fundada no desenvolvimento necessário do potencial intrínseco, em que a constatação da contingência da ação social resgata a dignidade do homem livre, que se vê de novo diante da possibilidade de fazer a sua história com as próprias mãos. (In: BRÜSEKE, Frank Josef. *A técnica e os riscos da modernidade*. Florianópolis: UFSC, 2001. p. 24-25).

¹²⁵BRÜSEKE, Frank Josef. *A técnica e os riscos da modernidade*. Florianópolis: UFSC, 2001. p. 13.

¹²⁶BRÜSEKE, Frank Josef. *A técnica e os riscos da modernidade*. Florianópolis: UFSC, 2001. p. 15.

¹²⁷“O efeito não intencionado torna-se, em hipótese, consequência da minha própria ação. Eu, como ator, posso causar o que eu não queria. A consciência do risco, como consciência da periculosidade das minhas decisões para mim mesmo, pode ser entendida como uma expressão dessa nova situação social. (In: BRÜSEKE, Frank Josef. *A técnica e os riscos da modernidade*. Florianópolis: UFSC, 2001. p. 25).

reconhecidamente humana, que se justifica pela escolha de uma alternativa entre várias¹²⁸, contudo, estabelecida pela defesa do interesse da minoria forte que controla os atos decisórios.

Essa imposição de riscos a todos pela força da corrente política preponderante¹²⁹ é uma prática comum nessa realidade complexa de conflitos de interesses diversos. Ao mesmo tempo em que se exclui a grande maioria das pessoas da possibilidade efetiva de ascender as suas esferas mais elevadas, a organização atual da sociedade criou uma sucessão hierarquizada de espaços, cujo preenchimento acomoda tensões e, em última análise, transmite a todas as pessoas a ideia de que estão participando do jogo¹³⁰.

Dentro dessa perspectiva de compreensão do processo de formação da consciência da realidade econômico-social dos dias de hoje, a inexistência de uma política de gestão dos riscos ambientais e “a indisponibilidade de informações acerca da consequência futura dos atos”¹³¹, são apontados como fatores intrínsecos da sociedade que se desenvolveu a partir do resultado de interesses econômicos da política hegemônica, “definida nos bastidores, pelas grandes corporações”.

O grande público, para manutenção do poder decisório, fica no *status* de leigo dentro dos sistemas abstratos de tomada de decisões político-econômico¹³², o que reduz a proeminência da sociedade na escolha de seu *modus vivendi*¹³³ “ao

¹²⁸ MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, Jurisprudência, Glossário. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 170.

¹²⁹ “Em toda escolha coletiva e em todo processo político, os vários atores com diferentes interesses detêm também distintas posições de poder no jogo e nas negociações políticas. No processo de planejamento se manifesta uma relação e estrutura de poder, cada grupo social procurando dominar os espaços e meios de decisão e intervenção da realidade. Refletindo e reproduzindo uma determinada estrutura de poder na organização da sociedade, as decisões geradas no planejamento expressam uma vontade dominante ou uma hegemonia, entendida não como a simples imposição dos interesses de algum ator sobre os outros, mas como a expressão e síntese do jogo de cooperação e conflito dos atores, com seus poderes e interesses diversificados.” (In: BUARQUE, Sérgio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 82).

¹³⁰ NIVALDO JÚNIOR, José. Maquiavel O Poder: História e Marketing. São Paulo: Martin Claret, 2005. p. 28-29.

¹³¹ BELLO FILHO, Ney de Barros. in: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Morato (org.). Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 89.

¹³² BRÜSEKE, Frank Josef. A técnica e os riscos da modernidade. Florianópolis: UFSC, 2001. p. 20-21.

¹³³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 137.

simples ato de confiar¹³⁴, mesmo não sabendo, de fato, do risco de confiar ou não confiar”¹³⁵.

O que se destaca desse conceito de sociedade como sociedade de risco, portanto, é a própria necessidade de democratização da informação e do poder decisório, devendo-se dar ênfase à concepção de uma sociedade que discute as consequências do debate a respeito do desenvolvimento técnico e econômico antes da efetiva tomada de decisão¹³⁶.

Dentro dessa perspectiva da irresponsabilidade organizada característico da Sociedade de Risco, que se constitui pela não-difusão dos reais motivos das tomadas de decisão¹³⁷, soma-se a inexistência e insuficiência de instrumentos de controle dos atos de poder e, a inadequação dos mecanismos jurídicos de solução dos problemas dessa nova sociedade.

Surge, dessa maneira, a necessidade de adoção de meios técnicos e jurídicos para a definição de diretrizes e de mecanismos de controle para a mitigação dos riscos inerentes ao próprio modelo que serve de base à sociedade, visando a concretização da sustentabilidade.”¹³⁸

Assim, torna-se necessário adequar o sistema jurídico normativo às mudanças da sociedade, voltado para o controle dos atos de quem exerce o poder e para regulamentar as relações jurídicas e os seus efeitos, de dano ou de perigo de dano, que se apresentam devido ao imensurável reflexo das consequências produzidas pelo atual sistema econômico, na busca do desenvolvimento equilibrado entre os pilares social, econômico e ambiental.

¹³⁴“Os que confiam tem um problema a menos: a inquietude da consciência do risco. A predisposição de confiar alimenta-se do desejo de excluir o temível, origina-se do desejo de transferir a responsabilidade pelos acontecimentos futuros para uma outra instância, supostamente mais forte do que a consciência singular e frequentemente com características paternais/maternais.”(In: BRÜSEKE, Frank Josef. A técnica e os riscos da modernidade. Florianópolis: UFSC, 2001. p. 22).

¹³⁵BRÜSEKE, Frank Josef. A técnica e os riscos da modernidade. Florianópolis: UFSC, 2001. p. 20.

¹³⁶BECK, Ulrich. O que é Globalização? Equívocos do Globalismo: Resposta à Globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 177)

¹³⁷CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 137.p. 134.

¹³⁸CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 137.p. 152.

2.1.2 Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade

O objetivo central para a construção de um tópico especificamente voltado para a conceituação de desenvolvimento sustentável e, de maneira introdutória, tratar da sustentabilidade, é demonstrar que a efetivação do direito ao desenvolvimento econômico, no atual contexto, não deve negar a realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isto é, não se trata de uma “antinomia de direitos”¹³⁹, pois apesar de aparentemente incomunicáveis, são direitos que se complementam na busca da concretização da nova e “ideal” concepção de sociedade. É uma questão, que segundo, Machado¹⁴⁰, “deve obrigatoriamente constar da agenda pública e privada” por força constitucional.

A sustentabilidade tem como cerne, a garantia concomitante dos direitos fundamentais de forma ampla, abrangendo as futuras gerações. O conceito de sustentabilidade estrutura-se com base na realização não apenas da proteção do meio ambiente e do crescimento econômico, mas, também, por meio da distribuição mais equitativa do resultado do sistema produtivo, erradicando-se a pobreza e reduzindo-se a desigualdade social de forma intra e intergeracional. O reconhecimento desse preceito de proteção do meio ambiente¹⁴¹, portanto, remete a uma esquematização de valores que se interligam de modo complementar, dando vida a um mutualismo de fatores que antes eram tidos como insociáveis: “a exploração e a não-degradação”¹⁴².

Com base nessa análise, o interesse pela preservação e conservação do ambiente atingiu patamares relevantes no debate da formação da sociedade, que caracterizado pela multidisciplinaridade¹⁴³, destaca-se como fator indispensável na

¹³⁹ BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 20.

¹⁴⁰MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 14 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 133)

¹⁴¹Aqui considerado não apenas como direito ao meio ambiente, mas, sim, qualificado como meio ambiente ecologicamente equilibrado.

¹⁴²CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 137. p. 69)

¹⁴³“No manual clássico de Ecologia Social População, Recursos e Ambiente, de Paul e Anne Ehrlich, por exemplo, são utilizados elementos dos seguintes campos do conhecimento: Estatística, Teoria dos Sistemas, Cibernética, Teoria dos Jogos, Termodinâmica, Física, Bioquímica, Agronomia, Urbanismo, Demografia, Sociologia e Economia”. (In: LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. O que é Ecologia. São Paulo: Brasiliense, 2004.p. 28-29).

garantia dos direitos fundamentais e do bem-estar social.¹⁴⁴

Dentro dessa perspectiva de desenvolvimento sustentável, como processo político-social participativo de repensar o modo de vida da atual sociedade¹⁴⁵, torna-se necessário elaborar um planejamento de desenvolvimento equilibrado, que tem como viés não apenas medidas de conservação ambiental, mas a efetiva reformulação econômica, cultural e educacional da sociedade, atribuindo-se igual importância aos aspectos ecológicos, sociais e econômicos.¹⁴⁶

As metas, portanto, de desenvolvimento sócio-econômico devem ser definidas à luz da sustentabilidade, que, como pressuposto de validade do crescimento, coloca em paridade de importância a sustentabilidade ambiental, a justiça social e a prosperidade econômica¹⁴⁷, ou seja, alia o desenvolvimento sólido e equilibrado, a distribuição do resultado do sistema produtivo e a redução dos efeitos ambientais colaterais, a partir de um “novo meio de como produzir e para quem destinar os frutos da produção.”¹⁴⁸

Nesse sentido, percebe-se que o desenvolvimento sustentável carrega em sua base estrutural de planejamento, a ordem de progresso na garantia dos direitos humanos fundamentais de forma sistemática, que inclui, de acordo com Silva, a eliminação da pobreza absoluta para propiciar um nível de vida que satisfaça as necessidades essenciais da população em geral.¹⁴⁹

Desta forma, o desenvolvimento qualificado como sustentável tem preocupação não apenas com a proteção do meio ambiente, mas também, com a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais adequadas a realidade que transpassa as necessidades atuais. E, conseqüentemente, atinge o patamar de construção ideal para as futuras gerações, dentro da perspectiva intergeracional, em consonância ao estabelecido no Princípio 2 da Declaração das Nações Unidas adotada em Estocolmo em 1972.

¹⁴⁴LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. O que é Ecologia. São Paulo:Brasiliense, 2004.p. 8-9.

¹⁴⁵LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. O que é Ecologia. São Paulo:Brasiliense, 2004.p. 15

¹⁴⁶ BOSSELMAN, Klaus. O princípio da sustentabilidade. Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. 47.

¹⁴⁷BOSSELMAN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**. Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 47.

¹⁴⁸LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. O que é Ecologia. São Paulo:Brasiliense, 2004.p. 27.

¹⁴⁹LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. O que é Ecologia. São Paulo:Brasiliense, 2004.p. 27.

Na Constituição Federal de 1988, o desenvolvimento sustentável integra o rol dos princípios gerais da atividade econômica e de proteção do meio ambiente, direcionando a compreensão integrada e indissociável entre os fatores e conferindo “suporte a tese de que a realização do art. 225 passa pela efetivação do art. 170 e vice versa”.¹⁵⁰

Assim, para proteção do direito reconhecido indistintamente para além do atual momento histórico, faz-se necessário a elaboração de um planejamento, instrumento essencial para realização de prognóstico da realidade futura da sociedade em análise, que conforme Sérgio C. Buarque, “parte do princípio de que o futuro pode ser construído pela sociedade; mas entende que essa construção tem raízes na história, no passado recente e na realidade atual, definidora dos limites do possível.”¹⁵¹

O desenvolvimento sustentável, assim sendo, partindo da definição para direcionamento do avanço econômico-social “é uma aposta no futuro e um instrumento de sua construção, principal matéria-prima do planejamento, que orienta e molda a vontade dos atores e as decisões coletivas, delimitando o terreno do possível para implementar as mudanças capazes de moldar a realidade futura”¹⁵²

2.2 A realidade do Brasil: ineficiência e inefetividade do Estado e a necessidade de se repensar a governança e a gestão pública

Neste tópico, em geral, inúmeros aspectos relacionados às causas e possíveis medidas de solução da crise democrática apontados por Dalmo de Abreu Dallari serão abordados, ainda que de maneira indireta.

O foco, entretanto, frise-se, será a crise do Estado decorrente da não materialização dos anseios sociais, o que se relaciona, diretamente, à supremacia do interesse do povo, cerne do Estado Democrático, causado pela crise de representatividade e pelas falhas do sistema de controle – defendido por Dallari –,

¹⁵⁰DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 173.

¹⁵¹BUARQUE, Sérgio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 81.

¹⁵²BUARQUE, Sérgio C. Construindo o desenvolvimento local sustentável. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 81.

mas também, por força das fissuras na estrutura de governança pública e da ineficiência da administração pública.

2.2.1 Ineficiência da Administração Pública Brasileira

Inúmeros são os estudos e pesquisas que apontam o Brasil como um dos países que mais arrecada tributos e menos entrega benefícios à Sociedade. Pelo sexto ano consecutivo, por exemplo, o Brasil, de acordo com o estudo realizado neste ano pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), é o país com pior retorno à população nas áreas de saúde, educação e segurança quando comparado aos 30 países que possuem as maiores cargas tributárias do mundo.¹⁵³

Vale dizer, embora, apresente sucessivos recordes de receita (em 2017 a arrecadação atingiu R\$2,17 trilhões), o Brasil ainda oferece serviços públicos de baixa qualidade e condições de desempenho e competitividade insatisfatórias em todos os setores econômicos e sociais, inclusive quando comparado com países ainda em desenvolvimento.¹⁵⁴

Na última revisão do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publicado em março de 2017, o Brasil está apenas na 79ª posição (0,754), o que demonstra, de maneira geral, haver baixa qualidade de vida no país – considerando que o indicador compõe-se das três dimensões básicas de desenvolvimento humano: educação, saúde e renda.¹⁵⁵

No que se refere aos principais indicadores de desenvolvimento, o Brasil é sempre classificado entre os piores países. São inúmeras as pesquisas que apontam para essa conclusão.

Na educação pode-se citar a consultoria realizada pela *EconomistIntelligenceUnit* (EIU) que coloca o Brasil como o 39º em educação, em

¹⁵³<https://ibpt.com.br/noticia/2595/CNPL-Brasil-e-o-Pais-que-proporciona-pior-retorno-em-servicos-publicos-a-sociedade>

¹⁵⁴Em 2015 a arrecadação tributária bruta foi de 1,92 trilhões e, em 2016, de 2,02 trilhões. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2016.pdf>

¹⁵⁵<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>

uma análise baseada em testes de matemática, ciências e habilidades linguísticas em apenas 40 países.¹⁵⁶ Outro exemplo, é o resultado da avaliação realizada pela UNESCO, segundo a qual o Brasil ficou em 88º lugar em um ranking com 127 países, que avaliou inúmeros aspectos da educação, dentre os quais a educação infantil e a universalização do ensino.¹⁵⁷

Em relação à saúde, o Brasil, de acordo com pesquisa realizada pela *Bloomberg LP*, é o 9º país que mais destina recursos em termos percentuais do PIB e o 16º em gasto per capita, mas apresenta apenas a 45ª maior expectativa de vida, entre os 48 pesquisados. Esses indicadores conjugados, conforme a metodologia de cálculo utilizada, torna o Brasil o país mais ineficiente na aplicação dos recursos públicos na área da saúde, dentre os 46 rankiados.¹⁵⁸

No que toca a segurança pública, dados do mapa da violência de 2016, elaborado pela UNFPA, agência da ONU, mostram que o Brasil ocupa a 10ª posição em homicídios de jovens no ranking de 100 países, com uma taxa de 21,2 vítimas por cem mil habitantes em 2014. De acordo com os números apresentados, de 1980 a 2014 o número de homicídios por armas de fogo subiu de 6.104 para 42.291 por ano — um crescimento de 592,8%. Do total de assassinatos, cerca de 25 mil vitimaram jovens.¹⁵⁹

Destaque-se, ainda, pesquisa realizada pelo IBOPE a pedido da Confederação Nacional da indústria (CNI), cujos resultados retratam a percepção da Sociedade a respeito da qualidade dos serviços públicos e da carga tributária incidente. Dos 13 (treze) tipos de serviços pesquisados, 9 (nove) foram considerados de baixa ou muito baixa qualidade pela maioria dos entrevistados. Além disso, 91% (noventa e um por cento) da população consideraram muito alta a carga tributária exigida.¹⁶⁰

Esses são apenas alguns exemplos das inúmeras pesquisas e estudos

¹⁵⁶<http://www.abe1924.org.br/56-home/257-brasil-fica-em-penultimo-lugar-em-ranking-global-de-qualidade-de-educacao>

¹⁵⁷<https://guiadoestudante.abril.com.br/universidades/brasil-fica-em-88o-lugar-em-ranking-de-educacao-da-unesco/>

¹⁵⁸<https://saudebusiness.com/noticias/indice-bloomberg-eficiencia-saude-brasil/>

¹⁵⁹ <https://nacoesunidas.org/brasil-e-10o-pais-que-mais-mata-jovens-no-mundo-em-2014-foram-mais-de-25-mil-vitimas-de-homicidio/>

¹⁶⁰Confederação Nacional da Indústria. http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Documents/CNI_IBOPE_edicao%20especial_jul2013_web.pdf

desenvolvidos ao longo dos anos, que buscam avaliar a qualidade dos aspectos socioeconômicos dos países ao redor do mundo, que mostram, em conjunto com os dados fiscais, a ineficiência do Estado brasileiro – marcado historicamente por governos burocratizados, de alto custo e baixo desempenho.

Reflexo disso é muito bem retratado por Osborne e Gaebler, que, embora não estivessem se referindo especificamente ao Brasil, retratam perfeitamente o que vivemos: “por não mensurar os resultados, os governos burocratizados raramente logram grandes conquistas.” Os níveis de elevação dos gastos não são proporcionais aos resultados entregues. “Gastam cada vez mais em educação pública, e as médias de desempenho escolar pouco se alteram.” A mesma coisa acontece em todos os outros setores. Gastam, por exemplo, muito em segurança pública, mas os índices de criminalidade continuam a subir.¹⁶¹

A má-gestão, evidenciada pelos indicadores, retorna serviços públicos de baixa qualidade e não permite o desenvolvimento de condições essenciais para o progresso, de forma a assegurar, de maneira geral, qualidade de vida e, principalmente, perspectiva de futuro à Sociedade. Cenário este, que serve de gatilho para que os pressupostos de funcionamento da administração pública passem a ser novamente criticados em busca da eficiência da gestão pública, mensurada por indicadores e metas de resultado.¹⁶²

O legado da era da gestão burocratizada deve ser aperfeiçoada para a visão voltada para resultados efetivos que agreguem valor e bem-estar social. E, para isso, é essencial que o teste de satisfação deixe de ter a reeleição como foco. A política não pode mais se resumir em subjetividade e ideologia, o critério de escolha deve ser a performance e a competência da gestão em prestar serviços públicos.¹⁶³

¹⁶¹OSBORNE, David; GAEBLER, TED. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução: Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Filho. Brasília: MH Comunicação, 1994. p. 151.

¹⁶²OSBORNE, David; GAEBLER, TED. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução: Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Filho. Brasília: MH Comunicação, 1994. p. 151.

¹⁶³OSBORNE, David; GAEBLER, TED. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução: Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Filho. Brasília: MH Comunicação, 1994. p. 152.

2.2.2 Repensar a Administração Pública

As rápidas mudanças ocorridas de maneira sistêmica no ambiente internacional, provocadas, em especial, pelo atual contexto globalizado, têm gerado impactos significativos nos Estados.

A interconexão entre as pessoas, a complexidade das relações culturais, a intensificação dos acordos comerciais, o rompimento das fronteiras causado pelas novas tecnologias alterou diretamente a dinâmica de funcionamento dos Estados, que ficaram mais vulneráveis às mudanças no cenário global.

As modificações da dinâmica internacional passaram a impactar de maneira mais significativa os Estados. A busca por redução dos riscos ou mitigação dos efeitos das alterações no ambiente internacional ou até mesmo identificar oportunidades futuras tem sido um grande desafio para estruturação de Estados competitivos. Nenhum país governado de forma responsável pode prescindir de uma estratégia nacional de posicionamento na nova ordem internacional emergente.¹⁶⁴

Toda crise internacional que impacta a estabilidade do funcionamento dos Estados, implica novas análises para compreensão de suas causas e efeitos, com a finalidade de implementar novas estratégias de controle que confirmem razoável segurança e estabilidade ao funcionamento do Estado.

Nos anos 80, por exemplo, a crise do endividamento internacional gerou discussões entre as lideranças políticas em todo o mundo, entorno da necessidade de promover ajustes estruturais ou, em termos mais analíticos, na área fiscal e nas reformas orientadas para o mercado.¹⁶⁵ Nesse período, a partir das reformas empreendidas no Reino Unido e nos Estados Unidos, por exemplo, estabeleceram-se as bases da nova administração pública, como o movimento estadunidense

¹⁶⁴CATALÁ, Joan Prats I. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (organizadores). 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 272.

¹⁶⁵PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (organizadores). 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 21.

reinventando o governo e a política de terceira via.¹⁶⁶

Esse movimento de reforma da administração pública, em razão da profunda influência inglesa, chegou à Nova Zelândia, país no qual foram empreendidas reformas econômicas e do aparelho estatal similares às realizadas no Reino Unido, igualmente justificadas pelo inchaço da máquina estatal, pelo aumento progressivo dos gastos públicos e pela alegação de melhoria do desempenho e eficiência do setor público.¹⁶⁷

A *accountability* foi colocada em prática, na Nova Zelândia, a partir do *State Sector Act* e do *Public Finance Act* 1989.¹⁶⁸ Essas medidas instruem, até hoje, os departamentos executores de políticas públicas a prepararem de forma detalhada o planejamento dos recursos a serem utilizados, os resultados a serem obtidos, os indicadores de avaliação de performance, além de critérios para mensurar a qualidade dos serviços e bens produzidos.¹⁶⁹

Baseado nessas premissas, o governo neozelandês passou a promover medidas enfatizando os seguintes aspectos: a) a melhoria na relação custo/eficiência na produção de bens e serviços públicos; b) a qualidade desses bens e serviços e sua adequação aos desejos dos consumidores; c) um maior controle dos recursos públicos e mais transparência na sua utilização; d) uma administração fiscal responsável, que restrinja os gastos públicos.¹⁷⁰

Partido desses parâmetros, o monitoramento da *accountability* dos órgãos executores é realizado pelos ministérios e pelo Parlamento, que verificam se a agência executiva ou o departamento responsável cumpre seus objetivos. A partir de 1989, tal como no Reino Unido, o contrato de gestão passou a ser o instrumento

¹⁶⁶DE PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 46.

¹⁶⁷DE PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 46.

¹⁶⁸The purpose of this Act is to consolidate and amend the law governing the use of public financial resources. To that end, this Act provides a framework for parliamentary scrutiny of: the government's expenditure proposals; and the government's management of its assets and liabilities; and establishes lines of responsibility for effective and efficient management of public financial resources [...] – in: legislation.govt.nz

¹⁶⁹DE PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 50.

¹⁷⁰DE PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 50.

para induzir o planejamento e a avaliação de desempenho nos órgãos executores de políticas públicas. Vale ressaltar que noção de *accountability* se tornou um dos elementos principais da nova administração pública.

No Brasil, na década de 90, embora o ajuste estrutural continuasse figurando entre os principais objetivos, a ênfase deslocou-se para a reforma do Estado (e não voltada para o mercado), particularmente para a reforma administrativa com a finalidade de se redefinir o Estado no atual mundo globalizado.¹⁷¹

As propostas de reestruturação do Estado à época eram voltadas para tornar a administração pública compatível com a ordem econômica global capitalista, como estratégia de tornar o Estado competitivo, migrando para uma vertente gerencial, de premissa neoliberal.¹⁷²

Essa lógica gerencial neoconservadora¹⁷³, embora tenha colhido alguns bons frutos de equilíbrio das contas, redução da inflação e retomada da credibilidade, mostrou-se insuficiente. O Estado mínimo não obteve sucesso, seja por não entregar os resultados sociopolíticos necessários, seja porque as falhas do mercado revelaram-se socialmente perversas. A teoria econômica mais recente, segundo Adam Przeworski¹⁷⁴, mostra que os mercados não são eficientes e que a intervenção do Estado, em determinadas circunstâncias, pode melhorar as soluções de mercado, incentivando a produção e o consumo.

Diante do fracasso dos modelos de administração pública burocrática

¹⁷¹PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (organizadores). 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 21.

¹⁷²PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (organizadores). 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 22.

¹⁷³Os movimentos neoconservadores também foram marcados pela reconfiguração dos países ocidentais diante da reestruturação produtiva e do processo de globalização. Dois fenômenos auxiliaram na consolidação de tais movimentos: a crise do fordismo e da socialdemocracia e a renascença do empreendedorismo de inspiração vitoriana. Fazemos uma análise desses fenômenos para compor o cenário que presenciou o avanço neoconservador e para abordar a inserção do gerencialismo na edificação da nova administração pública. O objetivo é completar o quadro de referência inicial de nosso objeto de estudo e abrir o caminho para caracterizar o modelo de gestão construído.

¹⁷⁴PRZEWSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (organizadores). 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 40.

(lenta, cara e ineficiente), social (inchada, cara e ineficiente) e liberal (ilegítimo sob o viés social), novas hipóteses de se reestruturar o Estado se desenvolveram sob a vertente gerencial, à luz da eficiência administrativa.

Inúmeros países que adotaram essa perspectiva, como a Austrália e, em especial a Nova Zelândia (referência em gestão pública), obtiveram sucesso e colhem os frutos da reestruturação do Estado.

2.2.3 Gestão Pública de Excelência

O histórico de fracassos da gestão pública faz surgir mais uma vez, de maneira categórica, a necessidade de se repensar a estrutura do Estado e de seu funcionamento na busca por resultados, o que envolve não apenas amadurecer os mecanismos de governança, mas, em especial, os processos de gestão – um dos maiores desafios do setor público brasileiro.

O ciclo PDCA¹⁷⁵ da gestão, alinhado as práticas de excelência, é essencial para que a organização consiga atender à sua missão e alcançar os resultados dela esperados. Qualquer organização pública deve possuir, de maneira clara e devidamente comunicada, um propósito constituído por objetivos e metas, alcançado por meio de processos e projetos estruturados e sistematizados para produção de resultados orientados ao cidadão.¹⁷⁶

Na busca da excelência da gestão pública, é essencial falar de aspectos que vão muito além dos princípios fundamentais do artigo 37 da Constituição Federal (legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência). É imprescindível considerar aspectos do modelo de excelência de gestão pública (*Gespública*), que abrange: pensamento sistêmico, aprendizado organizacional, cultura da inovação, visão de futuro, geração de valor, comprometimento com as pessoas, foco no cidadão e na sociedade, desenvolvimento de parcerias, responsabilidade social, controle social e gestão participativa.¹⁷⁷

¹⁷⁵ P: Plan; D: Do; C: Check; A: Action.

¹⁷⁶ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 50.

¹⁷⁷ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e*

O pensamento sistêmico sugere que a gestão seja vista de maneira integral, a partir de todas as perspectivas, de modo que as estratégias, os riscos e os controles sejam planejados e executados de forma sistêmica, considerando todas as variáveis envolvidas.¹⁷⁸ Trata-se da perspectiva segundo a qual os diversos componentes da organização são interdependentes. Essa percepção exige do sistema de gestão dinamicidade e flexibilidade, em especial, para reavaliar e reajustar as estruturas na busca por consolidar o alinhamento de todos os componentes da organização para alcance dos objetivos estratégicos.¹⁷⁹

A visão de futuro está intrinsecamente relacionada ao pensamento sistêmico que, de maneira invariável, precisa considerar as possibilidades de mudanças futuras, e, é, nesse ponto, que as organizações também precisam direcionar esforços: preparação para o futuro.

As organizações públicas, assim como as empresas, precisam estar prontas para o amanhã, atualizando-se sobre as novas tendências, tecnologias e inovações, e, acima de tudo, capacitando os servidores para os novos desafios, para realizarem a sua missão organizacional de maneira eficiente, entregando os resultados demandados pela sociedade.¹⁸⁰

Vale dizer, a visão de futuro está diretamente relacionada, não apenas com a capacidade de estabelecer o futuro desejado, mas de gerenciar, de forma constante, as ações e as tomadas de decisões de maneira coerente com o que planejado, antecipando-se às necessidades da sociedade.¹⁸¹

Ver e pensar o futuro, entretanto, não é suficiente. É imprescindível agir para enfrentar o futuro, ou seja, a organização precisa coordenar ações para as mudanças desejadas. E, para isso, é essencial que se desenvolva a cultura organizacional para a inovação, o que consiste em “promover um ambiente favorável

governança pública para resultados: uma visão prática. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 54.

¹⁷⁸ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 54.

¹⁷⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: GesPública. Brasília: Secretaria de Gestão, 2010. p. 14.

¹⁸⁰ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 55.

¹⁸¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: GesPública. Brasília: Secretaria de Gestão, 2010. p. 17.

à criatividade, à experimentação e à implementação de novas ideias”¹⁸², fator intimamente relacionado com a disposição da organização em correr riscos, e, associado a isso, com a existência de confiança entre as lideranças e suas equipes.¹⁸³

As organizações públicas devem buscar a inovação e o aperfeiçoamento constante em busca da excelência que permita o enfrentamento dos desafios previstos na visão de futuro, a começar pelo reconhecimento das vulnerabilidades e pontos fracos da organização que precisam ser tratados e solucionados.¹⁸⁴

A busca, por excelência, pressupõe liderança e constância de propósitos, pois é a “liderança o elemento promotor da gestão, responsável pelo estímulo e comprometimento para o alcance dos resultados organizacionais”.¹⁸⁵ Isto é, organizações com lideranças fortes – de visão inspiradora, democrática, aberto a críticas e sugestões, com coragem de assumir falhas e compartilhar sucessos – movem equipes capazes de atingir metas desafiadoras, de modo sustentável.¹⁸⁶ E, para isso, a alta administração precisa ter visão sistêmica, abrangente e de longo prazo e liderar pelo exemplo.

Além disso, é fundamental que as organizações públicas implementem processos consistentes, monitorados por indicadores e metas adequadamente definidas, que sirvam de base para o aperfeiçoamento contínuo, a partir da coleta e tratamento permanente de dados com base em sistemas de informação.¹⁸⁷ Acima de tudo, organizações com processos estruturados produzem informações relevantes que servem de subsídio para o planejamento, execução de ações, avaliações e tomada de decisões críticas.¹⁸⁸

¹⁸² BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: GesPública. Brasília: Secretaria de Gestão, 2010. p. 15.

¹⁸³ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 56.

¹⁸⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 57.

¹⁸⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: GesPública. Brasília: Secretaria de Gestão, 2010. p. 15.

¹⁸⁶ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 57-58.

¹⁸⁷ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 58-59.

¹⁸⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: GesPública. Brasília: Secretaria de Gestão, 2010. p. 16.

A partir da orientação por processos e informações, é imprescindível que a organização pública consiga perceber, de fato, o valor entregue à sociedade pelos bens e serviços produzidos ao final de seus processos, “assegurando o aumento do valor tangível e intangível de forma sustentada para todas as partes”.¹⁸⁹ E, para isso, é fundamental que a organização defina a estratégia e a cadeia de valor, bem como mapeie os processos-chave e os monitore, com base em indicadores, para avaliar as atividades, aprimorar as entregas e alocar os recursos disponíveis.¹⁹⁰

Acima de tudo, é fundamental, em busca da excelência na gestão pública, o comprometimento das pessoas e, para isso, não há dúvida, é essencial, além da valorização, capacitação e ambiente de trabalho adequado, que os servidores tenham consciência da sua importância para a organização e sejam exigidos, com base em metas e indicadores, por resultados a partir de atividades que produzam valor.¹⁹¹ Tão importante quanto o comprometimento das pessoas, é o comprometimento da organização com as pessoas, adotando medidas para melhorar as condições de trabalho (condições flexíveis, incentivo a formação, estímulo ao conhecimento e novos desafios) para que elas se realizem no exercício de suas funções – estratégia chave para maximizar o desempenho da gestão.¹⁹²

Aspecto que está intimamente relacionado ao comprometimento das pessoas e que é chave para a excelência da gestão, é a participação ativa dos servidores, de maneira a criar um clima organizacional em que todos contribuem, por meio da comunicação e do compartilhamento de informações-chave. É fundamental se criar uma cultura que incentive e encoraje os servidores a assumirem novos desafios que busquem superar as metas organizacionais.¹⁹³

Outro ponto fundamental para a excelência na administração pública é o foco nas expectativas da sociedade, pois a administração para nada mais serve a não ser servir o povo. Embora pareça óbvio, mas muitas organizações públicas se

¹⁸⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa GesPública – Modelo de Excelência em Gestão Pública. Brasília: SEGEF, 2014. p. 16.

¹⁹⁰ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 59.

¹⁹¹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 59.

¹⁹² BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: GesPública. Brasília: Secretaria de Gestão, 2010. p. 18.

¹⁹³ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 60.

perdem nos caminhos tortuosos da burocracia sem fim e se esquecem de sua finalidade. Nesse sentido, a estratégia e os processos para implementação dos objetivos organizacionais devem estar em sintonia com o interesse público.¹⁹⁴

Como consequência – e aqui se destaca outro aspecto da gestão de excelência – é necessário que a organização pública seja transparente e demonstre à sociedade quais resultados estão sendo entregues, colocando-se à disposição, em linguagem simples, todas as informações gerenciais da organização para o controle social. Esse ponto é essencial, pois acima de tudo o controle promovido pela sociedade tem potencial para gerar relevantes aprimoramentos no funcionamento da organização.¹⁹⁵

Com o objetivo de avaliar e, especialmente, induzir a adoção de boas práticas gerenciais na Administração Pública na busca pela excelência na gestão dos recursos por resultado, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GestPública), por meio do Decreto 5.378/2015, que, embora revogado em 2017, criou um importante referencial de excelência para a gestão pública: o Instrumento para avaliação da Gestão Pública – conjunto de orientações e parâmetros para avaliação da gestão pública.¹⁹⁶

O GestPública tinha como objetivo induzir a implementação de medidas gerenciais, com vistas a promover os resultados estratégicos voltados ao interesse do cidadão, por meio do aprimoramento da governança para elevar a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; assegurar a eficácia e efetividade das ações governamentais; promover a gestão democrática, participativa e transparente; eliminar o déficit institucional e promover a eficiência das ações públicas.¹⁹⁷

¹⁹⁴ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 60-61.

¹⁹⁵ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 62.

¹⁹⁶ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: GestPública. Brasília: Secretaria de Gestão, 2010.

¹⁹⁷ BRASIL. Decreto n. 5.378/2005.

2.3 Sustentabilidade como paradigma para superação da crise

A sustentabilidade, segundo Gabriel Real Ferrer e Paulo Márcio Cruz¹⁹⁸, não é outra coisa, senão o processo por meio do qual se busca construir uma sociedade capaz de se perpetuar indefinidamente no tempo em condições que assegurem a dignidade humana.

Essa percepção ampliada do significado de sustentabilidade, como a busca por uma sociedade que assegure as condições necessárias para a dignidade humana ao longo dos tempos, abre os horizontes para além da restrita e automática vinculação do termo ao meio ambiente. Essa premissa ganhou contornos internacionais em 1987 no relatório intitulado “Nosso futuro comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”, no qual se utilizou a expressão desenvolvimento sustentável¹⁹⁹ como “aquele que atende as necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades e aspirações”.

As inúmeras análises e recomendações do Relatório Brundtland induziram a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) em 1992 no Rio de Janeiro. Na busca por implementar as premissas de uma nova sociedade, a Cúpula da Terra, como ficou conhecida a Conferência, aprovou a Agenda 21, documento que definiu estratégias e medidas para o desenvolvimento sustentável, em nível global, destinadas à restauração da integridade ambiental e à promoção de desenvolvimento compatível com o meio ambiente, abrangendo aspectos sociais, econômico-financeiros e políticos.

Além da Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, estabeleceu novas estruturas de governança (Comissão de Desenvolvimento Sustentável, Convenção da ONU sobre a Diversidade Biológica e

¹⁹⁸ FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. La sostenibilidad tecnológica y sus desafíos frente al derecho. In: FERRER, Gabriel Real; DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Claudia da S. Antunes (Org.). Sustentabilidade e suas interações com a ciência, Tomo 01 [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2016, p. 142. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. p. 142.

¹⁹⁹ A expressão precisa de sustainable development (desenvolvimento sustentável) aparece pela primeira vez, num marco diplomático e internacional, na conferência conjuntamente organizada em 1980 pela UICN (União Internacional pela Conservação da Natureza), pelo PNUE (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e pelo WWF (World Wildlife Fund) sobre a estratégia mundial da conservação: a conservação de recursos a serviço do desenvolvimento sustentável (BOURG, Dominique. *Cual es el futuro del desarrollo sostenible?* Tradução de Alejandra Palucha Martinez: Ediciones Akal, 2005, p. 15).

a Convenção da ONU de Combate à Desertificação), que construíram uma “parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chave da sociedade e os indivíduos”, com vistas à conclusão de acordos internacionais voltados a proteção da integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra.²⁰⁰

Dez anos mais tarde, em 2002, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou a Cúpula Mundial sobre Sustentabilidade e Desenvolvimento em Joanesburgo (conhecida como Rio + 10) para avaliar os resultados obtidos. Como estratégia de materialização das estratégias e metas da Agenda 21, os Estados-Membros elaboraram a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Implementação.²⁰¹ Nasceu daí a perspectiva segundo a qual as dimensões ambiental, social e econômica da sustentabilidade, despontaram como aspectos imperativos em qualquer projeto de desenvolvimento.²⁰²

Uma década depois, em 2012, foi realizada novamente no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio + 20. Seu principal objetivo era renovar e reafirmar o compromisso político com o Desenvolvimento Sustentável, que resultou em um documento político com medidas objetivas para implementação do desenvolvimento sustentável e nas metas de desenvolvimento sustentável, que mais tarde subsidiaram a elaboração dos objetivos de desenvolvimento do milênio.²⁰³

Três anos depois, na sede da ONU em Nova York, foi realizada a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, onde todos os países integrantes da Organização das Nações Unidas definiram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), compondo uma nova agenda de desenvolvimento até 2030 com foco na promoção da prosperidade, na proteção do meio ambiente e no bem-estar de todos, com

²⁰⁰ FONTES FILHO, Cláudio Barbosa. A sustentabilidade como princípio na constituição brasileira. Dissertação. Itajaí: UNIVALI, 2017. p. 102.

²⁰¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Agenda 21. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/joanesburgo.doc>. Acesso em: 29 jun. 2016.

²⁰² FONTES FILHO, Cláudio Barbosa. A sustentabilidade como princípio na constituição brasileira. Dissertação. Itajaí: UNIVALI, 2017. p. 102.

²⁰³ ONU. Organização das Nações Unidas. Rio+20. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>.

inspiração nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).²⁰⁴ O relatório que sintetiza os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, “O caminho para a dignidade até 2030: acabando com a pobreza, transformando todas as vidas e protegendo o planeta”, que guiou a construção dos objetivos em 2015, indica o esforço internacional na pretensão de reduzir a pobreza, a desigualdade e promover o bem-estar de todos.

Em resumo, portanto, o conceito de sustentabilidade é resultado de um longo processo de depuração e análise, que converge para a ideia de bem-estar duradouro, o que passa pela materialização equilibrada de inúmeros aspectos sociais, econômicos e ambientais. Segundo Maria Cláudia de Souza, a sustentabilidade “representa uma reviravolta na maneira de se compreender e pensar ecologia, economia e sociedade”, deixando de ser uma dicotomia para ser uma “relação de equilíbrio e harmonia, com vistas à melhoria da vida social do homem.”²⁰⁵

2.4 A sustentabilidade do Estado e suas dimensões

A base tripartite da sustentabilidade (*triple bottomline*), compreendida pelos eixos social, econômico e ambiental, foi idealizada, no Relatório Brundtland, como princípio fundamental para condução do desenvolvimento, a partir da perspectiva de se promover as necessidades de hoje, sem comprometer o bem-estar das gerações futuras.²⁰⁶ Para alguns estudiosos, como Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza, a sustentabilidade pode se consolidar como o novo paradigma indutor no Direito da pós-modernidade, pois funciona como uma espécie de meta

²⁰⁴ ONU. Organização das Nações Unidas. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <http://www.un.org/millenniumgoals>: 1. Erradicação da extrema pobreza e da fome; 2. Atender a educação infantil universal; 3. Promover a igualdade de gênero; 4. reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7. assegurar sustentabilidade ambiental; 8. Parcerias Globais para o desenvolvimento

²⁰⁵ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. In: CRUZ, Paulo Márcio; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; GARCIA, Marcos Leite (Org.). Meio ambiente, transnacionalidade e sustentabilidade, volume 2 [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2014, p. 81. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 15 jun. 2016).

²⁰⁶ O desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

princípio.²⁰⁷

Trata-se, portanto, antes de tudo, de uma premissa ética categórica reveladora de uma preocupação que atravessa as fronteiras do tempo, a partir da lógica segundo a qual apenas pode ser compreendido como sustentável, as condutas que promovam o bem estar hoje sem impactar no equilíbrio das condições básicas do bem-estar das futuras gerações. Mais a fundo, Bosselman defende que é no âmbito dos valores básicos que a sustentabilidade – como a justiça – deve ser concebida. E que a justiça e a sustentabilidade social são condições básicas de qualquer sociedade civilizada.²⁰⁸

Essa visão de sustentabilidade, fundada na preocupação com o bem estar futuro a partir de uma perspectiva ética intergeracional, tem provocado reflexões que estão ampliando o núcleo da base que conforma a sustentabilidade, no sentido de introduzir novas facetas ao conceito, indo além dos aspectos social, econômico e ambiental. Exemplo prático disso são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pela Cúpula das Nações Unidas para orientação das políticas nacionais²⁰⁹, que abrange aspectos como: emprego digno e crescimento econômico (8); indústria, inovação e infraestrutura (9); paz, justiça e instituições fortes (16).

A inclusão de novas faces à sustentabilidade confere natureza multidimensional ao conceito, indispensável ao alcance efetivo do propósito concebido pelo princípio, de conformação do bem estar atual e futuro. Inúmeros autores têm contribuído para a inclusão de novas perspectivas à sustentabilidade,

²⁰⁷ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. In: CRUZ, Paulo Márcio; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; GARCIA, Marcos Leite (Org.). Meio ambiente, transnacionalidade e sustentabilidade, volume 2 [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2014, p. 142. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 15 jun. 2016)

²⁰⁸ BOSSELMAN, Klaus. O princípio da sustentabilidade. Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 27.

²⁰⁹ Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: 1. Erradicação da pobreza; 2. Fome zero; 3. Boa saúde e bem-estar; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de Gênero; 6. Água Limpa e saneamento; 7. Energia acessível e limpa; 8. Emprego digno e crescimento econômico; 9. Indústria, inovação e infraestrutura; 10. Redução das desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Consumo e produção responsáveis; 13. Combate às alterações climáticas; 14. Vida debaixo da água; 15. Vida sobre a Terra; 16. Paz, justiça e instituições fortes; 17. Parcerias em prol das metas. disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>.

dentre os quais, destaca-se Juarez Freitas²¹⁰ que, em sua obra *Sustentabilidade Direito ao Futuro*, aborda o tema a partir da interconexão de cinco pilares: social, ambiental, econômico, ético e político-jurídico.

Segundo Freitas²¹¹ a multidimensionalidade do conceito de sustentabilidade se deve à própria natureza multidimensional de bem-estar (núcleo central do princípio), apenas alcançável se houver simultânea realização das dimensões. É dizer as faces da sustentabilidade são mais do que interconectadas, são interdependentes, conformando uma relação condicional recíproca, sem as quais o pretendido bem-estar da geração atual e futura jamais se realizará.

A dimensão social, em síntese, refere-se à necessidade de implementação das condições indispensáveis ao desenvolvimento social, ao florescimento das potencialidades humanas e a formação de uma sociedade digna, o que pressupõe, essencialmente, educação de qualidade, investimento em pesquisa, tecnologia e inovação e construção de um ambiente que forneça as condições mínimas para evolução humana a longo prazo.²¹²

O aspecto social, ressalte-se, de acordo com as diretrizes gerais de orientação da posição brasileira sobre a agenda de desenvolvimento sustentável²¹³, é tratado como prioritário pelo governo: “o Brasil considera que a erradicação da pobreza, em todas as suas manifestações, deve constar como primeira prioridade nas iniciativas para o desenvolvimento sustentável. Com base nas experiências dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o Brasil tem assinalado a importância de que essa prioridade permeie o conjunto dos ODS na forma de eixo central.”

O aspecto econômico traz ao centro da reflexão análises de eficácia, eficiência e efetividade das ações, os riscos envolvidos, o *trade-off*, os benefícios e os custos das decisões no futuro. Relaciona-se, portanto, à sustentação em si, ao longo do tempo, da política econômica adotada, dos padrões de produção e industrialização, dos incentivos fiscais concedidos, e, além disso, dos mecanismos

²¹⁰ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade Direito ao Futuro*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

²¹¹ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade Direito ao Futuro*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 57

²¹² FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade Direito ao Futuro*. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 60

²¹³ BRASIL. Negociações da Agenda de desenvolvimento pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira. Setembro de 2014. Disponível em: < NR: disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>>

para a justa distribuição de renda, considerando os reflexos para a o bem-estar da atual e das futuras gerações.

A dimensão ambiental relaciona-se à busca por manter os processos ecológicos básicos essenciais à manutenção da vida, à conservação dos aspectos sensíveis ao equilíbrio ecológico e à utilização racional dos recursos ambientais indispensáveis ao homem de maneira a manter a possibilidade de sua utilização, com a mesma qualidade, pelas gerações futuras. Trata-se, segundo alguns autores, como Gabriel Ferrer, da mais importante das dimensões, porque a preocupação com o meio ambiente moveu ações comuns na busca da sustentabilidade.²¹⁴

Inúmeros autores referem-se à dimensão ambiental ou ecológica, como a base da concepção triparatite de sustentabilidade. Bosselman, por exemplo, defende que uma das principais mensagens da Carta da Terra é a de não assumir qualquer rivalidade entre o natural e as esferas humanas. Os seres humanos são parte da natureza e, embora distintas por meio de acordos culturais, não são em sentido ecológico diferentes dela. A sustentabilidade ecológica, portanto, não deve ser entendida como uma forma concorrente com a prosperidade social e econômica, pois é simplesmente a base de ambos.²¹⁵

Além das faces que compõem a base da sustentabilidade (social, ambiental e econômica), ao menos outras duas dimensões devem ser destacadas: a ética e a político-jurídica.

A dimensão ética da sustentabilidade remete ao discurso de exigir comportamentos que busquem uma dupla finalidade: o bem-estar, simultaneamente, pessoal e social. Isto é, a sustentabilidade realiza-se, à luz da percepção ética, em atitudes capazes de universalizar a produção do bem-estar, de forma que o maior número de pessoas passe a se beneficiar do bem-estar material e imaterial.²¹⁶

Com base nisso, não resta dúvida, é absolutamente necessário

²¹⁴ FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. La sostenibilidad tecnológica y sus desafíos frente al derecho. In: FERRER, Gabriel Real; DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Claudia da S. Antunes (Org.). Sustentabilidade e suas interações com a ciência, Tomo 01 [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2016, p. 142. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. p. 145.

²¹⁵ BOSSELMAN, Klaus. O princípio da sustentabilidade. Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 104.

²¹⁶ FREITAS, Juarez. Sustentabilidade Direito ao Futuro. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 61.

considerar a ética como dimensão essencial da sustentabilidade, pois é ela a força motriz que gera os comportamentos necessários para a materialização coletiva do bem-estar duradouro. Sem o aspecto ético, pilar central que sustenta a sociedade, perde-se a condição básica do ambiente de promover condutas verdadeiramente voltadas ao bem-estar da coletividade.

Por último, destaca-se aqui o quinto aspecto da sustentabilidade: o político-jurídico. Nesse ponto, o que se revela é o direcionamento normativo para a defesa da atual geração, pautada pelo dever de assegurar as condições mínimas às gerações futuras. Trata-se da dimensão que estabelece as regras e direciona a estruturação das relações jurídicas, os direitos e deveres na busca pela proteção intergeracional e pela responsabilização por condutas insustentáveis.

Mais do que isso, a dimensão política-jurídica impõe ao Estado o dever de direcionar suas diretrizes estratégicas, objetivos e ações, bem como estruturar mecanismos de supervisão e controle, voltados para o alcance do bem-estar duradouro ao maior número de pessoas, a partir da prestação de serviços públicos efetivos que priorizem direitos fundamentais.

Essa dimensão é o elo que conecta, formalmente, todos os outros aspectos e cria as condições jurídicas – fator necessário no Estado de Direito Democrático – para se promover a sustentabilidade em sua multidimensão.

O caráter multidimensional do conceito de sustentabilidade ainda recebe, por inúmeros outros autores, diversas outras faces, como a tecnológica, defendida por Ferrer²¹⁷, em razão da relevância do progresso científico para a Sociedade e dos riscos colaterais derivados das novas tecnologias.

A verdade é que a sustentabilidade pode ser vista de diversos ângulos, cada qual composta por faces interconectadas que vão muito além da estreita conexão com o meio ambiente. Ou seja, a sustentabilidade é conceito que, para ser compreendido e verdadeiramente materializado, depende de visão sistêmica, da compreensão de todos os seus elementos, da maneira como se inter-relacionam e

²¹⁷ FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. La sostenibilidad tecnológica y sus desafíos frente al derecho. In: FERRER, Gabriel Real; DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Claudia da S. Antunes (Org.). Sustentabilidade e suas interações com a ciência, Tomo 01 [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2016, p. 142. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. p. 112.

da dinâmica de suas causas e efeitos.

Hoje, mais do que o desafio de compreender a complexidade que envolve a sustentabilidade, o grande problema, agora, de acordo com Maria Cláudia, é de implementar essa concepção²¹⁸ que envolve diretamente o Estado, protagonista natural no processo de fazer acontecer o bem-estar social por meio da gestão de políticas públicas.

2.4.1 A sustentabilidade do Estado

O imperativo de sustentabilidade exigido para assegurar o bem-estar social, passa, em grande medida, pela atuação do Estado. De acordo com Ferrer²¹⁹, é necessário se reconsiderar e reformar as nossas instituições de forma que promovam mais justiça e sejam mais humanas.

Nasce, dessa maneira, a necessidade do Estado de se alinhar ao conceito e incorporar a sustentabilidade aos seus valores, princípios e diretrizes estratégicas, como vetor axiológico que deverá pautar seus objetivos, políticas, programas, projetos e ações, bem como seus mecanismos de governança e gestão, voltados para materializar o bem-estar social. A OCDE, inclusive, defende que: a governança corporativa é um dos instrumentos determinantes do desenvolvimento sustentável.²²⁰

A incorporação do conceito de sustentabilidade pelo Estado faz surgir um novo paradigma de responsabilização pública por resultados, em um engajamento gerencial voltado para perspectivas de cenário e de visão de futuro de longo prazo, de maneira a viabilizar os meios de assegurar o bem-estar intergeracional. Isto é, a Administração Pública deve ser gerida de forma a entregar resultados que gerem

²¹⁸SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. In: CRUZ, Paulo Márcio; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; GARCIA, Marcos Leite (Org.). Meio ambiente, transnacionalidade e sustentabilidade, volume 2 [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2014, p. 142. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 15 jun. 2016)

²¹⁹FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. La sostenibilidad tecnológica y sus desafíos frente al derecho. In: FERRER, Gabriel Real; DANTAS, Marcelo Buzaglo; SOUZA, Maria Cláudia da S. Antunes (Org.). Sustentabilidade e suas interações com a ciência, Tomo 01 [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2016, p. 142. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. p. 148.

²²⁰ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 244.

bem-estar duradouro à Sociedade.

Essa compreensão que se constrói a partir da sustentabilidade, exige da administração pública, acima de tudo, profundo profissionalismo gerencial, capaz de direcionar, planejar, executar, controlar, monitorar e avaliar os resultados, em busca de eficácia, eficiência e efetividade das políticas públicas em longo prazo.

Trata-se de um grande desafio, em especial, porque exigirá dos gestores públicos, dentre inúmeros outros aspectos, grande capacidade de: a) planejar fundamentado sobre análises de ambiente (interno e externo), de riscos (ameaças e oportunidades) e de cenários em longo prazo (ideal e alvo); b) implementar as estratégias, a partir das análises de contexto, seletividade das melhores ações estratégicas, de gestão de riscos, de *stakeholders* e de recursos; c) de controlar as ações e os resultados, a partir de estratégias voltadas para reduzir os riscos de insucesso dos objetivos organizacionais; d) de avaliação sistemática dos avanços, por meio de verificação de metas e indicadores²²¹; e, e) de implementação de sistemas de incentivos e recompensas para gestores de sucesso. E, para tanto, é imprescindível um novo processo de reestruturação do Estado, pois “sem desenvolvimento institucional não há qualquer garantia de sustentabilidade dos avanços que eventualmente possam ser alcançados na gestão pública.”²²²

Esses desafios que se impõem ao Estado, em razão da sustentabilidade exigida, fazem recair-lhe sobre os ombros pesos maiores de responsabilização na gestão dos recursos públicos por resultados. Dentre os aspectos que obrigatoriamente devem ser centrais na gestão pública sustentável, na busca pela materialização do interesse público e do bem-estar social de maneira duradoura, estão: a) a dimensão econômico-financeira (relaciona-se com os problemas no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária); b) a dimensão institucional-administrativa (relaciona-se com a organização e articulação dos órgãos e a capacidade de

²²¹ a maioria dos legisladores e executivos públicos não sabe dizer quais dos programas que patrocina são bem-sucedidos e quais não são. Quando eles impõem cortes ao orçamento, não sabem se estão cortando supérfluos ou essenciais. OSBORNE e GAEBLER, p. 161.

²²² CATALÁ, Joan Prats I. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (organizadores). 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. p. 275.

direcionamento, planejamento e controle); e, c) a dimensão sociopolítica (relaciona-se com os problemas situados no âmbito das relações entre o Estado e a Sociedade, os direitos do cidadão e a sua participação na gestão pública).

O equilíbrio entre estas dimensões tornará a gestão pública democrática e será essencial para assegurar a entrega de resultados efetivos, alinhados ao interesse público e social de maneira duradoura para além da atual geração.²²³

2.4.2 As dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica do Estado sustentável

A sustentabilidade, assim compreendida como princípio que busca a realização do bem-estar coletivo intergeracional, é conformada, acima de tudo, pela tomada de decisões voltadas para materialização dos interesses e do bem-estar do maior número possível de pessoas da atual e das futuras gerações.

Pensar em promoção do bem-estar pelo Estado, necessariamente, leva a reflexão filosófica do que é o Estado, o que ele deve ser e, acima de tudo, repensar qual deve ser a missão, quais objetivos e resultados deverão ser entregues pelo Estado e como deve ser sua estrutura e modo de funcionamento para assegurar o interesse público e o bem-estar social.

Para isso, o Estado precisará passar por uma profunda mudança para construção de uma gestão pública verdadeiramente democrática e, portanto, sustentável, que busque realizar as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa, de vertente gerencialista, e, a dimensão sociopolítica, de vertente societal. Trata-se de um enorme desafio porque implica em acabar com a dicotomia entre a política e a administração, que circunda a gestão pública – ainda não consolidada por nenhuma das vertentes.²²⁴

O desafio de tornar o Estado sustentável é conseguir conciliar a eficiência administrativa (dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa) e os anseios sociais por meio de mecanismos de participação social (dimensão

²²³ DE PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 22.

²²⁴ DE PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 23.

sociopolítica), de forma que os interesses público e social sejam efetivamente atendidos por meio de processos gerenciais eficientes voltados para resultados.

2.4.2.1 Dimensão econômico-financeira da sustentabilidade do Estado

A dimensão econômico-financeira busca a eficiência da organização administrativa, ou a capacidade de estruturar e organizar a máquina pública sob o viés técnico da aplicação dos recursos disponíveis, tendo como pressuposto o ajuste fiscal, o equilíbrio orçamentário-financeiro, a eficiência e efetividade na aplicação dos recursos disponíveis, a prevenção de desperdícios e um sistema de controle transparente de gestão fiscal.

A importância dessa dimensão da sustentabilidade do Estado é central, pois o equilíbrio e a responsabilidade na gestão orçamentária e financeira são fundamentais para a saúde das políticas públicas e para a própria manutenção do Estado Democrático. A história, inclusive recente com o *impeachment* em 2016, mostra que o desequilíbrio fiscal gerado pela irresponsabilidade na gestão orçamentário-financeira causa impactos severos na manutenção de políticas públicas essenciais e, portanto, na sustentabilidade do Estado Democrático – cuja essência passou a ser questionada por parte da sociedade.

A falta de recursos – que inviabiliza a manutenção de serviços essenciais e investimentos estruturantes para movimentação da economia – causado por déficits estratosféricos, paralisa a máquina pública e agrava as desigualdades, colocando em xeque a vida de milhares de pessoas que dependem da justiça social promovida pela atuação ativa do Estado por meio das políticas públicas.

O segundo mandato da Ex-Presidente Dilma Rousseff interrompido pelo *impeachment* foi marcado por uma grave crise econômica. Em 2015 a economia sofreu uma retração de 3,8 por cento e o déficit público nominal saltou para 10,38 por cento, demonstrando a clara insustentabilidade econômica do Estado e indicando a necessidade de endividamento público para manutenção da máquina pública. Um dos reflexos desse cenário foi o aprofundamento da crise social pelo

aumento drástico da taxa de desemprego que atingiu 11,3 por cento.²²⁵

A crise fiscal, por força desses episódios, exige da administração pública novos arranjos organizacionais com a intenção de tornar o Estado eficiente. Diante disso, em especial após a crise do final da década de 1980, a governança no setor público entrou em pauta, resultando na definição dos princípios básicos que norteiam as boas práticas nas organizações públicas: transparência, integridade e prestação de contas.²²⁶

Inúmeros outros trabalhos foram desenvolvidos para estruturação de um referencial em governança pública, como o estudo n. 13 – Boa governança no setor público, da *International Federation of Accountants* (IFAC); o Guia de melhores práticas para a governança no setor público do *Australian National Audit Office* (ANAO), que acrescentou três princípios ao estudo realizado pelo IFAC: liderança, compromisso e integração; bem como inúmeros outros, realizados pelo CIPFA²²⁷ e pelo OPM²²⁸, que se alinharam ao IFAC e ao ANAO, com ênfase na eficiência e eficácia da gestão pública.²²⁹

Os preceitos preconizados pelos referenciais de governança são estruturantes e transversais. Instituir mecanismos de transparência, integridade e prestação de contas, por exemplo, geram inúmeros benefícios à gestão pública, inclusive, ao equilíbrio fiscal e orçamentário – aspecto central da dimensão econômica-financeira da sustentabilidade.

Isso se deve em razão de boas práticas em integridade e prestação de contas promoverem na gestão pública, dentre outras coisas, além da prevenção de fraudes na execução das operações financeiras, que sejam divulgadas informações fidedignas, de maneira aberta, clara e objetiva, para que todos os *stakeholders*, em especial a Sociedade, saibam da real situação econômica do Estado e

²²⁵NETO, Octavio Amorim. **A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia.** *Relações Internacionais* [online]. 2016, n.52, pp.43-54. ISSN 1645-9199.

²²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, 2014. p. 15.

²²⁷*The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.*

²²⁸*Office for public Management Ltda.*

²²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, 2014. p. 15.

exijam mudanças e resultados de forma sustentável. O que, por exemplo, não ocorreu nas contas de 2014, seriamente comprometida pela gestão Dilma para manter “ares” de equilíbrio fiscal-orçamentário e buscar a reeleição.

Assim, segundo compilação do *International Federation of Accountants* em 2013, a boa governança no setor público promove, dentre outras coisas: controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável, prover os cidadãos de informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis) e garantir a entrega de benefícios econômicos para os cidadãos.²³⁰

Essa face da sustentabilidade do Estado está intimamente relacionada ao planejamento das ações de governo, a sistemas de avaliação e de incentivos a eficiência e à obrigatória interdependência dos planos com o orçamento²³¹, de forma que os resultados pretendidos pelos representantes do povo sejam efetivamente alcançados dentro dos limites fiscais, de maneira transparente à Sociedade.

Duas das práticas, por exemplo, preconizadas pelo referencial de governança pública desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União, é avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais, o que pressupõe que o desempenho da organização seja avaliada, direcionada e monitorada pela alta administração; e, estabelecer políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos, o que consiste, por exemplo, definir metas de resultado, planejar as políticas e implantar processos e sistema de controle interno para assegurar o alcance dos objetivos previstos no planejamento.

Mais do que atingir de forma eficiente os resultados, é mover a estrutura administrativa para efetivo alcance dos resultados planejados, implementando os planos por meio da realização dos investimentos explicitados nos orçamentos, tendo como pressuposto que o planejamento é impositivo e que é ferramenta de controle social.

²³⁰IFAC. *International Federation of Accountants. Comparison of principles*, 2013b. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>. Acessado em 29 Jun. 2019.

²³¹quando os gastos são condicionados a resultados, eleitores e políticos respondem prontamente. OSBORNE e GAEBLER. p. 167.

Esse aspecto é fundamental para a sustentabilidade do Estado porque permite que resultados possam ser planejados, executados, controlados e avaliados a curto, médio e longo prazo, por meio das leis orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentária anual), conferindo sustentabilidade econômica e financeira ao Estado ao longo do tempo.

2.4.2.2 Dimensão institucional-administrativa da sustentabilidade do Estado

A dimensão institucional-administrativa é a organização do Estado a partir de um conjunto de métodos e sistemas de gestão e de arranjos institucionais estruturados e sistematizados de maneira eficiente e adequada aos objetivos da gestão, de maneira que assegure a governabilidade, ou o exercício de governar, o que compreende a capacidade de lidar com os desafios e oportunidades na busca pelo interesse público.

Trata-se de uma modelagem de estruturação e funcionamento coesos, que funcionem de maneira coordenada para a mesma direção, onde setores técnicos e burocráticos são mobilizados pelas forças políticas de forma coordenada por lideranças fortes e legítimas com papéis e responsabilidades de planejamento, execução, controle e avaliação claramente definidas e exercidas.

Esse aspecto da sustentabilidade confere ao Estado capacidade de coordenação das políticas, isto é, de gerenciar os conflitos internos da administração para entregar resultados duradouros. Essa dimensão possui especial relevância em razão da grande fragmentação interna da administração, que, por força de interesses diversos, exercem pressões políticas em inúmeras direções, desidratando a capacidade do Estado de entrega de resultados efetivos.

Esta dimensão da sustentabilidade do Estado está intimamente relacionada com todos os mecanismos de governança, ou seja, com os sistemas e processos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão para assegurar que os atos administrativos estejam alinhados com a supremacia do interesse público, na medida em que a dimensão

institucional-administrativa de sustentabilidade do Estado está relacionada com os mecanismos e sistemas internos de gestão necessários ao funcionamento eficiente da máquina pública.

A partir do referencial de governança do Tribunal de Contas da União inúmeras boas práticas essenciais para assegurar a sustentabilidade institucional-administrativa do Estado podem ser destacadas.

Em relação ao mecanismo Liderança, podem ser citadas como exemplo: estabelecer e dar transparência ao processo de seleção de membros da alta administração (L1.1); estabelecer sistema de avaliação de desempenho de membros da alta administração (L1.3); estabelecer mecanismos de controle para evitar que conflitos de interesse influenciem as decisões da alta administração (L2.2); estabelecer mecanismos para garantir que a alta administração atue de acordo com padrões de comportamento baseados nos valores constitucionais (L2.3); avaliar, direcionar e monitorar a gestão da organização quanto ao alcance das metas organizacionais (L3.1); implementar a gestão de riscos e controles internos (L3.4); estabelecer as instâncias internas de governança da organização (L4.1); e, garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas (L4.2).

Essas boas práticas buscam, de maneira geral, assegurar que: a) os profissionais do Estado, em especial as lideranças da alta administração, tenham as competências necessárias e demonstrem elevados padrões de conduta ética para a organização alcançar seus objetivos com eficiência e efetividade; b) o modelo de governança adotado, de coordenação e delegação de competências, e, de estruturação organizacional, seja elaborado para conferir eficiência na execução dos planos operacionais, de forma alinhada ao cumprimento dos objetivos e metas institucionais; c) o sistema de gestão de riscos e controles permita a avaliação e direcionamento organizacional; d) o sistema de governança e suas estruturas internas e externas, fluxo de informações e processos seja capaz de garantir com eficiência o funcionamento dos mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento organizacional.

No que se refere às boas práticas de governança do mecanismo estratégia relacionadas à dimensão institucional-administrativa da sustentabilidade

do Estado, merecem destaque: estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas (E2.1); estabelecer a estratégia organizacional (E2.2); monitorar e executar a estratégia, os principais indicadores e o desempenho da organização (E2.3).

Trata-se de práticas gerenciais que buscam assegurar que a administração pública defina, de maneira clara, a sua estratégia de atuação e os caminhos a serem trilhados para alcance dos objetivos e metas fixados. E isso, sem dúvida, passa necessariamente pela adequada estruturação estratégica do Estado, para que, com base em sua missão constitucional, visão de futuro, na análise do contexto de ambiente (interno e externo) e dos riscos associados aos processos implementados, consiga orientar as suas ações para os resultados almejados.

Em relação às boas práticas relativas ao mecanismo controle, associado à dimensão da sustentabilidade institucional do Estado, devem ser ressaltadas: monitorar e avaliar o sistema de gestão de riscos e controle, a fim de assegurar que seja eficaz e contribua para a melhoria do desempenho organizacional (C1.2); estabelecer a função de auditoria interna (C2.1) e prover condições para que seja independente e proficiente (C2.2); prestar contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability* (C3.2); garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades (C3.4).

O sistema de gestão de riscos e controles é a espinha-dorsal da governança nas organizações do setor público, pois é por meio dela que se avalia o quanto de risco será aceito pelo Estado em seus processos na busca por gerar valor à sociedade. Trata-se, portanto, de sistema que reduz a probabilidade e o impacto de riscos associados às estratégias da organização, garantindo segurança aos objetivos do Estado.²³²

A auditoria interna – independente e proficiente – é outro ponto crucial para a sustentabilidade das organizações públicas, na medida em que tem como objetivo avaliar a eficiência dos processos de gestão e governança e a eficácia dos

²³²BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, 2014. p. 71.

controles implantados. Vale dizer, trata-se de função que agrega valor as operações da organização, auxiliando-a no alcance de seus objetivos e gerando informações que subsidiam a tomada de decisão, bem como o ciclo de aprimoramento organizacional.²³³

2.4.2.3 Dimensão sociopolítica da sustentabilidade do Estado

A dimensão sociopolítica é a participação da Sociedade na gestão do Estado, por meio de um conjunto de mecanismos de comunicação e participação social, que permita a infiltração das demandas sociais na definição de objetivos e metas de governo, e, de transparência e controle social para avaliação, permanente e periódica, dos resultados gerenciais. Trata-se de um requisito essencial para a administração pública contemporânea em regimes democráticos, que implica, na prática, em garantir a participação ativa da sociedade na condução dos rumos políticos do Estado.²³⁴

A aproximação da sociedade na gestão do Estado, a partir de arranjos institucionais capazes de inserir a participação popular na definição de políticas, programas, projetos e ações gerenciais dos serviços públicos (planejamento, execução e controle), confere não apenas legitimidade à atuação do Estado, como reduz os riscos de erro no direcionamento das políticas públicas relevantes para a sociedade (o principal na estrutura da teoria da agência).

Trata-se, portanto, de dimensão especialmente relevante à sustentabilidade do Estado, pois a efetiva participação social na estrutura gerencial como co-gestor da máquina pública potencializa a possibilidade de entrega de resultados alinhados com os anseios sociais e de produzir verdadeiro bem-estar social. Conforme pontua Marcos Augusto Perez, é por meio de decisões que permitam o diálogo entre a Sociedade e a Administração Pública que se obtém

²³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, 2014. p. 73.

²³⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública. Brasília: SEGES, 2009. p. 10.

melhor grau de eficiência na atuação do Estado.²³⁵

Inúmeras, destaque-se, são as previsões constitucionais que consagram a participação social na condução administrativa do Estado. Dentre os institutos e ferramentas expressamente consagradas estão os artigos: 194, VII (caráter democrático e descentralizado da gestão do sistema estatal de previdência social); 198, III (diretriz de participação da comunidade na definição das políticas, ações e serviços públicos de saúde); 205 e 206, VI (incentivo e promoção da educação pela sociedade e a gestão democrática do serviço público de ensino).²³⁶

Vários institutos de participação social também podem ser elencados: conselhos participativos (educação, saúde, criança e adolescente, etc.), audiência pública, consulta pública, orçamento participativo, referendo, plebiscito, dentre outros. Além disso, cada vez mais são promulgadas leis voltadas para a participação social nos processos decisórios do Estado.²³⁷

É dizer, a administração pública hoje no Brasil, muito por força do atual domínio ideológico que atua sob a vertente social da gestão pública, tem implementado instrumentos de participação social na condução das políticas públicas, superando o paradigma weberiano baseado na gestão tecnoburocrática unilateral. O Direito Administrativo tende ao abandono da vertente autoritária e de mão única para modelos de colaboração, acolhidos em modernos textos constitucionais e legais, mediante a perspectiva de iniciativa popular ou de cooperação privada no desempenho das prestações administrativas.²³⁸

É de se ressaltar, inclusive, do que já sustentado no tópico voltado a excelência da gestão pública, que o foco nas expectativas da sociedade é um ponto fundamental para que a gestão pública seja verdadeiramente de excelência, de

²³⁵ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. *In* Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). Saraiva: São Paulo: 2006. p. 163.

²³⁶ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. *In* Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). Saraiva: São Paulo: 2006. p. 164.

²³⁷ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. *In* Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). Saraiva: São Paulo: 2006. p. 165.

²³⁸ PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. *In* Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). Saraiva: São Paulo: 2006. p. 167.

modo que os objetivos organizacionais, bem como todas as estratégias, devem estar em sintonia com o interesse público. Isto é, as ações públicas devem ser direcionadas para “atender, regular e continuamente, as necessidades da sociedade” – destinatária principal da gestão pública.²³⁹

Mas não só isso. A sustentabilidade do Estado é obtida com resultados consistentes que entreguem valor à sociedade, o que pressupõe, paralelamente, uma relação muito bem estruturada, capaz de servir de uma via de mão-dupla em que os anseios são claramente identificados e o valor percebido pela sociedade em relação às entregas seja comunicado de maneira tempestiva para subsidiar avaliações críticas para o aprimoramento dos bens e serviços entregues.

No referencial de governança pública do TCU, são recomendadas inúmeras boas práticas voltadas para fortalecer a relação Estado-Sociedade para alinhamento das ações da administração pública com as expectativas sociais, dentre as quais: estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar a efetividade (Prática E1.1); promover a participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas (Prática E1.2); estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia e outras organizações (Prática E1.3); e assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado.²⁴⁰

2.4.2.4 A inter-relação das dimensões de sustentabilidade do Estado

As três dimensões, em conjunto, estruturam o Estado sob os principais pilares das vertentes gerencial e societal²⁴¹ de gestão pública e promovem maior integração entre as visões administrativa e política, chave para construção de um

²³⁹BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: GesPública. Brasília: Secretaria de Gestão, 2010. p. 18.

²⁴⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, 2014. p. 63-64.

²⁴¹DE PAULA, Ana Paula Paes. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 2.

Estado democrático capaz de gerar resultados eficientes e alinhados aos anseios sociais a partir da gestão pública coparticipativa. Como consequência, estrutura-se instituições estáveis e duradouras a partir da legitimidade construída com base na cogestão e na democratização do acesso a condução e controle da máquina pública – chave para sustentabilidade do Estado. Mas para isso é necessário que se realize arranjos institucionais capazes de inserir a participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos, o que implica reformular a organização do Estado e elaborar novos arranjos²⁴² institucionais que estimulem práticas democráticas.

Essa concepção de sustentabilidade do Estado é supraideológica, pois parte de premissas que são básicas para construção de qualquer vertente de Estado, seja de “esquerda” ou de “direita”, vez que direcionam para uma gestão pública voltada para enfrentar positivamente os desafios e as oportunidades de forma duradoura.

A sustentabilidade do Estado é uma releitura da percepção de Max Weber de funcionamento da Administração Pública que deixa de ser baseada no trinômio burocracia, eficiência e legitimidade para se estruturar sob as dimensões eficiência, governabilidade e controle social.²⁴³

Essa perspectiva – embora alinhada com a ideia de burocracia de Max Weber como gestão técnica e profissional dos serviços públicos, de atuação racional, planejada e controlada na busca da eficiência das atividades da administração pública – tem como finalidade dar capilaridade na estrutura do Estado aos anseios sociais de maneira a assegurar o alinhamento da administração pública com o bem-estar pretendido pela Sociedade, através da estruturação de um sistema de governança e gestão coordenado e eficiente.²⁴⁴

Noutras palavras, tem como objetivo mais do que romper com o abismo

²⁴² No âmbito da vertente societal, verificamos algumas experiências participativas que têm essas características, como os fóruns temáticos, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. P. 176

²⁴³WEBER, Max. Economia y sociedade, Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 173; 752 e 1061 e 1062.

²⁴⁴PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. *In* Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). Saraiva: São Paulo: 2006. p. 164.

entre Estado e Sociedade, é criar mecanismos e processos responsáveis e transparentes de condução das políticas públicas, de acordo com as limitações econômicas e adequadas aos interesses prioritários da Sociedade, de maneira coordenada e eficiente.

Assim, a soma das três dimensões deve compor, como princípios, o cerne estrutural da governança e gestão da administração pública, compreendido como o conjunto de mecanismos de incentivos e de controle voltados para alinhamento da ação do Estado aos interesses sociais, para o alcance da sustentabilidade do Estado.²⁴⁵

No fundo, como a análise demonstrou, a sustentabilidade do Estado, aqui defendida em três dimensões, está intimamente correlacionada com as melhores práticas de boa gestão e boa governança, preconizadas pelos principais referencias nacionais e internacionais.

Isto é, a sustentabilidade do Estado Democrático – balizador da sustentabilidade humana em razão do seu papel ativo na realização da justiça social – passa, necessariamente, pela observância dos princípios e boas práticas de governança e gestão, vez que se voltam não só à materialização dos anseios sociais à luz da eficiência e da efetividade, mas a ideia central de prestar contas da aplicação dos recursos públicos, ampliada para o conceito de *accountability*.

Accountability, princípio basilar da governança, equivale ao dever de prestar contas associado a ideia de responsabilização dos administradores públicos, cuja gestão dos recursos públicos deve ser auditadas à luz de critérios republicanos. Trata-se, de fato, de um corolário do ideal de República, proclamado, por ilustração, no art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”.²⁴⁶

²⁴⁵ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; DE SOUZA, Daniel Luiz; LAPA, Leonard Renne Guimarães. Gestão e Governança Pública para resultados: uma visão prática. Belo Horizonte, Fórum, 2017. p. 88.

²⁴⁶ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 88.

CAPÍTULO 3

O TRIBUNAL DE CONTAS E O SEU PAPEL DE MATERIALIZAR A SUSTENTABILIDADE DO ESTADO POR MEIO DA GOVERNANÇA PÚBLICA

O cenário que se desenha de ineficiência e baixa efetividade na gestão dos recursos públicos exige iniciar um processo de reestruturação da Administração Pública a partir da implementação de princípios e boas práticas voltadas a assegurar que o Estado atenda aos interesses da Sociedade por meio de resultados duradouros, à luz da sustentabilidade.

Nesta perspectiva de se reestruturar o Estado, os Tribunais de Contas podem exercer papel fundamental na indução de melhorias de governança e gestão, pontos centrais na busca por resultados na gestão pública, através de trabalhos específicos de consultoria e avaliação dos mecanismos de direcionamento, monitoramento e avaliação da Administração Pública.

3.1 O papel do Tribunal de Contas em induzir a implementação de princípios e boas práticas de governança pública, em especial, para aprimoramento dos mecanismos de controle

As crises democráticas, como já narrado, decorrentes da não efetivação dos direitos e garantias fundamentais, passam, em grande medida, no Brasil, conforme os indicadores socioeconômicos comprovam e a percepção social indica²⁴⁷, pela má-gestão dos recursos públicos.

Dentro desse contexto, o Tribunal de Contas, órgão competente para realizar o controle externo da Administração Pública, em especial, para induzir o aprimoramento da gestão dos recursos públicos, deve promover análises para

²⁴⁷ [...] pesquisa realizada pelo IBOPE, a pedido da CNI, retratou a percepção da sociedade a respeito da qualidade dos serviços públicos. As conclusões não foram animadoras: “De 13 tipos de serviços, nove foram considerados de baixa ou muito baixa qualidade pela maioria da população. Os piores avaliados são: segurança pública; postos de saúde e hospitais; transporte público; e educação fundamental e ensino médio. In ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 88.

verificar a estruturação e o funcionamento da governança, aqui compreendida como: os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão.²⁴⁸

As estruturas e os processos de governança são voltados, essencialmente, como já destacado, para mitigar os riscos de Agência, ou melhor, pra reduzir os riscos de não alinhamento de interesses entre os representantes políticos e a Sociedade, de maneira a se definir as diretrizes da gestão de acordo com as expectativas alinhadas entre Principal-Agente, e de implementação de controles e avaliações dos processos gerenciais para assegurar que os objetivos sejam alcançados e reportados.

A atuação do Tribunal de Contas, portanto, na análise da estrutura e funcionamento da governança, tem como propósito induzir melhorias nos processos de definição das diretrizes das organizações públicas e no controle e avaliação dos resultados, visando mitigar o risco da administração pública não atender os interesses público e social, à luz dos princípios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

Atualmente, inúmeros estudos já foram desenvolvidos para se compreender quais princípios e boas práticas devem estar presentes para a adequada estruturação e funcionamento da governança pública, dentre os quais, os desenvolvidos pelo *International Federal of Accountants* (IFAC)²⁴⁹, pelo *Australian National Audit Office* (ANAO)²⁵⁰, pelo *Chartered Institute of Public Finance Accountants* (CIPFA)²⁵¹ e pelo *Internacional Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)²⁵² – todos órgãos de referência mundial²⁵³.

²⁴⁸ IFAC. Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective.

²⁴⁹ Organização mundial para a profissão contábil, que tem como finalidade a proteção do interesse público, por meio da elaboração de referenciais internacionais de boas práticas gerenciais. (IFAC 2001)

²⁵⁰ Órgão de Auditoria Geral do Parlamento da Austrália responsável pelas avaliações independentes da atuação do Poder Executivo. (ANAO 2003)

²⁵¹ Associação dos profissionais de finanças públicas da Inglaterra especializada em finanças para o setor público que congrega 14000 profissionais da área com o compromisso de definir os padrões de governança pública.

²⁵² Organização internacional não governamental que congrega as supremas cortes de contas dos países-membros, dentre as quais o Tribunal de Contas da União (TCU) com competência para definir diretrizes institucionais de atuação. (CIPFA 2005)

²⁵³ Outras organizações poderiam também ser utilizadas como referência a exemplo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Instituto Brasileiro de Governança

Em síntese, cada uma dessas organizações definiu, com a intenção de estabelecer um referencial técnico aplicável a qualquer tipo de organização pública, um conjunto de diretrizes e orientações gerais, compostas por princípios e boas práticas que mitiguem os riscos associados ao não atendimento dos interesses da Sociedade, em razão das lacunas que se abrem junto com a forma de estruturação do Estado, como já dito, a partir do modelo democrático representativo.

A partir da definição dos princípios²⁵⁴ – é a partir deles que são construídos todos os conceitos e principais modelos relacionados ao tema²⁵⁵ –, os referenciais são estruturados em boas práticas – medidas gerenciais, de natureza geral, consideradas essenciais para a adequada estruturação da governança das organizações públicas.

Os princípios e suas respectivas boas práticas são classificadas por dimensões, ou melhor, de acordo com as funções essenciais da governança organizacional de, basicamente, avaliar, direcionar e monitorar a gestão para atender de forma efetiva os interesses público e social. Assim, é possível fazer avaliações destacadas da governança das organizações por dimensão, princípios ou boas práticas, a depender do escopo e dos objetivos fixados pela fiscalização.

Aqui, destaca-se, em um primeiro momento, a necessidade dos Tribunais de Contas de desenvolverem avaliações de governança na dimensão monitoramento, por força de três aspectos essenciais: a) da imprescindibilidade do funcionamento dos sistemas de controles internos para o aprimoramento das organizações públicas e para materialização da missão constitucional dos Tribunais de Contas; b) da necessidade de maximizar recursos escassos frente a demandas infinitas; e, c) de incentivar o controle social.

Importa ressaltar que as avaliações técnicas desenvolvidas pelas Cortes de Contas dependem de informações gerenciais reportadas e comunicadas pelas

Corporativa (IBGC), do Fórum de Estabilização Fiscal (FSF), do Banco Mundial (THE WORLD BANK).

²⁵⁴ De maneira geral, os referenciais internacionais são estruturados sobre, basicamente, 4 (quatro) princípios *fairness*(equidade), *disclosure*(transparência), *accountability* (prestação de contas) e *compliance*(conformidade com as normas). Por exemplo, o relatório *Cadbury*, pioneiro na definição de um modelo de governança, foi constituído sobre 3 (três) valores básicos: a transparência, a prestação de contas e a equidade.

²⁵⁵ ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA. Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática. p. 253.

organizações públicas. Isto é, para que os Tribunais possam atuar é imprescindível que o controle interno consiga produzir informação confiável e de qualidade sobre os principais aspectos gerenciais: contábil, orçamentário, financeiro, patrimonial e operacional.

Do contrário, as atividades de fiscalização de controle externo ficam comprometidas, impedindo a realização de análises técnicas relevantes para a Sociedade. Soma-se a essa necessidade o fato de ser muito comum na Administração Pública, em especial, nos municípios e agências públicas menos desenvolvidas, não haver mecanismos de controle interno capazes de assegurar razoável segurança ao cumprimento dos objetivos organizacionais e de reportar e comunicar os resultados à Sociedade e ao Tribunal de Contas.

Como aponta Marcos Nóbrega²⁵⁶:

Nos municípios, sobretudo dos pequenos e pobres, os problemas são imensos. A má qualidade da burocracia e permeabilidade aos interesses das elites locais são dois dos mais importantes entraves do controle interno. Ademais, muitas vezes nem a constituição formal existe e a fiscalização é feita pelo ordenador de despesa quando (muitas vezes por acaso) detecta algo estranho nas notas de empenho ou quando da liquidação da despesa.

Diante disso, cabe ao Tribunal de Contas induzir, por meio de auditorias, a adoção de boas práticas de governança e gestão capazes de estruturar os processos de planejamento, execução e, em especial, os controles das organizações para que possam informar e comunicar, por meio de relatórios técnicos, os resultados aos *stakeholders*²⁵⁷, dentre os quais, a Sociedade e o próprio Tribunal de Contas, garantindo maior transparência e confiabilidade nas ações da Administração Pública.

Se os Tribunais de Contas forem capazes de induzir melhorias na estruturação dos controles internos, como aqui defendido por meio da realização de avaliações da estrutura de governança, aumentará a capacidade da administração pública de executar e cumprir suas metas e objetivos fixados, identificar os desvios e induzir a tomada de decisões corretivas, de forma tempestiva, das mudanças dos

²⁵⁶ NÓBREGA, Marcos. Os Tribunais de Contas e o Controle dos Programas Sociais. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 63.

²⁵⁷ Princípio 4 da NBASP 12.

rumos organizacionais. De acordo com Harold Koontz & Cyril O'Donnel²⁵⁸:

O verdadeiro controle significa que uma ação corretiva pode ser e será empreendida para trazer de novo ao rumo certo as operações que saíram da linha.

Trazer ao rumo certo significa também a possibilidade de mudar o rumo, uma vez detectados desvios quanto aos objetivos planejados, e a tomada de medidas corretivas, como parte integrante do processo de controle. Significa que controlar não objetiva apenas verificar se tudo está sendo conduzido conforme o planejado, mas também retificar os desvios constatados.

Na dimensão controle, os referenciais de governança pública – a serem utilizados como modelos comparativos –, desenvolvidos pelo IFAC (2001), ANAO (2003) e INTOSAI (2004), são estruturados por diferentes áreas e boas práticas.

De acordo com o IFAC para que a governança realize de maneira adequada o monitoramento é necessário que a organização esteja estruturada por gestão de risco, auditoria interna, comitê de auditoria, controles internos, orçamento, administração financeira e treinamento, além de emitir, periodicamente, relatórios externos sobre o desempenho organizacional.

Em relação às recomendações do ANAO sobre a dimensão controle, o *Better Practice Guide* (BPG) estabelece que a organização deve dispor de área de gestão de riscos, estrutura de controle; *accountability* externa; e, de *compliance*. E, para a INTOSAI, segundo seu guia de padrões de controle interno para o setor público (2004), é necessário que a administração pública disponha de adequado ambiente de controle; realize análise de riscos; institua atividades de controle; procedimentos de informação e comunicação (prestação de contas); e institua mecanismos de monitoramento do desempenho e das funções de controle da organização.

A partir dos referenciais analisados, o modelo estruturado pelo IFAC é o que recomenda maior quantidade de áreas de controle a serem implantadas para o monitoramento da administração pública, enquanto que as práticas relacionadas pelo ANAO estão voltadas aos comitês de auditoria e as da INTOSAI especificamente para a área de controle interno.

²⁵⁸ KOONTZ, Harold; O'DONNEL, Cyril. *Princípios da Administração*. 10. Ed. São Paulo: LivrariaPioneira Editora, 1976. p. 221.

Em comum, os documentos analisados recomendam a adoção de boas práticas em três áreas: ambiente de controle; gestão de riscos; e, prestação de contas. Em geral, tais práticas estão voltadas para o alcance de um ambiente institucional mais seguro, que administra seus riscos; mais estável, em razão de promoverem um ambiente de controle interno adequado; mais confiável, ancorado em consistentes sistemas de informações, demonstrativos financeiros e auditorias; e, mais transparente, com a utilização de canais de comunicação interna e externa. Isto é, são boas práticas profundamente vinculadas aos princípios básicos da governança pública: *accountability*, integridade e transparência.

É importante ficar claro que os referenciais técnicos analisados devem servir apenas como modelos, que podem ser ajustados ou adaptados, pelos Tribunais de Contas nas avaliações do nível de maturidade da dimensão dos controles das organizações públicas. A definição do referencial dependerá da complexidade das organizações públicas avaliadas, do contexto organizacional e das regras as quais estejam submetidas. Importa também ressaltar que existem inúmeros outros frameworks que podem ser utilizados como base, dentre os quais, o COSO-ICIF, referencial que define princípios e boas práticas para a estruturação do controle interno das organizações privadas.

O mais relevante é que a governança pública, em especial sua dimensão de controle, seja colocado na pauta de prioridades dos Tribunais de Contas em razão da sua importância para a sustentabilidade orçamentária, financeira e operacional das organizações públicas, em especial, frente ao atual contexto demonstrado pelos indicadores socioeconômicos que escancaram o contraste entre a baixa qualidade de vida e bem-estar e os sucessivos aumentos recordes de arrecadação – grave indicativo de má-gestão dos recursos públicos.

E dentro desse contexto, é ainda mais importante que os Tribunais de Contas, face à grandeza de sua missão constitucional de aprimorar a gestão dos recursos públicos (diretamente pela *accountability* horizontal e, indiretamente, por induzir a *accountability* vertical), percebam a importância da governança para a sustentabilidade do Estado e iniciem análises mais profundas que impactem na melhor gestão dos recursos públicos, à luz da transparência, da eficiência e da efetividade. E, assim, passem a atuar de maneira proativa e permanente em suas

tarefas de controle, ao invés da forma reativa e intermitente como vem realizando ao longo de toda sua história. É hora de se repensar as Cortes de Contas como instrumento da governança pública (Agência de *accountability*) para o aprimoramento da própria governança, capaz de induzir melhorias profundas nas estruturas do Estado, de modo que passem a servir, efetivamente, à Sociedade.

E, sem dúvida, avaliar a governança e a gestão das organizações públicas em ciclos completos de fiscalização (avaliação, julgamento e monitoramento) para implementação dos princípios e das boas práticas identificadas como não atendidas, tem grande potencial de induzir melhorias profundas na administração pública capaz de gerar maior eficiência na gestão dos recursos públicos e de reduzir os riscos de não alcance dos resultados pretendidos pela Sociedade.

3.2 A materialização da boa governança e da boa gestão por meio de avaliações baseadas em referenciais técnicos nacionais e internacionais

A avaliação técnica comparativa em temas transversais entre a realidade da gestão pública e os principais referenciais técnicos internacionais em governança e gestão é uma das estratégias que podem ser adotadas para impulsionar melhorias significativas em todo funcionamento da gestão pública²⁵⁹ à luz do cumprimento da obrigação de *accountability* pública²⁶⁰ – compromisso ético-legal assumido pelos agentes políticos eleitos como representantes do povo para a materialização dos interesses e do bem-estar do próprio povo.²⁶¹

Alguns trabalhos de destaque estão sendo realizados pelos Tribunais de Contas a exemplo das análises de maturidade da governança pública pelo Tribunal

²⁵⁹no aprimoramento do ambiente, na seleção de lideranças, no fomento da ética, na adequada definição das diretrizes, na implantação de sistema de gerenciamento de riscos e de controles internos, no desenho e na adequada execução dos processos e projetos organizacionais para alcance dos objetivos, no monitoramento e controle dos resultados.

²⁶⁰a *accountability* pública pode ser conceituada como a obrigação de todo administrador governamental de prestar contas à sociedade de como utiliza os recursos que lhe são confiados para serem administrados em favor da coletividade, de forma fiel, justa, objetiva e transparente. (ARAÚJO, p. 18)

²⁶¹ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Introdução à auditoria operacional. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

de Contas da União²⁶² no âmbito da administração federal nas áreas de pessoal, de Tecnologia da Informação (TI) e de aquisições, que, ao longo dos anos, foram reconhecidos como fundamentais para “a indução de melhorias estruturais nas organizações públicas”.²⁶³

3.2.1 Avaliação da Governança de Pessoal

Como destacado, um dos principais temas objeto de avaliação pelo Tribunal de Contas da União, no biênio 2013/2014, o levantamento²⁶⁴ da governança de pessoal, abrangeu mais de 300 órgãos de toda a administração federal (ministérios, estatais, agências reguladoras, órgãos do legislativo e do judiciário). O diagnóstico, em síntese, se realizou por meio de um questionário estruturado por meio do qual as organizações se autoavaliaram sobre inúmeros aspectos relacionados aos mecanismos de liderança, estratégia e monitoramento da gestão de pessoas, o que envolveu questões relacionadas, por exemplo, a planejamento organizacional, integridade e comprometimento, avaliação de desempenho e recrutamento, seleção e integração.²⁶⁵

Inúmeras informações relevantes foram produzidas a partir do levantamento, permitindo realizar um diagnóstico profundo sobre a situação geral em termos de governança de pessoas no âmbito federal. Acima de tudo os resultados demonstraram existir um extenso campo de aprimoramento organizacional que abre um grande leque para atuação dos Tribunais de Contas.

Dentre os principais resultados obtidos, destacam-se: 49% não aprovam plano de auditoria interna para avaliar os riscos; 65% não avaliam o desempenho dos gestores; 76% não desenvolvem processo sucessório; 75% escolhem gestores sem ser baseado em competência; 46% não avaliam o desempenho dos servidores;

²⁶² “Este levantamento, em particular, apresenta resultados que confirmam um mantra que temos repetido ao longo dos últimos anos: que uma das causas primárias de todos os problemas percebidos é a baixa qualidade da governança pública conduzida por todos os entes da federação.” (Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário)

²⁶³ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. Governança Pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 336.

²⁶⁴ Fiscalização voltada, essencialmente, para obtenção de informações do universo de controle para subsidiar as estratégias e ações futuras de auditoria.

²⁶⁵ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. Governança Pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 339.

76% não identificam lacunas de competências dos servidores; 60% não conhecem sua força de trabalho detalhadamente; e, 83% não reconhecem servidores de alto desempenho.²⁶⁶

A revelação das inúmeras falhas na governança de pessoas no âmbito da organização pública federal explica, em grande medida – especialmente se considerar que as mesmas deficiências, fatalmente, também seriam encontradas nas esferas estadual e municipal –, a razão pela qual a Administração Pública entrega bens e serviços de péssima qualidade ao cidadão, pois inúmeras causas da baixa eficiência e efetividade da gestão pública estão correlacionadas com a inadequada gestão de pessoas, uma vez que, sem exceção, a máquina pública é movida por elas.

Merece destaque especial o componente “cultura orientada a resultados” que busca avaliar a capacidade da organização em assegurar o desempenho das pessoas por meio de sistemas e processos de gestão orientados para resultados. De acordo com o diagnóstico realizado no levantamento, 54% das organizações não definem metas de desempenho individuais ou por equipes; 65% não avaliam o desempenho dos gestores e dos membros da alta administração; e, 46% não avaliam o desempenho dos servidores.²⁶⁷

Esse resultado, essencialmente, demonstra que as organizações públicas não estão orientadas por resultados, ou seja, a Administração Pública, em regra, não define metas, bem como não monitora os resultados produzidos pelas pessoas e pelas equipes. Essa falha na governança, sem dúvida, é uma das grandes causas-raiz da baixa eficiência e efetividade na gestão pública, pois um dos corolários da boa governança é o monitoramento dos resultados para o aperfeiçoamento organizacional, em busca do alcance dos objetivos e metas estratégicas.

Outro aspecto relevante – e que caminha de mãos dadas com a baixa maturidade em relação à cultura por resultados – é o baixo índice de aprimoramento das organizações públicas em prestar contas – uma das principais dimensões da

²⁶⁶ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. Governança Pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 339.

²⁶⁷ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. Governança Pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 342.

governança.

De acordo com a informação obtida, “66% das organizações não avaliam como suas práticas de gestão de pessoas contribuem para o desempenho organizacional.”²⁶⁸ Esse número é relevante, pois indica que a maioria das organizações públicas federais não produz informação a respeito da eficiência e efetividade de suas políticas de gestão de pessoas e, conseqüentemente, não informam à Sociedade o desempenho de suas ações em gestão de pessoas.

Por força de inúmeros outros aspectos, com a finalidade de induzir melhorias na governança de pessoas, o TCU recomendou uma série de medidas aos órgãos da administração pública federal para implementação de boas práticas voltadas à melhoria da eficiência, efetividade e transparência da gestão de pessoas, tais como: definição de objetivos, metas e mecanismos de monitoramento da gestão do desempenho de pessoas; criação do comitê estratégico de gestão de pessoas; aperfeiçoamento dos processos de recrutamento e seleção de pessoas com base em perfis de competência por meio de processos transparentes.

Vale dizer, o levantamento de governança de pessoas permitiu que, não apenas a realidade do universo de controle pudesse ser compreendida, como, especialmente, medidas assertivas, voltadas para a solução de causas-raiz de problemas crônicos, pudessem ser determinadas para aperfeiçoamento da governança e da gestão pública.

3.2.2 Avaliação da Governança de Tecnologia da Informação

Além da avaliação da governança de pessoas, o Tribunal de Contas da União tem realizado relevantes trabalhos de levantamento de governança em Tecnologia da Informação na administração federal.

Na primeira avaliação, ainda em 2007, o trabalho envolveu 255 instituições federais, e resultou em inúmeros apontamentos que ensejaram, por força da relevância das questões, a realização de um novo levantamento em

²⁶⁸ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. Governança Pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 344.

2010²⁶⁹, com base nas normas técnicas brasileiras sobre segurança da informação e governança de Tecnologia de Informação, atingindo 301 organizações.²⁷⁰

O diagnóstico produzido a partir do trabalho de 2010 mostrou, apesar de alguns avanços em relação a 2007, que inúmeros pontos de extrema relevância ainda estavam com baixo índice de maturidade, dentre os quais, por exemplo, o planejamento estratégico de TI. Em razão disso, o TCU instituiu levantamentos bianuais para monitorar o avanço de boas práticas em governança de TI, realizados em 2012 e 2014.²⁷¹

A avaliação de 2012 mostrou significativo avanço, comparado com o levantamento de 2010, resultado que, junto com as percepções obtidas dos gestores, demonstram a importância da natureza desse tipo de fiscalização para o aprimoramento da governança e da gestão pública. Segundo Nardes *et al*, houve verdadeiro estímulo para que os gestores buscassem a melhoria da situação das organizações em governança de TI.²⁷²

Em meio a inúmeros indicadores de governança que demonstraram expressiva melhora, alguns merecem destaque: o maior envolvimento da alta administração na definição e avaliação das políticas de TI; criação de comitês de TI com integrantes da área de negócio; seleção dos gestores em TI com base em critérios técnicos; criação de planos de capacitação para gestores de TI.

Em 2014, no evento Diálogo Público sobre “a governança de Tecnologia de Informação na Administração Pública Federal”, o Ministro Aroldo Cedraz de Oliveira destacou: a governança em TI é um tema que deve nortear o desenvolvimento do País e que o TCU tem realizado fiscalizações para estabelecer mecanismos de aperfeiçoamento no setor.²⁷³

Trata-se, portanto, de mais um exemplo de como os Tribunais de Contas

²⁶⁹TCU. Acórdão n. 2.308/2010, Plenário. Rel. Min. Aroldo Cedraz. *DOU*, 10 set. 2010.

²⁷⁰ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 346.

²⁷¹NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 347.

²⁷² NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 347.

²⁷³ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o desafio do Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 348.

podem agregar valor à sociedade, induzindo melhorias significativas nas estruturas de governança e gestão da administração pública.

Vale dizer, as instituições de controle podem e devem ser protagonistas na busca pela eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos, por meio de fiscalizações que jogam luz às causas-raiz dos problemas da Administração Pública e que promovem mudanças estruturantes que impactam na vida das pessoas.

3.3 A materialização da boa governança e da boa gestão por meio de auditorias governamentais de natureza operacional

Outras estratégias, muito além dos trabalhos de avaliação de governança realizados por meio de levantamentos, podem ser adotadas pelos Tribunais de Contas para aprimoramento da governança e da gestão pública, dentre elas, priorizar o direcionamento de esforços para análise da legitimidade dos atos e os resultados obtidos pela Administração Pública, por meio de auditorias governamentais²⁷⁴ de natureza operacional.²⁷⁵

A Organização Internacional de Entidades Superiores (INTOSAI) define auditoria operacional como o exame independente, objetivo e confiável que analisa se as políticas, programas, projetos, operações, atividades ou mesmo o funcionamento das organizações públicas estão de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.²⁷⁶

A atuação focada em auditorias operacionais, portanto, implica em avaliações de desempenho da gestão e da governança. São fiscalizações que verificam, em que medida, a administração desempenha suas funções de acordo com as melhores práticas de gestão e governança e, em qual grau, os objetivos organizacionais foram alcançados.

²⁷⁴ tipo de auditoria que está voltada para o acompanhamento das ações empreendidas pelos órgãos e entidades que compõem a administração pública. (ARAÚJO, p. 22)

²⁷⁵ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Introdução à auditoria operacional. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2015. p. 22.

²⁷⁶ International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI. Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional – ISSAI 300. Vienna: INTOSAI, 2013. p. 2.

Em razão disso, as auditorias operacionais induzem melhorias nos resultados das políticas públicas, pois promovem o aperfeiçoamento das práticas da organização sobre a adequada gestão dos recursos, os resultados alcançados e o impacto causado.²⁷⁷ Isso se deve, basicamente, ao fato de as auditorias operacionais serem focadas na legitimidade dos atos da administração pública, o que, em tese, pode envolver qualquer aspecto, a partir de critérios técnicos, relacionado à eficiência, eficácia e efetividade²⁷⁸ das ações organizacionais na gestão de recursos de qualquer natureza.

De acordo com a ISSAI 300, emitida pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras (INTOSAI)²⁷⁹:

a auditoria operacional objetiva determinar: a) se a administração desempenhou suas atividades com economicidade, de acordo com o princípios, práticas e políticas administrativas corretas; b) se os recursos humanos, financeiros e de qualquer outra natureza são utilizados com eficiência, incluindo o exame dos sistemas de informação, dos procedimentos de mensuração e controle do desempenho e as providências adotadas pelas entidades auditadas para sanar as deficiências detectadas; c) a eficácia do desempenho das entidades auditadas em relação ao alcance de seus objetivos e avaliar os resultados alcançados em relação àqueles pretendidos.

Em outras palavras, a auditoria operacional oferece ao gestor e, principalmente, à Sociedade informações sobre a maneira como os recursos públicos estão sendo geridos a partir de avaliações independentes sobre o íntimo do ato administrativo praticado e seu impacto na Sociedade, gerando valor à organização pública ao proporcionar “novas percepções analíticas (análises mais amplas ou profundas ou novas perspectivas); tornar as informações existentes mais acessíveis às várias partes interessadas; e fornecer recomendações baseadas em análises dos achados de auditoria.”²⁸⁰ Dessa forma, contribui diretamente para a tomada de decisão política da sociedade, pois fornece ao cidadão informações

²⁷⁷ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Introdução à auditoria operacional. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2015. p. 31.

²⁷⁸ A administração adquiriu seus insumos observando os parâmetros de qualidade? Considerando as devidas opções de mercado, os insumos foram adquiridos ao menor custo? (economicidade); Os insumos adquiridos foram bem utilizados e no momento certo, sem que ocorressem desperdícios, desvios e outras práticas indevidas? (eficiência); As metas estabelecidas pela administração de forma facultativas ou impositiva foram alcançadas? (eficácia); Os impactos decorrentes das ações desenvolvidas pela administração estão corretamente avaliados? (efetividade).

²⁷⁹ International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI. Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional – ISSAI 300. Vienna: INTOSAI, 2013. p. 5.

²⁸⁰ International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI. Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional – ISSAI 300. Vienna: INTOSAI, 2013. p. 2.

primordiais para a adequada compreensão de como os recursos estão sendo utilizados.²⁸¹

Em síntese, portanto por meio das auditorias operacionais é possível, de maneira ampla, indicar quais são os pontos críticos, os riscos, as vulnerabilidades e os controles da administração pública que precisam de aprimoramento para o alcance de melhores resultados²⁸² na busca pelo melhor desempenho da organização pública na utilização dos recursos disponíveis. É dizer, ao executar auditorias operacionais, os auditores devem, de maneira fundamentada com base em informações substanciais, realizar recomendações que tenham potencial de contribuir de maneira significativa para enfrentar as deficiências e os problemas identificados na auditoria.

Por força de tudo isso, não resta dúvida que a auditoria operacional é um dos principais instrumentos à disposição dos Tribunais de Contas, constitucionalmente previsto²⁸³, para a estruturação e o fortalecimento do Estado Democrático, na medida em que traz à luz, para julgamento social, informações sobre o desempenho da organização (no todo ou em parte) e sobre a gestão dos recursos públicos a partir de avaliações objetivas de certificação, conferindo à Sociedade o substrato necessário para controlar a gestão e exercer a *accountability* vertical²⁸⁴. É de se ressaltar, pois que ao apresentar recomendações destinadas a melhorar o desempenho e aumentar o êxito da organização²⁸⁵, permitirá aos eleitores decidir com base em resultados se reelegerá ou não os políticos no exercício do poder.

²⁸¹International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI. Princípios Fundamentais de Auditoria Operacional – ISSAI 300. Vienna: INTOSAI, 2013. p. 3.

²⁸² ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. Introdução à auditoria operacional. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2015. p. 25.

²⁸³ art. 70, da CRFB: a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

²⁸⁴ A *accountability* vertical é o controle do Estado pela Sociedade, e da Sociedade pelo Estado. O controle da Sociedade sobre o Estado envolve, principalmente, a dimensão eleitoral, requerendo mecanismos que permitam intervenções diretas por parte da sociedade, tanto para reivindicar demandas como para fazer denúncias de certos atos das autoridades públicas, além de pressupor a existências de liberdade de opinião, de associação, de imprensa, de partidos políticos, como também dos Tribunais de Contas. (DELMONDS, Edna. A interação do Tribunal de Contas com o Parlamento. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 12/13)

²⁸⁵ HALLER, Edward. Avaliação de desempenho operacional – estabelecimento de uma auditoria operacional. EUA: PriceWaterhouse, 1985. p. 150

A partir dessa vertente de atuação, os Tribunais de Contas têm grande potencial de induzir o aumento da eficiência e efetividade na aplicação de recursos públicos, materializando, dessa forma, o cerne de sua missão constitucional de fornecer à sociedade e ao Poder Legislativo razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios da administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.²⁸⁶

Nesse linha de atuação focada em auditorias operacionais, portanto, impulsionaria os Tribunais de Contas a exercerem papel essencial para o desenvolvimento da boa governança pública.

3.4 A implementação dos princípios e boas práticas de governança na gestão dos recursos públicos e na efetivação da missão do Estado de forma sustentável

O Estado de Direito instituído pela atual Constituição tem como fundamento, nos termos do artigo 1º, III, a dignidade da pessoa humana, preceito básico que direciona a atuação do Estado.

De maneira transversal, portanto, a dignidade deve integrar a base que conduz os objetivos políticos de toda a estrutura do Estado, o que compreende todos os Poderes e órgãos públicos em todas as esferas, dentre os quais, o Tribunal de Contas.

É dizer, o comando constitucional explicitado no art. 5.º, § 1.º, da Constituição Federal impõe aos órgãos estatais, incluindo-se o Tribunal de Contas, a atribuição constitucional de promover as condições para que os direitos e garantias fundamentais sejam reais e efetivos.²⁸⁷

Por força disso, a base da estratégia da atuação do controle externo deve ser definida com a finalidade de materializar a dignidade humana. Ou seja, a missão

²⁸⁶NBASP 12 – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

²⁸⁷ GONÇALVES CUNDA, Daniela Zago. Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, JUL/2011, v. 1., n. 2, p. 123.

do Tribunal de Contas deve ser traduzida em objetivos e ações voltadas para que os direitos fundamentais sejam atendidos.

Mais do que o fato de integrar a estrutura do Estado Democrático de Direito, o dever do Tribunal de Contas de materializar os direitos fundamentais decorre da substancial ampliação do poder conferido pela Constituição, a partir da Emenda 19, elevando-o a órgão protetor de direitos fundamentais.²⁸⁸

A lógica dessa construção do controle como mecanismo de realização de direitos fundamentais está na amplitude de atuação que a legitimidade, a economicidade e a eficiência proporcionam. O ângulo da ação fiscalizatória, a partir desses preceitos balizadores, ganha novos contornos pois se abre para o controle substancial do ato, para avaliação do seu custo-benefício e para os resultados obtidos pelas políticas públicas.

A partir dessa perspectiva, o Tribunal de Contas deve ser direcionado para atuar, além da análise da legalidade, na verificação do mérito do ato, em especial, no que se refere à sua adequação à busca pelos direitos fundamentais – expressão máxima do interesse público –, o que além de induzir à boa gestão dos recursos, proporciona instrumental relevante que a Sociedade pode utilizar para sua tomada de decisão política.²⁸⁹

Embora os direitos e garantias fundamentais, nos termos do artigo 5º, §1º, da Constituição, revistam-se de aplicação imediata, o Estado é incapaz de assegurá-los, por insuficiência de recursos, na velocidade que as demandas surgem, exigindo estratégias de planejamento, execução e controle que garantam, de maneira proporcional, o mínimo essencial esperado pela Sociedade.

Parte do problema, vale dizer, da não materialização dos direitos fundamentais é a falta de disponibilidade financeira do Estado, em especial, para realização dos direitos de segunda (sociais, culturais e econômicos) e de terceira dimensão (difusos e coletivos), que dependem da atuação ativa (ou positiva) do

²⁸⁸ RODRIGUES, Álvaro Pinto. A atuação do Tribunal de Contas da União na gestão compartilhada da saúde – análise a partir do controle social. Dissertação. ULBRA. Canoas, 2009. p. 75.

²⁸⁹ CASTARDO, Hamilton Fernando. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro. Dissertação. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2007. p. 127.

Estado de promover e proteger a dignidade humana.²⁹⁰

Trata-se, aqui, da impotência do Leviatã frente às demandas de uma sociedade hipermoderna²⁹¹, disfunção esta, que afeta o objetivo concreto de justiça a ser atingido pelo Estado. A partir disso, sustenta-se a importância de uma relação sólida entre Estado, Sociedade e Justiça Financeira, na construção de um Estado de fato capaz de responder às demandas exigidas e enfrentadas pela Sociedade, por meio de uma gestão pública eficiente.

Essa íntima relação lógica entre higidez da gestão das finanças públicas e direitos fundamentais está diretamente relacionada à atuação do Tribunal de Contas, por força da importante função que exerce no controle orçamentário, financeiro, contábil e patrimonial das contas públicas.

Nesse sentido, segundo Ricardo Torres²⁹²:

[...] os gastos públicos devem estar inteiramente voltados para os direitos humanos. O serviço público, financiado com o dinheiro do Estado, nele encontra o seu fundamento e a sua finalidade. As prestações positivas do Estado [...] demandam o aporte de recursos públicos substanciais.

Da mesma maneira, Hamílton Fernando Castardo²⁹³ ressalta:

O Estado tem a missão de respeitar e manifestar-se por ações na proteção de Direitos Fundamentais. Para esse exercício, faz-se necessário numerário a sua disposição. Nessa esteira, as despesas e investimentos devem ser canalizados para os direitos humanos, bem como para os direitos sociais, com políticas na área de assistência social, educação, saúde. Insere nas garantias dos direitos fundamentais, portanto, o controle da execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, tendo como instrumento de controle as cortes de contas garantidoras dos direitos fundamentais

Além do controle financeiro, orçamentário, contábil e patrimonial, essencial para garantir higidez e saúde às contas públicas, outro papel fundamental exercido pelo Tribunal de Contas é a fiscalização dos atos por meio do controle de legitimidade dos gastos públicos para verificação da qualidade da destinação dos recursos e verificação da justiça e do bem-estar social proporcionado pelos investimentos.

²⁹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 276.

²⁹¹ Ou, de acordo com Zygmunt Bauman, modernidade líquida.

²⁹² TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 278.

²⁹³ CASTARDO, Hamilton Fernando. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro. Dissertação. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2007. p. 126.

Por esta vertente de atuação, o Tribunal de Contas exerce o controle do mérito, avaliando a escolha da estratégia e o alinhamento dela com as necessidades públicas, o custo-benefício das operações do Estado e os resultados materiais, em termos de efetivação de direitos fundamentais, proporcionados à Sociedade. Em síntese, o Tribunal de Contas assume a função de induzir ou garantir a boa gestão dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, o controle da legitimidade é exercido sobre a economicidade da execução financeira e orçamentária, o que compreende a concepção de segurança jurídica e da justiça financeira proporcionada pela aplicação dos recursos públicos, princípios, frise-se, legitimadores do Estado Democrático, assim compreendido, acima de tudo, como o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário.²⁹⁴ É dizer, segundo Ingo Sarlet:

a tutela da dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais, nos quais se inserem os Tribunais de Contas (mesmo não sendo um “poder” propriamente dito), e da comunidade em geral, de todos e de cada um, condição dúplice esta que também aponta para uma paralela e conexa dimensão defensiva e prestacional da dignidade²⁹⁵.

Dessa forma, é premente ressaltar que os gastos públicos devem estar inteiramente voltados para os direitos humanos, pois o serviço público, financiado com o dinheiro do Estado, neles encontra o seu fundamento e a sua finalidade. Nesse sentido, segundo Ricardo Torres:

As prestações positivas do Estado para a segurança dos direitos fundamentais, que compõem o *status positivus libertatis*, bem como a garantia do mínimo existencial, representada pelas prestações no campo da educação, saúde e assistência social e até a proteção dos direitos difusos, como acontece com o meio ambiente e os bens culturais, demandam o aporte de recursos públicos substanciais.²⁹⁶

Por tudo isso, portanto, o Tribunal de Contas exerce papel essencial no controle dos direitos e garantias constitucionais; e, para isso precisa estar imbuído dessa concepção, a partir de fiscalizações comprometidas em verificar se a dignidade é, de fato, o fim buscado pela administração pública, o que compreende

²⁹⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 74.

²⁹⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 52.

²⁹⁶ TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 278.

direcionar as ações de controle para, mais do que analisar o simples cumprimento constitucional de destinação mínima de recursos, a avaliações de eficácia e efetividade dos direitos fundamentais.²⁹⁷

É dizer, diante de uma realidade de gestão de recursos limitados para o atendimento de demandas ilimitadas, o papel do controle assume a relevante função dúplice de avaliar a aplicação dos recursos e dar transparência social aos resultados para o controle político da Sociedade, instrumentalizando o exercício da cidadania ativa para exigir resultados alinhados com a expectativa social, função esta, de fato mobilizadora de mudanças capazes de atingir a efetividade²⁹⁸ dos direitos fundamentais.

É importante ressaltar, que o Tribunal de Contas exerce papel fundamental de órgão técnico que auxilia a Sociedade na tomada de suas decisões políticas, fornecendo informações sobre o funcionamento e sobre os resultados da administração pública, e, na fiscalização técnica das demandas e do controle social. Por expressa previsão constitucional, nos termos do artigo 74, §2º, da CF/88, “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas”, que assume, por força de sua competência técnica, o controle da administração pública.

Frente a isso, o Tribunal de Contas torna-se, mais do que um órgão transversal de controle do Estado, auxiliar da Sociedade na realização do controle social e no exercício do seu direito de accountability pública, de exigir a prestação de contas e resultados alinhados às suas necessidades.

3.5 O Tribunal de Contas e a realização da justiça financeira

²⁹⁷ GONÇALVES CUNDA, Daniela Zago. Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, JUL/2011, v. 1., n. 2, p. 122.

²⁹⁸ [...] pode ser considerada como englobando tanto a decisão pela efetiva aplicação da norma (juridicamente eficaz), quanto o resultado concreto decorrente – ou não – desta aplicação. (In GONÇALVES CUNDA, Daniela Zago. Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, JUL/2011, v. 1., n. 2, p. 122)

A justiça financeira é princípio que se extrai de diversos outros princípios previstos na Constituição Federal (CRFB/88), devendo ser interpretado como um de inúmeros compromissos constitucionais do Estado brasileiro. O princípio da justiça financeira está implícito nos valores que constituem os fundamentos da República, tais como a cidadania e a dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III, da CRFB/88), e, nos objetivos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária; de erradicação da pobreza e da marginalização; de redução das desigualdades sociais e regionais e da promoção do bem de todos (art. 3º, I, III e IV, da CRFB/88). A justiça financeira, ainda, pode ser depreendida também do reconhecimento contida no preâmbulo da Constituição de 1988, da igualdade e da própria justiça como um dos valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista.²⁹⁹

Sob a ótica da arrecadação, a justiça financeira se revela no princípio da capacidade contributiva (art. 145, § 1º, da CRFB/88), no princípio da isonomia tributária (art. 150, II, da CRFB/88), e se projeta no consagrado princípio da igualdade de todos perante a lei (art. 5º, I, da CRFB/88). À luz da arrecadação, a justiça financeira encontra amparo nos valores relacionados a elaboração do orçamento público, que determina que as peças orçamentárias, fiscal e de investimentos, compatibilizadas com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades interregionais, segundo critério populacional (art. 165, § 7º, da CRFB/88).³⁰⁰

No que se refere ao gasto público, o princípio da justiça está, implicitamente, nos dispositivos constitucionais que tratam das diversas áreas de atuação do Estado, quando garante a todos o direito aos serviços públicos de saúde, previdência e assistência social, educação e cultura, segurança, entre outros.³⁰¹

A noção de justiça financeira reúne as ideias de justiça social e fiscal,

²⁹⁹ FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. O controle das receitas públicas pelos tribunais de contas como corolário do princípio da justiça financeira e do direito fundamental à boa administração e governança. In: Direito e administração pública II. Organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 204-205.

³⁰⁰ FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. O controle das receitas públicas pelos tribunais de contas como corolário do princípio da justiça financeira e do direito fundamental à boa administração e governança. In: Direito e administração pública II. Organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 205.

³⁰¹ FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. O controle das receitas públicas pelos tribunais de contas como corolário do princípio da justiça financeira e do direito fundamental à boa administração e governança. In: Direito e administração pública II. Organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 205

encontra seu alicerce no princípio da isonomia e atribui ao valor justiça uma dimensão financeira. O seu conteúdo semântico obriga o Estado Constitucional a perseguir a equidade na gestão financeira pública, vista sob a ótica integrada das duas frentes do agir fiscal do Poder Público, quais sejam, a arrecadação e o gasto.³⁰²

Em síntese, a justiça financeira preconiza justa distribuição da riqueza na atuação do Estado, da arrecadação a aplicação dos recursos obtidos para a manutenção da máquina administrativa e para materialização dos direitos fundamentais por meio do fornecimento de bens e prestação de serviços públicos. De acordo com Ricardo Lobo Torres, a justiça financeira expressa duas facetas de uma mesma noção: a justiça das receitas e dos gastos públicos.³⁰³

A justiça financeira está intimamente relacionada à concepção do Estado Democrático de Direito. Como ficção jurídica para servir à Sociedade, o Estado pós-moderno deve desenvolver as atividades financeiras não como um fim em si mesmo, mas sim para materialização dos anseios sociais. É dizer, as receitas e despesas públicas devem atender ao interesse da Sociedade que, dentro da concepção da Teoria da Agência, é o pólo Principal, cujas necessidades devem ser observadas pelos Agentes de Estado.

A partir, portanto, dessa perspectiva da governança pública, os agentes delegados da Sociedade, investidos de poder e recurso público, devem, acima de tudo, perseguir a satisfação dos seus representados, o que, em última instância, significa gerir as finanças de maneira que busque realizar justiça econômica e social, tanto na arrecadação quanto na realização das despesas.

De acordo com Ferreira Júnior:

[...] é importante que, de um lado, a arrecadação se dê do modo menos traumático possível para a sociedade, enquanto que, de outro, o retorno desses recursos ocorra da maneira mais benéfica para a coletividade.

³⁰² FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. O controle das receitas públicas pelos tribunais de contas como corolário do princípio da justiça financeira e do direito fundamental à boa administração e governança. In: Direito e administração pública II. Organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, 2014. p. 204.

³⁰³ TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário. Rio de Janeiro. Renovar. 2000. p. 197.

Para isso, tanto a elaboração quanto a execução orçamentária estatal devem ser pautadas pelo princípio da justiça financeira, o qual deve nortear todo esse processo, que vai desde a previsão da arrecadação da receita até a realização da despesa pública.³⁰⁴

Ressalte-se que o princípio da justiça financeira guarda estreita relação com o direito fundamental à boa administração e governança pública, que impõe à atuação estatal eficiência e eficácia, e, ao Tribunal de Contas estratégias de controle da administração que promovam a concretização desse princípio, levado a efeito por meio de fiscalizações que visem avaliar a legitimidade e economicidade das políticas públicas de receita e despesa.³⁰⁵

Vale dizer, o Tribunal de Contas, órgão guardião das contas públicas, deve assumir papel central na promoção de uma justiça financeira material, e não apenas formal. Como decorrência disso, deve induzir a Administração Pública a promover a adoção de boas práticas de governança pública, combatendo as anomalias da atuação estatal, tanto no que diz respeito à tributação quanto no que concerne ao gasto público, geradoras de iniquidades.³⁰⁶

3.6 Direito fundamental à boa administração e à boa governança

O princípio da justiça financeira está intimamente relacionado ao direito fundamental à boa administração e à boa governança, que guardam, por conseguinte, estreita e direta relação com os princípios da eficiência, da eficácia, da moralidade, da legitimidade e da economicidade. Para Freitas, o direito fundamental à boa administração corresponde ao direito fundamental à administração pública

³⁰⁴ FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. p. 218.

³⁰⁵ FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. O controle das receitas públicas pelos tribunais de contas como corolário do princípio da justiça financeira e do direito fundamental à boa administração e governança. In: Direito e administração pública II. Organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a7468b046115fc3c>>.

³⁰⁶ FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes; OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. O controle das receitas públicas pelos tribunais de contas como corolário do princípio da justiça financeira e do direito fundamental à boa administração e governança. In: Direito e administração pública II. Organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, 2014. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a7468b046115fc3c>>.

“eficiente e eficaz, que cumpre com seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.”

De maneira prática, o direito fundamental à boa administração e à boa governança resulta da observância e da inter-relação de inúmeros princípios e regras constitucionais, que envolve o direito à administração pública: a) transparente (informações abertas, íntegras, claras e objetivas sobre o planejamento, execução, controle e avaliação); b) sustentável (ações equilibradas pelos aspectos ambiental, econômico e social voltadas ao bem-estar das presentes e futuras gerações); c) íntegra (promova a cultura da ética, da integridade e da conformidade, implementando estratégias de detecção e combate à corrupção e ao conflito de interesse); e, d) eficiente e efetiva (adote estratégias e ações voltadas para a consecução dos direitos fundamentais à luz do melhor custo-benefício).

A base do direito fundamental à boa gestão e governança é, acima de tudo, expressão dos princípios da república e da democracia, que impõe ao Estado não ser um fim em si mesmo, mas apenas uma representação dos interesses da Sociedade. Dessa forma, tal direito configura, de acordo com Mallén, em si mesmo “uma espécie de direito-garantia ou instrumental, que possibilita a defesa de outros direitos.” Não se trata de um direito criado, mas, sim, da unidade de diversos direitos reconhecidos de modo esparso na ordem comunitária.³⁰⁷

No setor público, a governança engloba “essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia, e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.³⁰⁸

De acordo com o *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* - CIPFA e a *International Federation of Accountants* - IFAC (2013), a compreensão do que vem a ser uma boa governança no setor público passa pelas seguintes diretrizes:

³⁰⁷ MALLÉN, Beatriz Tomás. El derecho fundamental a una buena administración. 1. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. p. 42.

³⁰⁸ Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança. Brasília: TCU, 2013. p. 14.

garantir a entrega de benefícios econômicos, sociais e ambientais para os cidadãos; b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos; c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito; d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos; e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão; f) dialogar com e prestar contas à sociedade; g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos; h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores; i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade; j) institucionalizar estruturas adequadas de governança; k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais); l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles; m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos; n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis; o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).³⁰⁹

Para Valle, governança pública está relacionada aos aspectos gerenciais e administrativos *stricto sensu* das rotinas dos órgãos públicos que engloba “desde a formatação do processo político-decisório, até os mecanismos democráticos de avaliação, sempre tendo em conta a articulação e cooperação entre parceiros sociais e políticos que possam concorrer para a superação das insuficiências do modelo estatal”.³¹⁰

Segundo Valle, a governança pública realiza-se a partir das seguintes condições: 1) colaboração da administração com a organização da cidadania; 2) administração que dialoga; 3) a importância do elemento técnico na construção da decisão administrativa; e 4) construção da confiança, por meio da governança e *accountability*.³¹¹

Em resumo, a partir do conceito construído, a boa governança está diretamente relacionada à ideia de Administração Pública comprometida com resultados de interesse da coletividade, que direciona as estratégias, monitora as ações e avalia os resultados na busca por satisfazer os interesses sociais, estruturada sob a premissa da *accountability*, como sendo o dever de prestar contas e entregar resultados alinhados com as expectativas da Sociedade.

³⁰⁹ Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança. Brasília: TCU, 2013. p. 8.

³¹⁰ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 42.

³¹¹ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Direito fundamental à boa administração e governança. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 142-153.

3.7 Tribunal de Contas como órgão de governança do Estado e instrumento de materialização do interesse público

O cenário que se desenha sobre a gestão dos recursos públicos (de baixa eficiência e efetividade), e, frise-se, dos resultados obtidos pelo TCU no trabalho de levantamento da governança pública no Brasil em 2014/15³¹², exige iniciar um processo de reestruturação da Administração Pública a partir da implementação de princípios e boas práticas voltadas a assegurar que o Estado efetivamente atenda aos interesses da Sociedade, no qual inúmeras estruturas e mecanismos podem ser acionados, dentre os quais, os Tribunais de Contas – órgão essencial à transparência e à *accountability* pública.

É de se destacar pois que é intrínseco à competência de exercer o controle externo atribuída aos Tribunais de Contas o papel de avaliar a aplicação dos recursos públicos e dar transparência, por meio de análises técnicas e independentes, dos resultados da Administração Pública à Sociedade.

Vale dizer, o Tribunal de Contas exerce função essencial para a estruturação e o fortalecimento do Estado Democrático, na medida em que traz à luz, para julgamento social, informações sobre a gestão dos recursos públicos a partir de avaliações objetivas de certificação, conferindo à Sociedade o substrato necessário para controlar a gestão e exercer a *accountability* vertical.³¹³ Pode-se sustentar, portanto, que o Tribunal de Contas é instrumento da governança pública, contribuindo, conforme expressamente previsto na NBASP 12 – Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP):

³¹² "Este levantamento, em particular, apresenta resultados que confirmam um mantra que temos repetido ao longo dos últimos anos: que uma das causas primárias de todos os problemas percebidos é a baixa qualidade da governança pública conduzida por todos os entes da federação." (Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário)

³¹³ A *accountability* vertical é o controle do Estado pela Sociedade, e da Sociedade pelo Estado. O controle da Sociedade sobre o Estado envolve, principalmente, a dimensão eleitoral, requerendo mecanismos que permitam intervenções diretas por parte da sociedade, tanto para reivindicar demandas como para fazer denúncias de certos atos das autoridades públicas, além de pressupor a existências de liberdade de opinião, de associação, de imprensa, de partidos políticos, como também dos Tribunais de Contas. (DELMONDS, Edna. A interação do Tribunal de Contas com o Parlamento. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 12/13)

Para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Poder Legislativo uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios da administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.

Os Tribunais de Contas, aliás, exercem papel essencial para o desenvolvimento do controle social – mecanismo principal de indução da melhoria da gestão pública –, servindo como mola propulsora da cidadania ativa fornecendo informações tempestivas e de qualidade para a construção de uma sociedade crítica capaz de exigir melhores resultados da Administração. Nesse sentido, Marcos Nóbrega³¹⁴ diz que:

os Tribunais de Contas encontram um espaço institucional a ser ocupado para serem provedores de informações para os cidadãos, capazes de lastrear as suas decisões na hora da escolha dos governantes e consequente avaliação de sua gestão. Funcionarão, como se vê adiante, com base em mecanismos de revelação para as ações empreendidas pelo governo, aplicando métodos capazes de informar o Principal (Sociedade) sobre o nível e a qualidade do esforço despendido pelos Agentes (Estado e seus órgãos e agências) na gestão dos recursos públicos.

Mais precisamente, como braço técnico forte e independente do Poder Legislativo, competente para exercer o controle externo da Administração Pública, o Tribunal de Contas permite a Sociedade verificar se os seus agentes públicos e representantes políticos agem de acordo com o interesse público e social, segundo os pressupostos legais e constitucionais – expressão máxima de avaliação de validade e legitimidade dos atos administrativos.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas, ao exercer seu papel de fiscalizar os gastos públicos e informar à Sociedade os resultados das análises, rompe a barreira que nasce naturalmente a partir da instituição do sistema democrático representativo, e, traz à luz as informações encasteladas dentro das estruturas de poder, permitindo que a cidadania ativa seja exercida e a gestão pública possa ser controlada e redirecionada aos trilhos que interessam à Sociedade – o principal dentro da estrutura de agência pública –, permitindo, inclusive, que a própria Sociedade alimente as Cortes de Contas com informações relevantes. Como, aliás,

³¹⁴ NÓBREGA, Marcos. Os Tribunais de Contas e o controle dos Programas Sociais. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. (p. 87/88)

bem analisado por Marcos Nóbrega³¹⁵:

O empoderamento do cidadão, por meio da sua capacitação e da disponibilização de informações tempestivas e confiáveis pelos Tribunais de Contas, representa oportunidade de interação das agências de *accountability* horizontal com a *accountability* social no sentido da primeira para a segunda. O que denominamos de controle interativo contempla a construção de modelo de mão dupla. Uma vez instrumentalizado e capacitado, o cidadão se engaja no controle da Administração Pública, monitorando e fiscalizando os atos dos gestores, a definição das prioridades governamentais e a execução das políticas públicas. Passa a ser parceiro no controle exercido pelos Tribunais de Contas, trazendo, especialmente, informações relevantes para execução dos trabalhos de fiscalização.

É importante compreender que o sistema de governo democrático representativo, traz consigo, como um dos efeitos colaterais, um problema de agência, que é natural no momento em que se separa o proprietário da gestão do seu patrimônio, no caso da governança pública, o cidadão dos recursos públicos. Conforme explica CAVALCANTE; PETER; e, MACHADO³¹⁶:

Em uma sociedade democrática, os cidadãos são detentores de direitos fundamentais e o Estado da obrigação de promover o bem comum, por meio do atendimento às necessidades da população. Nessas sociedades, os cidadãos são os proprietários de todos os recursos públicos, porém não exercem a gestão destes, cabendo à Administração Pública, representada pelo Poder Executivo, tal responsabilidade, resultando na prestação dos serviços públicos.

Nesse relação, em que a propriedade está dissociada da gestão, configura-se um problema de agência, pois não há segurança sobre o alinhamento de interesses das partes, ocorrendo também assimetria informacional entre os proprietários e os gestores, uma vez que esses últimos detêm um nível de informação muito maior do que aqueles. Nessas situações, mecanismos de governança podem ser utilizados para facilitar a convergência e interesses e transmitir segurança aos proprietários quanto aos resultados da gestão pública. (p. 02)

O problema que decorre desse sistema de agência é, essencialmente, de alinhamento de interesses e de informação que, no sistema público, ocorre entre o cidadão (Principal) e o representante político (Agente). Ou seja, um dos principais riscos (ameaça), dessa estrutura representativa de funcionamento de Estado, é a possibilidade de os representantes não atuarem de modo a atender os interesses da Sociedade.

³¹⁵ NÓBREGA, Marcos. Os Tribunais de Contas e o controle dos Programas Sociais. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. (p. 90/91)

³¹⁶ CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. Controle como Dimensão da Governança Pública: Princípios e melhores práticas definidos pelos órgãos internacionais. p. 02.

Diante desse risco, com grande potencial de impacto capaz de gerar crises profundas ao sistema, é essencial a implementação de estruturas e a adoção de boas práticas de governança com o intuito de mitigar os conflitos de agência, compreendidos, de acordo com CAVALCANTE; PETER; e, MACHADO³¹⁷, “como mecanismos de incentivos e controles que transmitam segurança aos proprietários quanto ao retorno de seus investimentos e alcance dos objetivos organizacionais.”

Para melhor compreender a governança é importante assentar que ela surgiu basicamente para superar o conflito de agência, com vistas a criar um conjunto eficiente de mecanismos de monitoramento a fim de assegurar que o comportamento dos executivos esteja sempre alinhado com o interesse dos acionistas³¹⁸ e que possibilite a correção tempestiva nos casos em que isso não ocorrer.³¹⁹

Essa concepção se dá na iniciativa privada ainda no início do século XX, nos Estados unidos, sob a égide da transparência (*disclosure*), da responsabilidade de prestar contas e do controle dos gestores das grandes firmas que se consolidaram no período. É dizer, de acordo com CAVALCANTE; PETER; e, MACHADO³²⁰, a governança relaciona-se à constituição de um ambiente institucional e legal mais estável e seguro, com a disponibilização de informações transparentes e confiáveis, e a adoção de instrumentos de proteção aos proprietários do capital.

Uma das primeiras definições de governança corporativa foi utilizada no *Cadbury Report*. De acordo com o referido documento, a governança corporativa significa o sistema pelo qual as companhias são dirigidas e controladas, a partir de uma estrutura de poder com definição clara de papéis e poderes decisórios baseados em processos e regras, à luz de três princípios fundamentais: a

³¹⁷ CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. Controle como Dimensão da Governança Pública: Princípios e melhores práticas definidos pelos órgãos internacionais. p. 03.

³¹⁸ Instituto Brasileiro de Governança Pública. Disponível em www.ibgc.org.br/Secao.aspx?CodSecao=18.

³¹⁹ ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA. Gestão e Governança Pública para Resultados: uma visão prática. Belho Horizonte: Fórum, 2017.

³²⁰ CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. Controle como Dimensão da Governança Pública: Princípios e melhores práticas definidos pelos órgãos internacionais. p. 03.

transparência, a integridade e a responsabilidade de prestar contas.³²¹

Em síntese, a governança, à luz da teoria da agência, é o conjunto de mecanismos de controle voltados para o alinhamento da ação dos agentes (representantes políticos e agentes do Estado) aos interesses do principal (Sociedade), baseada sobre a *accountability* – dever de prestar contas associada a instrumentos de responsabilização.

Assim, infere-se, que o Tribunal de Contas é órgão que exerce – como braço técnico do Poder Legislativo no exercício do controle externo – papel essencial de governança dentro da estrutura do Estado Democrático, no passo em que é capaz de induzir a boa aplicação dos recursos públicos tanto por meio do exercício de sua função típica de fiscalização (*accountability* horizontal) quanto através da disponibilização das informações para a Sociedade a partir das análises técnicas realizadas sobre a prestação das contas, induzindo o exercício do controle social (*accountability* vertical).

Por força disso, não resta dúvida, o Tribunal de Contas exerce papel fundamental na mitigação do risco de ocorrência de crises democráticas, na medida em que abre a caixa preta da gestão dos recursos públicos e permite à Sociedade acessar dados e informações sobre a condução da máquina pública e todos os aspectos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais e operacionais.

³²¹ ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA. Gestão e Governança Pública para Resultados: uma visão prática. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 247.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado Democrático de Direito, instituído na atual ordem constitucional, tem como pressuposto básico a materialização dos interesses da Sociedade, através da realização eficiente e efetiva dos direitos e garantias fundamentais.

Ao longo dos últimos anos, entretanto, os indicadores socioeconômicos e orçamentário-financeiros demonstram que a Administração Pública é ineficiente na gestão dos recursos públicos. O histórico de sucessivos recordes de arrecadação não reflete melhorias sócio-econômicas que assegurem qualidade de vida ou o aumento de competitividade econômica do país.

Isto é, o Estado exige insuportável carga tributária e presta serviços de baixa qualidade, impedindo o desenvolvimento de condições essenciais para assegurar qualidade de vida e perspectiva de futuro à Sociedade. Essa contradição agrava as situações de vulnerabilidade e de desigualdade social, gerando crises cíclicas que colocam em xeque a sustentabilidade do Estado.

Esse contexto, de histórica ineficiência e baixa relação custo-benefício da manutenção do Estado, exige repensar a forma de estruturação e funcionamento da Administração Pública e questionar a que se atribui os resultados insatisfatórios da gestão dos recursos públicos, de modo que se permita identificar o que deve ser feito para que os processos de governança e gestão pública materializem de forma substancial os direitos e garantias fundamentais e o bem-estar social sustentável ao longo das gerações.

A partir dessa perspectiva de materialização de bem-estar duradouro, constrói-se o eixo central da sustentabilidade como principal pilar de estruturação do Estado, voltado para resultados que atendam ao interesse público. Dentre os aspectos que obrigatoriamente devem ser centrais na gestão pública sustentável, na busca pela materialização do interesse público e do bem-estar social de maneira duradoura, estão: a) a dimensão econômico-financeira, voltada para solução de problemas no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza fiscal, tributária e monetária; b) a dimensão institucional-

administrativa, vinculada as estruturas, sistemas e processos organizacionais e de articulação dos órgãos para direcionamento, planejamento e controle; e, c) a dimensão sociopolítica, relacionada aos mecanismos voltados as relações entre o Estado e a Sociedade, que abrange transparência, *accountability* e a participação social, direta e indireta, na gestão pública.

Nesta perspectiva de se reestruturar o Estado em busca de sua sustentabilidade, os Tribunais de Contas podem exercer papel fundamental, seja na indução de melhorias de governança e gestão, pontos centrais para alcance de resultados na gestão pública, através de trabalhos específicos de consultoria e avaliação em eixos transversais, seja por meio de auditorias, em especial, de natureza operacional, na medida em que promovem avaliações de funcionamento e resultado voltados ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

Vale dizer, nesse processo de reavaliação do Estado, na busca de respostas à má gestão dos recursos públicos, o Tribunal de Contas, no exercício de sua competência de exercer o controle externo, tem grande potencial de induzir melhorias na Administração Pública a partir de análises técnicas da governança e da gestão dos Entes públicos e de suas organizações. Ou seja, o Tribunal de Contas deve assumir, como órgão sem qualquer vinculação ou subordinação hierárquica institucional, no exercício do seu papel de validar a legalidade e legitimidade da gestão dos recursos públicos, a responsabilidade por identificar os riscos na governança e na gestão pública com potencial de impactar na realização dos direitos fundamentais e determinar que medidas sejam implementadas para aperfeiçoamento da Administração Pública.

Vale dizer, para reverter esse quadro de “insustentabilidade do Estado” é necessário que a governança e a gestão pública, a partir de referenciais técnicos estruturados, sejam avaliadas para identificação dos princípios e das boas práticas não observadas pelas organizações públicas. Essa iniciativa deve ser exercida pelos Tribunais de Contas, em especial porque se trata de órgão técnico e independente para fiscalizar, determinar e monitorar a implementação das boas práticas necessárias ao aprimoramento do Estado na busca pela eficiência e efetividade constitucionalmente exigida.

A implementação dos princípios e boas práticas em governança pelas organizações públicas implicará na melhora da gestão dos recursos públicos, conferindo sustentabilidade à Administração Pública e prevenindo crises, em razão do consequente cumprimento dos interesses sociais. É dizer, o Tribunal de Contas, agência central da *accountability* pública, deve se voltar para fiscalizações que primem por identificar, a partir de uma visão sistêmica, os pontos de vulnerabilidades e riscos da gestão pública com o viés de contribuir para melhorias estruturais que gerem resultados efetivos e agreguem valor e bem-estar social para as presentes e futuras gerações. Na prática, mais do que analisar a conformidade da gestão dos recursos públicos, o Tribunal de Contas deve focar em avaliações de legitimidade do ato administrativo com o objetivo de verificar o custo-benefício, a eficiência das operações e a adequação dos resultados, de acordo com as prioridades sociais. É neste caminho que o controle passará a, de fato, contribuir com a realização do bem-estar social.

Essa linha de atuação pautada pelo aprimoramento da governança passará a gerar, inevitavelmente, inúmeras transformações nas organizações públicas, dentre as quais, a) na definição de diretrizes, princípios e valores alinhados as expectativas sociais; b) no estabelecimento de objetivos, metas e indicadores; c) no detalhamento das ações estratégicas; d) na realização do gerenciamento de riscos; e) na sistematização dos mecanismos e atividades de controle; e, f) no processo de informação e comunicação dos resultados da gestão de maneira ética e transparente.

Além do impacto direto no aperfeiçoamento das organizações públicas e na melhor gestão dos recursos públicos, a adoção dos princípios e boas práticas de governança e gestão, também geram maior controle social e aprimoramento na *accountability* vertical, por força da melhoria dos controles, da produção de informação e da comunicação com a Sociedade.

As mudanças, portanto, que podem ser promovidas a partir da implementação dos princípios e boas práticas induzidas pelas avaliações de governança e gestão fazem surgir um ciclo virtuoso de aperfeiçoamento contínuo da administração pública, na medida em que a transparência, a ética, a responsabilidade e o dever de prestar contas – princípios preconizados pelas boas

práticas – acabam gerando subsídios para sucessivas análises técnicas do Tribunal de Contas e para o exercício do controle social – fator essencial para o aprimoramento da gestão dos recursos.

Diante disso, a pesquisa confirma a hipótese central do trabalho, segundo a qual o Tribunal de Contas, no exercício de sua missão constitucional de exercer o controle externo da gestão dos recursos públicos, tem, no atual contexto econômico, social e financeiro, grande potencial de promover fiscalizações capazes de gerar melhorias profundas na governança e gestão pública, essenciais para sustentabilidade do Estado.

Em outras palavras, se o Tribunal de Contas direcionar sua estratégia de atuação para o viés da análise da legitimidade, economicidade e eficiência – na busca por materializar a justiça financeira e o direito fundamental à boa gestão e governança, vetores essenciais para realização dos direitos fundamentais, missão central das organizações públicas – pode iniciar um ciclo virtuoso de transformações estruturantes no Estado que darão sustentabilidade a sua existência e funcionamento, em razão do ganho de eficiência e efetividade na materialização do interesse público a partir da implementação das boas práticas de gestão e governança pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ANAO. AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. Better practice guide: public sector audit committees. Common wealth of Australia: The Publications Manager, 2005. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/director/publications/betterpracguides.cfm>. Acesso em maio de 2018.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. 4 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 40 ed. São Paulo: Globo, 2000.

BARROS, José Fernando Cedeño de. **Direito do Mar e Meio Ambiente: a proteção de zonas costeiras e litorais pelo Acordo Ramoge**: contribuições para o Brasil e o Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BAVA, Silvio Caccia. Ações nos Bastidores. **Le Monde Brasil Diplomatique**, ano 3, n. 34.

BECK, Ulrich. **O que é Globalização? Equívocos do Globalismo: Resposta à Globalização**. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BELLO FILHO, Ney de Barros.in: FERREIRA, HelineSivini; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Estado de direito ambiental**: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BOSSELMAN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**. Transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BOURG, Dominique. **Cual es el futuro deldesarrollosostenible?** Tradução de AlejandraPalucha Martinez: EdicionesAkal, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização: GesPública. Brasília: Secretaria de Gestão, 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa GesPública – Modelo de Excelência em Gestão Pública. Brasília: SEGEP, 2014

_____. Negociações da Agenda de desenvolvimento pós-2015: elementos orientadores da posição brasileira. Setembro de 2014. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>>

_____. Supremo Tribunal Federal. Pleno - j.29.6.84, in RDA158/196.

_____. Tribunal de Contas da União. Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2004.

_____. Tribunal de Contas da União. Dez passos para a boa governança. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRUNDTLAND, Comissão. “Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: o nosso futuro comum.” Universidade de Oxford. Nova Iorque, 1987.

BRÜSEKE, Frank Josef. **A técnica e os riscos da modernidade**. Florianópolis: UFSC, 2001.

CADBURY COMMITTEE. Report of the Committee on the financial aspects of corporate governance. London, 1992. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/cadbury.pdf>. Acesso em maio de 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada**. Estado de Direito Ambiental: tendências: aspectos constitucionais. Helene Sivini Ferreira; José Rubens Morato Leite (et al). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CASTARDO, Hamilton Fernando. Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro. Dissertação. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2007.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no Setor Público**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CATALÁ, Joan Prats I. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (organizadores). 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinicius Veras. Controle como Dimensão da Governança Pública: Princípios e melhores práticas definidos pelos órgãos internacionais.

CIPFA. CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY. The good governance standard for public sector. London, 2005. Disponível em: <http://www.cipfa.org.uk/PT/download/governance_standard.pdf> Acesso em maio de 2018.

CLARKE, John N; Edwards, Geoffrey R.; et al. **Global Governance in the twenty-first century**. New York: PalgraveMacmillan, 2004.

COSO ICIF. COMMITTEE OS SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION. Controle Interno – Estrutura Integrada. Estrutura e Anexos. IIA. Traduzido por PWC.

CUREAU, Sandra. **Por que uma organização mundial de meio ambiente?** PRIEUR, Michel; SILVA, José Antônio Tietzmann e (Organizadores). Instrumentos jurídicos para implementação do desenvolvimento sustentável (vol. II). Goiânia: Editora da PUC Goiás, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DELMONDS, Edna. **A interação do Tribunal de Contas com o Parlamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DOBRENKO, Bernard. A caminho de um fundamento para o direito ambiental. In **Desafios do direito ambiental no século XX**. Sandra Akemi Shimada Kishi; Solange Teles da Silva; Inês Virgínia Prado Soares (orgs). 11. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2005.

FERRAJOLI, Luigi. **A Democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político**. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2015. P. 147/148.

FERREIRA Filho, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Editora Saraiva, 1992, v. 2. p. 125/6.

FERREIRA JÚNIOR, Adircélio de Moraes. O bom controle público e as cortes de contas como tribunais da boa governança. Dissertação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015.

_____, _____; OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. O controle das receitas públicas pelos tribunais de contas como corolário do princípio da justiça financeira e do direito fundamental à boa administração e governança. In: **Direito e administração pública II**. Organização CONPEDI/UFPB. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

FERRER, Gabriel Real; CRUZ, Paulo Márcio. La sostenibilidad tecnológica y sus desafios frente al derecho. In: FERRER, Gabriel Real; DANTAS, Marcelo Buzaglo;

SOUZA, Maria Claudia da S. Antunes (Org.). **Sustentabilidade e suas interações com a ciência**, Tomo 01 [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2016, p. 142. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>.

FGV. Radar Rio+20: Por Dentro da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável. São Paulo, SP, 2011.

FONTES FILHO, Cláudio Barbosa. A sustentabilidade como princípio na constituição brasileira. Dissertação. Itajaí: UNIVALI, 2017.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade Direito ao Futuro**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

GONÇALVES CUNDA, Daniela Zago. Controle de Políticas Públicas pelos Tribunais de Contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. Brasília: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, JUL/2011, v. 1., n. 2.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 14 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

GROPPALLI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1962.

HALLER, Edward. Avaliação de desempenho operacional – estabelecimento de uma auditoria operacional. EUA: PriceWaterhouse, 1985.

IBGC. INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Código das melhores práticas de governança corporativa. 4 ed. São Paulo: IBGC, 2009.

IFAC. *International Federation of Accountants. Comparison of principles*, 2013b. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>. Acessado em 29 Jun. 2019.

IFAC. Good Governance in the Public Sector — Consultation Draft for an International Framework. London, UK, 2013.

IFAC. INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS. Governance in the public sector: A Governing Body Perspective. New York: 2001. Disponível em: http://www.ifac.org/Members/Downloads/Study_13_Governance.pdf Acessado em maio de 2018.

IHERING, Rudolf Von. **A Luta pelo Direito**. Tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público. NBASP: nível 1 – princípios basilares e pré-requisitos para o funcionamento dos Tribunais de Contas brasileiros. Belo Horizonte, 2015.

INTOSAI. INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. Guidelines for International Control Standards for the Public Sector.

Internal Control Standards Committee, Bélgica, 2004. Disponível em: <http://www.intosai.org> Acessado em maio de 2018.

INTOSAI. INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. ISSAI 300.

KOONTZ, Harold; ODONNEL, Cyril. **Princípios da Administração**. 10. Ed. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1976.

LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. **O que é Ecologia**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; PILATI, Luciana Cardoso; JAMUNDÁ, Woldemar. Estado de Direito Ambiental no Brasil. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). **Desafios do Direito Ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MALLÉN, Beatriz Tomás. **El derecho fundamental a una buena administración**. 1. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, Jurisprudência, Glossário**. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NETO, Octavio Amorim. **A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia**. *Relações Internacionais* [online]. 2016, n.52, pp.43-54. ISSN 1645-9199.

NIVALDO JÚNIOR, José. **Maquiavel O Poder: História e Marketing**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

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

NOVA ZELÂNDIA. Public Finance Act 1989. Disponível em: legislation.govt.nz.

OCDE. ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. The OECD Principles of Corporate Governance. Paris, 2004. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/42/33931148.pdf> Acessado em maio de 2018.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão; e TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. **Manual de Direito Financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990

ONU. Organização das Nações Unidas. Agenda 21. Disponível em: <http://sustainabledevelopment.un.org/agenda21>.

OLIVEIRA, Jose A. Puppim. **Rio+20: What can we learn from the process and what is missing**. Cad. EBAPE.BR, v. 10, nº 3, artigo 2, Rio de Janeiro, Set. 2012.

ONU. Declaração Final da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). *O Futuro que Queremos*. Rio de Janeiro, 2012.

ONU. Organização das Nações Unidas. Relatório Brundtland. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Acessado em: 10nov. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. Rio +20. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 10nov. 2018.

ONU. Organização das Nações Unidas. Rio+20. Disponível em: <http://sustainabledevelopment.un.org/rio20>. Disponível em: 10nov. 2018.

OSBORNE, David; GAEBLER, TED. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução: Sérgio Bath e Ewandro Magalhães Filho. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (organizadores). 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). Saraiva: São Paulo: 2006.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Spink (organizadores). 5 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

RODRIGUES, Álvaro Pinto. A atuação do Tribunal de Contas da União na gestão compartilhada da saúde – análise a partir do controle social. Dissertação. ULBRA. Canoas, 2009.

ROSSETTI, José Paschoal; ANDRADE, Adriana. **Governança corporativa**: fundamentos, desenvolvimento e tendências. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SANTIAGO, Larissa de Oliveira. O fortalecimento da governança ambiental global com a criação de uma OMMA: emancipação ou retrocesso.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SENADO FEDERAL. Revista de audiências públicas do Senado Federal: em discussão. Ano 3, n. 11, 2012.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. In: CRUZ, Paulo Márcio; PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; GARCIA, Marcos Leite (Org.). **Meio ambiente, transnacionalidade e sustentabilidade**, volume 2 [recurso eletrônico]. Itajaí: UNIVALI, 2014, p. 81. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

TIMMERS, HANS. Government Governance: corporate governance in the public sector, why and how? *In*: The Netherlands Ministry of Finance. 9º Free Public Sector Conference, nov. 2000.

WORLD BANK. Chapter 12. Governance and management. In: Global Evaluations Sourcebook, 2007. Disponível em: [HTTP://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf). Acesso em 06 JAN. 2019.

THE WORLD BANK, Reports on the observance of Standards and codes – ROSC. Disponível em: <http://worldbank.org/ifa/rosc> Acessado em maio de 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade. Rio de Janeiro: Revista do TCE/RJ, n. 22, jul/1991.

_____, _____. A legitimidade democrática e o Tribunal de Contas. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, n. 194, Dez/1994.

_____, _____. **O Orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

_____, _____. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro. Renovar. 2000.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. Promover a Confiança através da Auditoria Independente – Estratégias do Tribunal de Contas Europeu para 2018-2020. CuriaRationum, 2017.

Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança. Brasília: TCU, 2013.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

WEBER, Max. **Economia y sociedade**, Fondo de Cultura Econômica, 1996.