

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ - UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA - PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS - CEJURPS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA - PPCJ
CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA - CDCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE

**A TUTELA DA SUSTENTABILIDADE EXERCIDA PELOS
TRIBUNAIS DE CONTAS COMO GARANTIA DE
EFETIVIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Itajaí-SC - setembro - 2017

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ - UNIVALI

PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA - PROPPEC

CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS - CEJURPS

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

CURSO DE DOUTORADO EM CIÊNCIA JURÍDICA - CDCJ

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: CONSTITUCIONALISMO, TRANSNACIONALIDADE E SUSTENTABILIDADE

A TUTELA DA SUSTENTABILIDADE EXERCIDA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO GARANTIA DE EFETIVIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica.

Orientadora: Professora Doutora DENISE SCHMITT SIQUEIRA GARCIA

Itajaí-SC - setembro/2017

AGRADECIMENTOS

Preponderantemente cumpre-me louvar e agradecer a Deus por perene manifestação de amor, misericórdia, graça e zelo para com a minha vida em toda a sua plenitude e, assim, reconhecer que até aqui me ajudou o Senhor.

Agradecer e ao mesmo tempo pedir perdão à minha família por lhe ter privado da minha presença neste período de intensa pesquisa e dedicação à Ciência, o que o faço em nome da minha amada esposa **SUZY COIMBRA** e dos meus abençoados filhos, **WILBER Jr. e YVENS COIMBRA**, esteios de minha inspiração e razão da minha luta pelas veredas do saber jurídico.

Registro, por oportuno, nessa quadra, os meus mais elevados reconhecimentos e admiração aos destemidos profissionais **Prof. Dr. PAULO MÁRCIO CRUZ**, Coordenador do Programa de Doutorado da **UNIVALI**, em razão de sua pioneira e solidária iniciativa de concretizar o Curso de Doutorado em Ciência Jurídica, de forma inédita, nas distantes terras do Norte brasileiro em socorro ao sonho do notável **Prof. Dr. FÁBIO RYCHECKI HECKTHEUER**, Diretor-Geral e fundador da **FACULDADE CATÓLICA DE RONDÔNIA**.

À **Profa. Dra. DENISE SCHMITT SIQUEIRA GARCIA**, compromissada orientadora desta investigação científica, por seu turno, pedra angular de inspiração científica no arranjo teórico e metodológico desta peça que, em usufruto de sua indelével envergadura jurídica como um farol a iluminar a noite daquele que navega em encapelado mar, dessa forma tornou mais tranquila e segura essa viagem de incursão preliminar rumo à Tese Doutoral.

Aos amigos, companheiros e leais apoiadores **NANCY FONTINELE CARVALHO**, **RENILSON MERCADO GARCIA** e **OMAR PIRES DIAS**, por perene manifestação de inequívoco incentivo, apoio, compreensão e verticalizadas contribuições imanentes aos seres humanos reconhecidamente evoluídos e cooperativos em todas as suas dimensões.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO, em nome do **Excelentíssimo Senhor Conselheiro EDILSON SOUSA SILVA**, por ter viabilizado, materialmente, mediante a oferta de bolsa, a possibilidade de cursar este doutorado, conduza essa fruto de uma mente à frente de seu tempo e compromissada com a produção e disseminação do conhecimento afeto às Cortes de Contas, por vocação republicana.

A todos os funcionários da **Faculdade Católica de Rondônia**, aos solidários colegas de doutorado, aos funcionários da **UNIVALI**, destacadamente, **HELOÍSE SIQUEIRA GARCIA** pela flagrante solicitude e cooperação; de forma muito especial a todos os notáveis incentivadores e colaboradores que servem ao interesse público no âmbito do **Gabinete de Trabalho no Tribunal de Contas**, aos abnegados servidores da **Escola Superior de Contas**, do TCE-RO, bem como a todas aquelas pessoas, que direta ou indiretamente contribuíram, até aqui, para este feito que precede à Tese Doutoral.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a **JESUS CRISTO**, autor e consumidor da minha fé e condição primacial da minha existência, à minha amada esposa, **SUZY COIMBRA**, aos meus amigos e amados filhos, **WILBER Jr** e **YVENS COIMBRA**, e à mulher guerreira, que primeiro acreditou e apostou em mim: minha inesquecível mãe, **NILCE COIMBRA**, *in memoriam*.

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 Doutorado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, setembro de 2017.

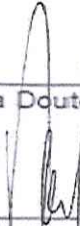
WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

Doutorando

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




Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia
Orientadora

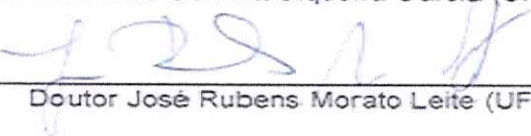


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

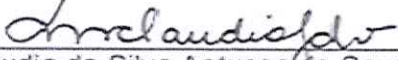
Apresentada perante a Comissão Examinadora composta pelos Professores




Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI) – Presidente




Doutor José Rubens Morato Leite (UFSC) – Membro



Doutora Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza (UNIVALI) – Membro



Doutor Clóvis Demarchi (UNIVALI) – Membro



Doutor Ricardo Stanziola Vieira (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), setembro de 2017.

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

amp.	Ampliada
ANAO	Australian National Audit Office Escritório de Auditoria Nacional da Austrália
ANOp	Auditoria Operacional
CASEMG	Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais
CDCJ	Curso de Doutorado em Ciência Jurídica
CEAGESP	Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
CEASAMINAS	Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A
CEJURPS	Centro de Educação de Ciências Sociais e Jurídicas
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONPEDI	Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway
CGU	Controladoria-Geral da União
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
DJU	Diário de Justiça da União
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
IFAC	International Federation of Accountants Federação Internacional de Contadores
IN	Instrução Normativa
INMET	Instituto Nacional de Meteorologia
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISBN	International Standard Book Number Número Internacional de identificação de livros e softwares
ISSAI	International Standards of Supreme Audit Institutions Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSN	International Standard Serial Number Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MBC	Movimento Brasil Competitivo
Min.	Ministro

MS	Mandado de Segurança
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PES	Planejamento Estratégico Situacional
PNB	Produto Nacional Bruto
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional do Meio ambiente
PPA	Plano Plurianual
PPCJ	Programa de Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> em Ciência Jurídica
PROPPEC	Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Cultura
SEPROG	Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
SIGAP	Sistemas Integrados de Gestão e Auditoria Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tomada de Contas especial
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE-RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
tir.	Tiragem
RIDB	Revista do Instituto de Direito Brasileiro
RT	Revista dos Tribunais
RTTC	Revista Técnica dos Tribunais de Contas
v.	Volume

ROL DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Aplicação dos Princípios de Governança Corporativa segundo o ANAO..	53
Quadro 2 - Aplicação dos Princípios de Governança Corporativa segundo o IBGC....	54
Quadro 3 – Componentes dos Mecanismos de Governança segundo o TCU	57
Figura 1 - Dimensões das Auditorias Operacionais.....	129
Figura 2 - Tipos de Tomada de Contas Especial	139
Figura 3 - Mapa do Índice de Efetividade na Gestão Pública por estado brasileiro....	383
Figura 4 - Média do Índice de Efetividade na Gestão Pública.....	384
Figura 5: Processo Inter-Relacional entre Governança e Gestão	387

ROL DE CATEGORIAS

Atos Administrativos: “a manifestação do Estado, por seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir determinadas situações jurídicas subjetivas em matéria administrativa”.¹

Administración Pública Eficiente e Eficaz: “una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana”.²

Controle Externo: “o princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração”.³

Derechos Fundamentales: “Concepto que comprende tanto los presupuestos éticos, como los componentes jurídicos, que incluye una posición moral respecto a la dignidad humana; su relevancia jurídica se produce cuando se ve concretizado en derechos que forman parte de la norma básica material del ordenamiento.”⁴

¹ CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**, vol. II: teoria do ato administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 44.

² SÁNCHEZ, Isabel María García. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. **Presupuesto y Gasto Público**, v. 2, n. 47, p. 37-64, ano 2007, ISSN 0210-5977, p. 44. Disponível em: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf. Acesso em: 17.04.2017.

³ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 26.

⁴ PECES BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General**. Madrid:

Efetividade: significa “a realização do Direito, o desempenho concreto da sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”.⁵

Eficácia: “basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos”.⁶

Eficiência: “O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.”⁷

Governança Pública: “uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes”.⁸

Legitimidade: “A legitimidade descansa então ‘na fé na legalidade das ordens estatuídas e do poder de mando daqueles a quem essas ordens facultam o exercício do poder’. Mas se a legalidade não significa outra coisa senão concordância com uma ordem jurídica faticamente vigente, e se esta, como direito estatuído que é, não resulta acessível a uma justificação de tipo prático-moral, então não fica claro de onde extrai a fé na legalidade sua força legitimadora. A fé na legalidade só pode criar legitimidade se já se supõe a legitimidade da ordem jurídica que determina o que é

Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1999, p. 37.

⁵ BARROSO, Luís Roberto de. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira.** 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 82.

⁶ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2004. p.175.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 35. ed. 2009, p.98.

⁸ Cop por adoção: LÖFFLER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs - modernisierung. Verwaltung + Management, v. 7, n. 4, p. 212 - 215, 2001, cit. in RAP. **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro 40(3):479 - 99, Maio/Jun. 2006, p. 479 e ss.

legal. Não há maneira de romper esse círculo.”⁹

Orçamento Público Sustentável: “é um arranjo estratégico de planejamento das ações governamentais, é um instrumento de gestão pública minudentemente planejado, em todas as suas variáveis, dotado das ações governamentais no qual se deve constar, cogentemente, o universo das receitas potencialmente possíveis de serem arrecadas em dado exercício financeiro e sua consequente destinação, consubstanciado no mundo fático, nas ações exteriorizadas pelos diversos programas, projetos e políticas, afetos à Administração Pública, a partir da real, útil e transformadora necessidade de implementação de políticas públicas sustentáveis, pautadas pela conectividade social, em perfeita sintonia com a capacidade de entrega não exaustiva dos recursos naturais disponíveis”.¹⁰

Princípio do Desenvolvimento Sustentável: “trata-se do princípio constitucional que determina com Eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar”.¹¹

Princípio da Sustentabilidade: “El paradigma actual de la Humanidad es la sostenibilidad. La voluntad de articular una nueva sociedad capaz de perpetuarse en el tiempo en unas condiciones dignas. El deterioro material del Planeta es insostenible, pero también es insostenible la miseria y la exclusión social, la injusticia y la opresión, la esclavitud y la dominación cultural y económica”.¹²

⁹ HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa, I: Racionalidad de la acción y racionalización social**. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Taurus Humanidades: Madrid, 1987, p. 343.

¹⁰ Conceito Operacional construído por composição do autor com apoio na literatura de PEREIRA, Romilson Rodrigues. Orçamento Público e os Paradigmas do Desenvolvimento Sustentável. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 112, maio/ago/2008. p. 95. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/393/443>. Acesso em 22.12.2016.

¹¹ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 129.

¹² FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, médio ambiente, sustentabilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro? **Revista Novos Estudos Jurídicos – NEJ**, Itajaí-SC, vol. 17, n. 3, p. 310-326, set.-dez, 2012. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em: 29 set. 2016. p. 319.

Sustentabilidade: "es la capacidad de permanecer indefinidamente em el tempo, lo que aplicado a uma sociedade que obedezca a nuestros actualies patrones culturales y civilizato princrios supone que, además de adaptarse a la capacidade del entorno natural en la que se desenvuelve, alcance los niveles de justicia social y económica que la dignidade humana exige."¹³

Transparência Pública: "a transparência nos atos da Administração Pública tem como desígnio impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos por parte dos governantes e administradores. Alargando o acesso dos cidadãos às informações públicas, em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente."¹⁴

Tribunais de Contas: Pode-se compreender "de acordo com a sistemática traçada pela Constituição Federal e com as feições concretas que a legislação ordinária lhes tem atribuído, os Tribunais de Contas atuam estritamente vinculados à defesa do patrimônio da sociedade. Este é o seu múnus, avaliar a gestão administrativa do Estado, ajustando a atuação dos agentes públicos ao plano da legalidade, dando-lhes o restrito espaço que é representado pelo interesse público, verificando o grau de Eficiência da Administração Pública e cobrando as avarias sofridas pelo erário a quem quer que seja."¹⁵, assim, impende consignar que "(...) embora apontado como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas não faz parte deste Poder. Não é órgão que o integre e não está subordinado ou controlado por ele. Deveras, os vínculos de subordinação ou tutela administrativa são os vínculos possíveis para que se considere que um órgão está integrado ou enquadrado na intimidade de um certo Poder, que lhe compõe a estrutura. — Assim, resulta claro que o Tribunal de

¹³ FERRER, Gabriel Real [et. al]. **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade. Livro eletrônico.** Modo de acesso: World Wide Web: 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2013, p.10.

¹⁴ SOUZA, Auriza Carvalho; SANTANA, Josefa Amanda de Oliveira; CRUZ, Maria Poliana Souza; SILVA, Carlos Eduardo; A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus.** Paripiranga, v. 2, n. 5, p. 6-20, dez 2009.

¹⁵ CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 231:193-216, jan/mar 2003, p. 195.

Contas, conquanto seja um órgão auxiliar do Poder Legislativo, como reza a Carta do País, não é, todavia, órgão pertencente ao Poder Legislativo”.¹⁶

¹⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, São Paulo: n. 72, out./dez. 1984, p. 136.

SUMÁRIO

RESUMO.....	18
ABSTRACT	19
RESUMEN.....	20
INTRODUÇÃO	21
CAPÍTULO 1	28
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA PÚBLICA	28
1.1 Conceito de Governança e Governabilidade	29
1.2 Natureza Jurídica da Governabilidade e da Governança.....	37
1.3 Dimensões da Governança	45
1.4 Operacionalidade da Governança	51
Quadro 1 – Aplicação dos Princípios de Governança Corporativa segundo o ANAO..	53
Quadro 2 - Aplicação dos Princípios de Governança Corporativa segundo o IBGC....	54
Quadro 3 – Componentes dos Mecanismos de Governança segundo o TCU	57
CAPÍTULO 2	64
TRIBUNAIS DE CONTAS	64
2.1 Evolução e Caracterização dos Tribunais de Contas no Brasil	64
2.2 Noções Gerais de Controle Externo	74
2.3 Posição Institucional dos Tribunais de Contas	84
2.4 Instrumentos de Controle dos Tribunais de Contas	118
Figura 1 - Dimensões das Auditorias Operacionais.....	129
Figura 2 - Tipos de Tomada de Contas Especial	139
2.5 Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas.....	147
2.6 Competência Sancionatória dos Tribunais de Contas.....	155
2.7 Eficácia das Decisões Proferidas pelos Tribunais de Contas	160
CAPÍTULO 3	171
FORMAS DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	171
3.1 Princípios Constitucionais Afetos à Administração Pública	172
3.2 Planejamento e Orçamento Público Sustentáveis - Instrumentos de Execução das Políticas Públicas	190
3.3 Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.....	202
3.4 Planejamento Estratégico – A Nova Forma de Planejar das Organizações Modernas para Alcance da Efetividade na Administração Pública.....	213
3.5 Controles da Administração Pública.....	225
3.6 Espécies de Controles da Administração Pública	236
CAPÍTULO 4	253

SUSTENTABILIDADE	253
4.1 Conceito de Sustentabilidade	253
4.2 Dimensões da Sustentabilidade	264
4.2.1 Sustentabilidade Ambiental ou Ecológica	271
4.2.2 Sustentabilidade Econômica	277
4.2.3 Sustentabilidade Social	285
4.2.4 Sustentabilidade Jurídico-Política	293
4.2.5 Sustentabilidade Ética	296
CAPÍTULO 5	302
SUSTENTABILIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL	302
5.1 Breves Fundamentos Histórico-evolutivos dos Direitos Fundamentais	304
5.2 Direitos Fundamentais: suas Dimensões, Características e Incidência na Constituição	311
5.3 Da Efetivação dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública	323
5.4 A Sustentabilidade como Direito Fundamental Essencial para Efetivação do Direito à Dignidade da Pessoa Humana	328
5.5 A Sustentabilidade como Princípio Constitucional Sistemático	339
5.6 Princípio da Sustentabilidade como Vetor Interpretativo da Atuação da Função Administrativa do Estado	352
CAPÍTULO 6	362
TRIBUNAIS DE CONTAS, SUSTENTABILIDADE, LEGITIMIDADE E EFETIVIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	362
6.1 Conceito e Classificação dos Atos da Administração Pública	362
6.2 Operacionalidade e Legitimidade da Administração Pública	369
6.3 Análise de Efetividade dos Atos Administrativos	375
Figura 3 - Mapa do Índice de Efetividade na Gestão Pública por estado brasileiro	383
Figura 4 - Média do Índice de Efetividade na Gestão Pública	384
Figura 5: Processo Inter-Relacional entre Governança e Gestão	387
6.4 Análise dos Benefícios Econômicos e Não-Econômicos no Contexto dos Custos Sociais e Ambientais para a Tomada de Decisão	389
6.5 Aplicação Prática do Princípio da Sustentabilidade na Conformação dos Atos Administrativos para Alcance da Legitimidade e Efetividade	398
6.6 Sustentabilidade Defendida pelos Tribunais de Contas: legitimidade e efetividade dos atos administrativos	413
CONCLUSÃO	425
REFERÊNCIAS	436

RESUMO

A presente Tese Doutoral em Ciência Jurídica está inserida na linha de pesquisa Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade, da área de concentração Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade, e encontra-se estruturada em seis capítulos. O objeto basilar da produção científica proposta é investigar a temática da tutela do Princípio da Sustentabilidade, preceito esse compreendido como Direito Fundamental, por seu turno qualificador e atualizador da dignidade da pessoa humana. O método científico de abordagem eleito para a fase de investigação é o indutivo; para a fase de tratamento dos dados o método cartesiano; e para compreensão do alcance referente ao objeto da sustentabilidade no texto constitucional utilizou-se o método hermenêutico constitucional normativo-estruturante. As técnicas apropriadas foram as do referente, da categoria, do conceito operacional, da pesquisa bibliográfica e, destacadamente, do fichamento. O desenvolvimento do tema pautou-se pela persecução dos objetivos geral e específicos que nortearam a produção da presente tese doutoral. Propugnou-se por critérios, em rol não exaustivo, de análise de efetividade protagonizada pelos Tribunais de Contas na sindicância dos atos administrativos. O relatório se encerra com as conclusões e consubstancia o resultado de todos os achados da pesquisa acadêmica, findando por confirmar a hipótese inicialmente concebida, tendo, alfim, alcançado um novo conceito de efetividade sob o viés da sustentabilidade, incidente no âmbito da Administração Pública. Revelou-se, portanto, que as Cortes de Contas titularizam a função de controle externo da Administração Pública em geral e competências constitucionais diretas e singulares, uma vez que se encontram legislativa e estruturalmente aparelhadas, à inteireza, para sindicarem a tutela da sustentabilidade em dimensão pentagonal, garantindo-se, por conseguinte e em perspectiva, por meio da avaliação, direção e monitoramento, a efetividade dos Atos da Administração Pública à luz da legitimidade finalística.

Palavras-chave: Tribunais de Contas. Sustentabilidade. Direitos Fundamentais. Atos da Administração Pública. Efetividade.

ABSTRACT

This doctoral thesis in Legal Science belongs to the investigation line “State, Transnacionality and Sustainability” inserted in the concentration area “Constitutionalism, Transnacionality and Sustainability” and is structured in six chapters. Its main aim is to investigate the theme of guardianship of the Principle of the Sustainability, which is a precept, considered Fundamental Right for people, as well as, qualifier and up-dater of the dignity of the human being. The scientific method used for the investigation phase was the Inductive one; for the Data Processing phase, the Cartesian method was used, and, for understanding the sustainability object, in the constitutional text, it was used the Constitutional Hermeneutic Normative-Structuring method. The technics employed were The Referent one, the Category one, the Operational Concept one, the Bibliographic Investigation one, and, majorly, the index cards annotations ones. The development of the theme was based on the consecution of the general and specific objectives, which directed the production of the work. It was searched, in a non exhausting way, to analyze the effectiveness of the courts of auditors in the investigation of administrative acts. The Conclusions have confirmed the initial hypothesis that it is possible to achieve a new concept of effectiveness under the sustainability viewpoint in the Public Administration range. It was realized, therefore, that the Courts of Auditors lead a function of external control over the Public Administration in general and in constitutional competences, in a direct and singular way, once they are legislative and structurally equipped, completely, to act under the guardianship of sustainability, in pentagonal dimension. Thus, they are able to grant, by means of the evaluation, direction and monitoring, the effectiveness of the Acts of the Public Administration, under the light of legitimacy.

Key-words: Courts of auditors. Sustainability. Fundamental rights. Acts of the Public Administration. Effectiveness.

RESUMEN

Esta tesis doctoral en Ciencia Jurídica forma parte de la línea de investigación “Estado, Transnacionalidad y Sostenibilidad” con área de concentración “Constitucionalismo, Transnacionalidad y Sostenibilidad” y está estructurada en seis capítulos. Su principal objeto es investigar el tema de la tutela del Principio de la Sostenibilidad, que es precepto considerado Derecho Fundamental a las gentes, y, asimismo, calificador y actualizador de la dignidad de la persona humana. El método científico planteado para la fase de investigación fue el Inductivo; para la fase de Tratamiento de los Datos, el Cartesiano, y, para el entendimiento del objeto de la Sostenibilidad, en el texto constitucional, se ha utilizado el método Hermenéutico Constitucional Normativo-Estructurante. Las técnicas empleadas fueron las del Referente, de la Categoría, del Concepto Operacional, de la Investigación Bibliográfica y, subrayadamente, la de preparación de Fichas de Apuntes. El desarrollo del tema se ha pautado en la consecución de los objetivos general y específico, que orientaron la producción del trabajo. Se ha buscado, de manera no exhaustiva, analizar la efectividad de los tribunales de cuentas en la investigación de actos administrativos. Las Conclusiones confirman la hipótesis inicial de que es posible alcanzarse un nuevo concepto de efectividad bajo el sesgo de la sostenibilidad en el ámbito de la Administración Pública. Se ha revelado, por lo tanto, que las Cortes de Cuentas capitanean función de control externo de la Administración Pública en general y competencias constitucionales, directas y singulares, ya que están legislativa y estructuralmente equipadas, completamente, para actuar bajo la tutela de la sostenibilidad, en dimensión pentagonal. Así, se garantiza, por medio de la evaluación, dirección y monitorización, la efectividad de los Actos de la Administración Pública, bajo la luz de la legitimidad.

Palabras-clave: Tribunales de Cuentas. Sostenibilidad. Derechos Fundamentales. Actos de la Administración Pública. Efectividad.

INTRODUÇÃO

A presente Tese de Doutorado em Ciência Jurídica tem como objeto de estudo a possibilidade de garantia de efetividade dos atos da Administração Pública à luz da tutela da sustentabilidade, exercida pelas Cortes de Contas. O referido objeto se encontra arraigado na linha de pesquisa¹⁷ Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade; área de concentração¹⁸ Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade.

O seu **objetivo institucional** é a obtenção do título de Doutor em Ciência Jurídica pelo Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da UNIVALI.

O seu **objetivo científico** é investigar, com o propósito de revelar, se os Tribunais de Contas, no exercício da tutela da sustentabilidade, têm competência normativo-constitucional para garantir a efetividade dos atos da Administração Pública com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica – o bem comum, manifesto na boa governança, ou se há necessidade de instrumentalizar legislativamente os referidos órgãos de controle externo para tal desiderato.

Pretende-se, portanto, analisar se referida tutela da sustentabilidade exercida pelas Cortes de Contas consubstancia-se em garantia de efetividade dos atos da Administração Pública, porque os referidos Órgãos de Controle Externo são destinatários constitucionais da função de Controle Externo da função administrativa estatal e titularizam feixe de competências constitucionais diretas e singulares para sindicarem os atos concretizados pela Administração Pública, em geral.

Para maior clareza, explicita-se que o objetivo geral surgiu a partir da **formulação da problemática** traçada no projeto de tese, qual seja: os Tribunais de

¹⁷ “(...) são as especificações dos assuntos sobre os quais seus alunos podem realizar suas pesquisas conducentes ao trabalho de conclusão do curso”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito**. 8. ed. rev. Florianópolis: OAB/SC – coedição OAB, 2003, p. 135, nota de rodapé nº 72.

¹⁸ Circunscrição temática dentro da qual atuam cientificamente os cursos de pós-graduação. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito**. 2003. p. 135, nota de rodapé nº 72.

Contas, imbuídos de sua natureza fiscalizatória e de controle externo da Administração Pública, em geral à luz do desenho normativo descrito nos arts. 70-75 da Constituição Federal de 1988 e demais legislação de regência aplicável à espécie, notadamente no exercício da tutela da sustentabilidade, possuem, no ordenamento jurídico brasileiro em vigor, competência normativo-constitucional para garantir a efetividade dos atos da Administração Pública?¹⁹

O aludido problema, repita-se, concentra seus esforços na busca de analisar, no propósito de revelar, se os Tribunais de Contas no exercício da tutela da Sustentabilidade têm competência normativo-constitucional para garantir a efetividade dos atos da Administração Pública, com vistas a alcançar os fins visados pela ordem jurídica – o bem comum.

Busca analisar, também, se há necessidade de instrumentalizar legislativamente referidos Órgãos de Controle Externo como promotores de boas práticas sustentáveis de governança pública, a considerar que os recursos disponíveis são finitos e que a sua boa gestão é medida que se impõe para garantir a sadia qualidade de vida à atual e às futuras gerações, levando-se em conta que é a Administração Pública o instrumento de concreção das políticas públicas, sob a orientação da atual Constituição Federal Teleológica de 1988.

A delimitação²⁰ do tema proposto foi alcançada por meio do referente²¹ da pesquisa²², qual seja, a tutela da Sustentabilidade exercida pelos Tribunais de

¹⁹ A Formulação do Problema expressa nesta Tese pode ser conferida na p. 6 do Projeto de Tese.

²⁰ “(..) apresentar o Referente para a pesquisa, tecendo objetivas considerações quanto à razões da escolha deste Referente; especificar em destaque, a delimitação do temática e/ou o marco teórico, apresentando as devidas Justificativas, bem como fundamentar objetivamente a validade da Pesquisa a ser efetuada”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito**. 2003. p. 160.

²¹ “(...) a explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito**. 2003. p. 62.

²² “(..) atividade investigatória, conduzida conforme padrões metodológicos, buscando a obtenção da cultura geral ou específica de uma determinada área, e na qual são vivenciadas cinco fases: Decisão; Investigação; Tratamento dos Dados Colhidos; Relatório; e, Avaliação”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito**. 2003. p. 77.

Contas brasileiros como garantia de efetividade dos atos da Administração Pública. Toda a pesquisa encontra-se parametrizada teoricamente na Constituição Federal de 1988, em vasta literatura nacional e estrangeira, revistas dos Tribunais de Contas brasileiros, julgados e com jurisprudências pertinentes aos elementos estruturais do tema.

O limite do alcance temático e da abordagem desta atividade investigatória circunscreve-se na busca da sustentação de que os Órgãos Superiores de Controle Externo, ao tutelarem o princípio da Sustentabilidade como Direito Fundamental garantem a efetividade dos atos da Administração Pública.

Para o equacionamento do problema suscita-se a seguinte **hipótese**:

Os Tribunais de Contas, em usufruto de suas competências e função jurídico-constitucionais insculpidas na moldura normativa dos arts. 70-75 da CRFB/88 e demais legislação de regência incidente à espécie, em interpretação sistemática jurídico-constitucional, convolam-se em ferramentas, na estrutura republicana, de fomento à tutela da Sustentabilidade, garantidores de efetividade dos atos da Administração Pública.

A hipótese, retromencionada impulsionou o desenho dos seguintes **objetivos específicos** para se alcançar os achados pretendidos:

- **Verificar**, no ordenamento jurídico vigente, se a Sustentabilidade é princípio-vedor que orienta toda atuação dos atos da Administração Pública para o alcance da Efetividade como instrumento legítimo, útil e transformador no mundo fático;
- **averiguar** se a evolução da competência jurídico-constitucional afeta os Tribunais de Contas ao longo da história do constitucionalismo brasileiro atinente à tutela da Sustentabilidade nos Atos da Administração Pública;
- **perquirir** os meios instrumentais disponíveis aos Tribunais de Contas conducentes ao exercício do Controle Externo da atividade administrativa sob

os aspectos formais e materiais, consubstanciados nas auditorias, inspeções, monitoramentos e levantamentos, dentre outros;

- **identificar** os cânones constitucionais e literários que fundamentam e alocam a Sustentabilidade como um princípio constitucional sistêmico, com estatura de Direito Fundamental, essencial e orientador da função administrativa do Estado;
- **caracterizar** os Atos da Administração Pública susceptíveis de escrutínio pelos Tribunais de Contas como instrumentos transformadores do ambiente natural e cultural;
- **examinar** a competência dos Tribunais de Contas no que diz respeito aos instrumentos de execução das políticas públicas, tendo por fundamento o planejamento e orçamento públicos sustentáveis;
- **investigar** os conceitos e as nuances que envolvem o Princípio da Sustentabilidade para além do aspecto ambiental, aplicáveis aos Atos da Administração Pública;
- **estabelecer** um novo conceito teórico de efetividade imperativamente vinculando à atuação da Administração Pública, a partir do metaprincípio da Sustentabilidade como vetor da atividade Administrativa Pública, além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, materializados na Sustentabilidade pentagonal para efetividade dos atos de gestão dos negócios públicos.

Os resultados extraídos e alcançados com a análise da hipótese traçada para esta pesquisa estão dispostos em seis capítulos que integram a presente tese e são aqui sintetizados na forma seguinte.

Expõe-se no **CAPÍTULO 1**, intitulado **Administração Pública e Governança Pública**, a natureza jurídica da Governabilidade e da Governança, suas dimensões e operacionalidade; no **CAPÍTULO 2**, denominado **Tribunais de Contas**, augura-se evidenciar a envergadura jurídica dos Tribunais de Contas, explicitando sua posição institucional, suas competências e função constitucional; seus instrumentos de controle, fiscalização, competência sancionatória e eficácia de

suas decisões.

No **CAPÍTULO 3**, com o título **Formas de Controle Externo da Administração Pública**, discorre-se sobre o universo dos princípios constitucionais que vinculam a Administração Pública; o plano dos instrumentos de execução das políticas públicas, dentre eles o planejamento e orçamento público sustentáveis; o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual; o Planejamento Estratégico; formas e espécies de controle da Administração Pública.

No **CAPÍTULO 4**, intitulado **Sustentabilidade**, trabalha-se o conceito da Sustentabilidade em cinco dimensões: ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética. As mencionadas dimensões foram eleitas pelo pesquisador por imbricação lógica com o objeto e finalidade da fiscalização protagonizada constitucionalmente pelos Tribunais de Contas quanto à função administrativa do Estado.

Essa função, por seu turno, caracteriza-se nos elementos que determinam a razão de ser da atividade administrativa estatal na consecução dos fins constitucionais visados: a fiscalização incidente nas matérias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Público, em todas as esferas, com a finalidade de revisar a legalidade, legitimidade e economicidade quanto aos atos administrativos, nos quais ensejam a aplicação das subvenções e renúncia de receitas, o que se implementará com ampla demonstração do referencial teórico, apropriado pelo pesquisador, e técnicas em uso para se percorrer o método escolhido.

O **CAPÍTULO 5**, prefaciado de **A Sustentabilidade como Direito Fundamental**, tem a missão de descortinar os fundamentos histórico-evolutivos dos direitos fundamentais, sua dimensão, características, e incidência da Constituição vigente, bem como sua efetivação na Administração Pública com relevo no Princípio da Sustentabilidade como princípio constitucional sistemático e vetor interpretativo da atuação da função administrativa do Estado, tudo com o propósito de se demonstrar que a Sustentabilidade é um princípio consitucional e também um Direito

Fundamental implícito na Carta Republicana de 1988.

O **CAPÍTULO 6**, com o título **Tribunais de Contas, Sustentabilidade, Legitimidade e Efetividade dos Atos Administrativos da Administração Pública**, contém a categoria central ou a prescrição jurídico-científica quanto ao ineditismo que anima a Tese, expondo o conceito e classificação dos atos administrativos da Administração Pública, em que deverão restar evidenciados os pormenores da efetividade e legitimidade dos atos administrativos sob o pálio da Sustentabilidade; a operacionalidade e legitimidade da Administração Pública; análise de efetividade dos atos administrativos; e análise dos benefícios econômicos e não econômicos no contexto dos custos sociais e ambientais para tomada de decisão.

Perpassa-se, para maior compreensão, pela aplicação prática do Princípio da Sustentabilidade na conformação dos atos administrativos para alcance da legitimidade e efetividade na Administração Pública e, por derradeiro, a Sustentabilidade defendida pelas Cortes de Contas.

A Tese em apreço finda com a conclusão, em que são apresentados pontos conclusivos abstraídos da pesquisa, análise e inferência das reflexões realizadas em relação à Sustentabilidade, desposada e sustentada neste estudo como um princípio constitucional e também como um direito fundamental tutelado pelas Cortes de Contas, sob o soslaio da legitimidade finalística como garantia de efetividade dos Atos Administrativos da Administração Pública.

O Relatório de Pesquisa se encerra com as conclusões, que apresentam aspectos destacados da criatividade e da originalidade na investigação e no relato, e as fundamentadas contribuições à comunidade científica e jurídica quanto ao tema, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões quanto à tutela da Sustentabilidade exercida pelas Cortes de Contas como garantia de efetividade dos Atos Administrativos da Administração Pública.

No que se refere à metodologia²³, o método utilizado na fase de investigação foi o indutivo²⁴; na fase de tratamento dos dados o cartesiano²⁵, na persecução da abrangência do princípio da sustentabilidade na Carta Constitucional de 1988 empregou-se o método hermenêutico constitucional normativo-estruturante, explicitado e conceituado no Capítulo 5 desta Tese. Nas diversas fases da pesquisa foram acionadas as técnicas do Referente²⁶, da categoria²⁷, do conceito operacional²⁸, da pesquisa bibliográfica²⁹ e do fichamento³⁰.

As técnicas de investigação utilizadas foram definidas pelo doutorando e por sua orientadora, levando em consideração os parâmetros adotados pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

As categorias principais estão grafadas com a letra inicial em maiúscula e os seus conceitos operacionais são apresentados em glossário inicial.

²³ “(...) postura lógica adotada bem como os procedimentos que devem ser sistematicamente cumpridos no trabalho investigatório e que (...) requer compatibilidade, quer com o objeto quanto com o objetivo”. PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito**. 2003. p. 69.

²⁴ Compreendido como a maneira ou forma de “(...) pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral (...)”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 12.ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2015. p. 86.

²⁵ O método cartesiano, segundo Cesar Luiz Pasold, pode ser sintetizado em quatro regras “(...) 1. duvidar; 2. decompor; 3. ordenar; 4. classificar e revisar. Em seguida, realizar o Juízo de Valor.”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 204.

²⁶ Denomina-se referente “[...] a explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 54.

²⁷ Entende-se por categoria a “(...) palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 25.

²⁸ Por conceito operacional entende-se a “(...) definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias expostas”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 198.

²⁹ Pesquisa bibliográfica é a “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 207

³⁰ “Técnica que tem como principal utilidade otimizar a leitura na Pesquisa Científica, mediante a reunião de elementos selecionados pelo Pesquisador que registra e/ou resume e/ou reflete e/ou analisa de maneira sucinta, uma Obra, um Ensaio, uma Tese ou Dissertação, um Artigo ou uma aula, segundo Referente previamente estabelecido”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12 ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. pp. 201 e 202.

CAPÍTULO 1

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA PÚBLICA

Principia-se por deixar clarividente, de forma objetiva, que se pretende demonstrar ao cabo da vertente pesquisa científica é que a Administração Pública só se revela operativa, legítima e destacadamente efetiva, ou seja, capaz de produzir efeito útil, real e transformador no mundo fático, possibilitando, dessa maneira, condições dignas de sobrevivência da espécie humana e demais formas de vida, sob o viés biocêntrico, para as presentes e futuras gerações, a teor dos fundamentos insertos no inciso III, art. 1º e 225 da CF/88, respectivamente, se a inteireza de sua atuação orientar-se pelo princípio-vetor e estruturante da Sustentabilidade, desposada nesta Tese, também, como um Direito Fundamental.

Para tanto, os Tribunais de Contas, órgãos de moldura constitucional, são atores essenciais nesse processo, porque a tutela da Sustentabilidade se por eles promovida garante, em perspectiva, a Efetividade dos atos da Administração Pública. É o que se sustenta ao longo da Tese Doutoral.

Nessa perspectiva, as categorias Governança Pública e Administração Pública engendram o capítulo inaugural desta peça científica com o intuito de promover uma conexão didática e epistemológica, com viés pedagógico, entre o método escolhido e as técnicas utilizadas, para que se possa, com segurança, demonstrar e dirigir a problemática abraçada pelo pesquisador.

Enfatiza-se, porque de relevo temático, que a escolha das categorias Governança Pública e Administração Pública para inaugurar o capítulo inicial da Tese, como alhures mencionado, justifica-se pela relevância e imbricação fulcral da temática com o objeto de pesquisa. Nessa esteira de raciocínio é que neste capítulo o pesquisador ocupa-se no esforço de conceituar e destacar a natureza jurídica da governabilidade e da Governança Pública, bem como explorar suas dimensões.

Referido arquétipo faz-se necessário porque não há como avançar na compreensão da tutela da Sustentabilidade exercida pelas Cortes de Contas sem antes enfrentar as matizes do instituto da Governança Pública. Isso por que ao falar de atos da Administração Pública, reforça-se e implica, obrigatoriamente, em visitar aludido instituto por imbricação lógica, para então descortinar e comprovar se a Administração Pública orienta-se, efetivamente, pelo metaprincípio da Sustentabilidade.

1.1 Conceito de Governança e Governabilidade

A temática da Governança Pública é figura de destaque no contexto da discussão científica da Tese empreendida, uma vez que o objeto central do referido trabalho acadêmico-científico repousa na busca de constatação se a tutela da Sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas garantem a efetividade dos atos da Administração Pública.

Essa constatação perpassa, inexoravelmente, pelas veredas da governança pública, razão pela qual já neste primeiro capítulo da Tese engendrada, buscar-se-á conceituar e dimensionar os institutos da Governança e da Governabilidade, com a intenção de demonstrar de que forma referidos institutos se relacionam com o objeto de consecução da Tese.

O conceito de Governança, conforme Kooiman³¹, é utilizado por diversas subdisciplinas das ciências sociais, conquanto existam muitas diferenças na forma como é definido e aplicado. Os elementos comuns dão ênfase às regras e às qualidades de sistemas, à cooperação para reforçar a Legitimidade e Eficácia, e à atenção para novos processos e acordos público-privados. O aparente sucesso do conceito parece ser que ele reflete a necessidade da sociedade para novas iniciativas com base na realização de crescentes interdependências sociais.

³¹ KOOIMAN, Jan. Social-Political Governance. **Public Management: An International Journal of Research and Theory**. Vol. 1 , Iss. 1,1999., pp. 67-92.

Para Bevir³², Governança refere-se a todos os processos empreendidos por um governo ou até mesmo pelo mercado ou redes corporativas. Sua tipologia adequa-se ainda aos ditames de uma família, tribo ou uma corporação, desde que regidas por leis, normas, poder ou linguagem. Segundo esse autor, a Governança é um termo mais amplo do que o governo, porque não se concentra apenas no Estado e suas instituições, mas também na criação de regras e em práticas sociais.

Ainda em Bevir, devido à Governança constituir um termo amplo, a literatura sobre ela é difusa. Comunidades acadêmicas diferentes usam-na para discutir questões que envolvem estudos em áreas de desenvolvimento, Economia, Geografia, relações internacionais, planejamento, Ciência Política, Administração Pública e Sociologia, entre outras. Cada comunidade acrescenta algo à literatura, aplicada à espécie versada.

No escólio de Jessop³³, etimologicamente a palavra Governança, de origem inglesa *governance*, tem vida longa, uma vez que remonta ao latim medieval, no entanto, caiu em desuso por inércia do próprio governo. Paradoxalmente, com o seu renascimento ocorreu uma grande mudança de paradigma na análise política e econômica. Assim, em que pese à antiguidade do termo, a Governança atualmente constitui um conceito importante para até mesmo analisar o mundo contemporâneo. Referido autor a conceitua como uma ação ou a maneira de governar, de orientar, assim como uma conduta de direção.

Na mesma linha de raciocínio, Weiss³⁴ ratifica a antiguidade da Governança ao mesmo tempo em que enfatiza a tensão entre muitos acadêmicos e profissionais internacionais, que a empregam para revelar um complexo conjunto de

³² BEVIR, Mark. **A Theory of Governance**. University of California Press. GAIA Books, Page 1-263, 2013, page 1-2. Disponível em: <http://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>. Acesso em: 13 de maio de 2016.

³³ JESSOP, Bob. *The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change*. **Economy and Society**, v. 24 (3). Iss. 3, p. 307-333. ISSN 0308-5147, 1995.

³⁴ WEISS, Thomas G. *Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges*. **Third World Quarterly**, v. 21, Iss. 5, 2000, 2010. Page 795-814.

estruturas e processos tanto públicos como privados, enquanto os escritores mais populares tendem a usá-la como sinônimo de governo.

É notório, conforme desposado por Bevir³⁵, que a governança passou a se tornar mais evidente em decorrência da crise fiscal ocorrida no final do século XX, entre os anos de 1980 e 1990, fato que provocou diferentes análises, principalmente no contexto econômico. Outrora se tinha uma visão conceitual mais centrada na regularidade ou padrões legais, passa-se agora à adoção da racionalidade segundo a teoria neoliberal, cujo conceito foi sedimentado na fase conhecida como nova gestão pública, difundida pelo Banco Mundial.

Reforça-se, nesse contexto, que não existe uma formulação conceitual referente à Governança Pública que seja única, consensual ou universal. Sabe-se que o Banco Mundial foi pioneiro na tentativa de cunhagem de uma definição para o termo Governança. No ano de 1992, o Relatório de *Governance and development*³⁶ definiu que Governança é "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento".

A preocupação do Banco Mundial com a gestão para o desenvolvimento se estende além da preocupação com a capacidade de gestão do setor público. Incentiva-se a formulação de políticas dentro de um quadro previsível e transparente para a consecução dos objetivos, assim como a prestação de contas e mensuração do desempenho, apesar das dificuldades de implantação desse último aspecto.

Lembra Bevir³⁷ que em 1992 o Banco Mundial apresentou a expressão boa governança como parte de seus critérios para empréstimos destinados a desenvolver países. A Governança aqui referida é procedente de reformas neoliberais, da mercantilização do setor público e da nova gerência pública que o

³⁵ BEVIR, Mark. Democratic Governance: A Genealogy. **Observatoire de la société britannique**, 16 | 2014, 19-36.

³⁶ **WORLD BANK**. Governance and development. Washington, Oxford University Press, 1992, p.33.

³⁷ BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance**. Part I: What is Governance? SAGE Publications Ltd. 232 pages, 2009.

Banco Mundial acreditava que levaria a uma maior Eficiência dos países em desenvolvimento.

A partir de então, o governo passa a ser usado como um termo específico para descrever as alterações no papel do Estado, advindas das reformas do setor público. Tais reformas provocaram mudanças, especialmente na prestação de serviços públicos. Os efeitos das reformas foram intensificados pelas mudanças globais, incluindo um aumento da atividade econômica transnacional e o surgimento de instituições regionais, como a União Europeia.

Assim compreendida, a Governança expressa uma crença generalizada de que o Estado cada vez mais depende de outras organizações para proteger suas intenções e entregar as suas políticas. Tal dependência dos Estados, uns dos outros, fez surgir a terminologia Governança Global, difundida pelas Nações Unidas, que se refere a padrões de regra em nível internacional. Da mesma forma, a Governança Corporativa compreende padrões de regras dentro de empresas, isto é, padrões voltados aos sistemas, instituições e normas pelas quais as empresas são dirigidas e controladas.³⁸

Por sua vez, a chamada boa governança, segundo o Banco Mundial³⁹, como já ventilado alhures, é sinônimo da experiência em gestão de desenvolvimento. A experiência do Banco mostrou que os programas e projetos que ajudam a financiar países em desenvolvimento podem preencher os requisitos técnicos, mas não atingem os resultados previstos por razões ligadas à qualidade da ação do governo.

Conforme essa instituição de fomento, reformas legais devem ser implementadas e aplicadas com urgência, assim como melhorias na Governança, visando a reduzir incertezas das ações de governo e, por consequência, atrair

³⁸ BEVIR, M.; RHODES, R. A. W.; WELLER, P. **Comparative governance: prospects and lessons.** Public Administration, [S.l.], v. 81, pp. 191-210, 2003.

³⁹ **WORLD BANK.** Governance and development. Washington, Oxford University Press, 1992, 69 pages, Washington, 1992, p.33.

investidores. Assim, a boa governança é fundamental para a criação e manutenção de um ambiente que favoreça um Desenvolvimento Sustentável e melhoria da equidade, e é um componente essencial de políticas econômicas sólidas.

Para Costa⁴⁰, a governança só pode ser qualificada como boa se for garantida a responsabilidade das autoridades públicas perante os cidadãos. Para além de pressupor o respeito por critérios técnicos de boa gestão, é indissociável do respeito pelos princípios da justiça, da imparcialidade, da boa-fé, da igualdade e da proporcionalidade.

Na lição de Santos⁴¹, “a discussão contemporânea sobre o novo Estado tem se voltado para os requisitos políticos, societários, organizacionais e gerenciais que o tornem eficaz e eficiente, capaz de enfrentar os desafios que se impõem e os dilemas que se apresentam”. Com essas incorporações, segundo a autora, o conceito de governabilidade e governança passam a compreender princípios democráticos que legam diferentes olhares na literatura atual.

A Governança Pública, por sua vez, é definida por Pereira⁴² como um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e por meio do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública. Os autores Altounian, Souza e Lapa⁴³ a definem, proeminentemente, de forma imbricada com o objeto desta Tese, como “um conjunto de mecanismos que tem por objetivo avaliar,

⁴⁰ COSTA, Paulo Jorge Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal**. Coimbra: [s.n.], 2012. Tese de doutoramento. Disponível em: [www: http://hdl.handle.net/10316/21154](http://hdl.handle.net/10316/21154). Acesso: 19 de maio de 2016.

⁴¹ SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Revista Dados**. vol. 40 n. p. 36, Rio de Janeiro, 1997, p.3. ISSN 1678-4588. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15861-15862-1-PB.pdf>. Acesso em 13 de março de 2016.

⁴² BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano. **Revista do Serviço Público**, Ano 52. n. 1, 5-24, jan-mar. 2001, p. 12. ISSN eletrônico: 2357-8017. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1827/298-11061PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 29 de abril de 2016.

⁴³ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonardo Renne Guimarães. **Gestão e governança Pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 271 p. ISBN 978-85-450-0208-6, p. 262.

direcionar e monitorar a atuação do administrador público com o objetivo de garantir a prestação de serviços públicos de melhor qualidade e de interesse da sociedade”.

Para Justino de Oliveira, a Governança Pública é uma continuidade do modelo de Administração Pública Gerencial com foco na Eficácia, mas com uma nova proposta para atingimento de resultados efetivos, úteis, destarte transformadores da realidade fenomênica. Nesse sentido, a estratégia apontada pelo autor consiste na interação entre os diversos autores sociais que devem se unir para enfrentar as ações sociais sem perder de vista a transparência, a comunicação e a flexibilidade:

Governança pública é um conceito mundial, com a proposta de um modelo de colaboração entre nações e entre diversos atores dentro de um Estado, com base na melhoria da eficiência e da eficácia administrativa, e no respeito aos valores de uma sociedade democrática.⁴⁴

Abstrai-se da literatura, atrás desposada, que no núcleo conceitual da definição de Governança Pública a Eficácia ganha relevância e revela umbilical vinculação com a Eficiência. Torres, a esse respeito, explica que a Eficácia, na área pública, nada mais é que apenas um caminho, uma via possível, para se alcançar a Eficiência: “(...) basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos”.⁴⁵

Com mencionados arrazoados, nesta Tese o pesquisador acolhe e desenvolve, com lastro em Löffler, conceito operacional próprio para definir a categoria Governança Pública:

⁴⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança, governabilidade e accountability: Qualidade na Administração Pública O Estado contemporâneo. **Administração Pública para Concursos**. IESDE BRASIL S.A. Curitiba: 2011, p. 44. Disponível em: <http://docplayer.com.br/7592822-Governanca-governabilidade-e-accountability-qualidade-na-administracao-publica.html>. Acesso em: 28/03/2016.

⁴⁵ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p.175.

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.⁴⁶

Dada a amplitude do conceito de Governança, fica cada vez mais imprecisa sua distinção daquela de Governabilidade, porque esta é mais voltada às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes e o sistema de intermediação de interesses.⁴⁷

Santos⁴⁸ alerta, ainda, que o conceito de governabilidade parece estar um tanto esvaziado, e na tentativa de se tentar conceituá-la que seja como uma homenagem histórica, “e, neste caso, o termo estará intrinsecamente ligado à ingovernabilidade por sobrecarga de demandas e excesso participativo”.

Assim, sugere a autora que o termo capacidade governativa deve ser tomado tão somente para fins analíticos, porque noções sistêmicas e operacionais que já se encontram no uso recente dos conceitos de Governabilidade e Governança.

Nesses termos, a governabilidade, ou capacidade governativa, corresponde à capacidade de um sistema político de produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou, dizendo de outra forma, de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas.

⁴⁶ Cop por adoção: LÖFFLER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats -und Verwaltungs - modernisierung. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212 - 215, 2001, cit. in RAP. **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro 40(3):479 - 99, Maio/Jun. 2006, pp. 479 e ss.

⁴⁷ SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Revista Dados**, p. 6.

⁴⁸ SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Revista Dados**, p. 6.

Por sua vez, na opinião de Diniz parece pertinente, para se pensar a reforma do Estado, utilizar as categorias de governabilidade e *governance* como conceitos auxiliares, pois são aspectos distintos e complementares que configuram a ação estatal. Nesse caso, governabilidade diz respeito às:

condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder com uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras.⁴⁹

Como se vê, dos escólios da autora em cotejo abstrai-se que a ação estatal tende a perder legitimidade ao ser dissociada de alguma noção de bem comum e da garantia da preservação da responsabilidade pública nas tomadas de decisão. A noção de eficácia do Estado implica não apenas questões ligadas à competência e Eficiência da máquina estatal, mas também aspectos ligados à Sustentabilidade política das decisões e à Legitimidade dos fins que se pretende alcançar, mediante ação governamental:

à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses.⁵⁰

Conforme o Tribunal de Contas da União - TCU, aumenta-se a governança do centro de governo com a maximização da capacidade de alcance de resultados, refletindo na melhoria da Administração Pública e na entrega de serviços que atendam às reais expectativas dos cidadãos⁵¹.

⁴⁹ DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**. Ano 47. Volume 120. Número 2. 134 p. Mai-Ago, 1996, p. 9.

⁵⁰ DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**. Ano 47. Volume 120. Número 2. 134 p. Maio-Ago, 1996.

⁵¹ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 95 p., 2016.

A esse respeito, parece relevante a importância dos Órgãos Superiores de Controle Externo no processo de garantia da Efetividade dos atos da Administração Pública e seu mister de sindicar as condutas que afetam aos bens do erário, mas, para além disso, é preciso perquirir se referida proteção dos bens da Administração Pública, em perspectiva ampla, abarca, de forma indissociável, a tutela da Sustentabilidade.

Pode-se asseverar, por tudo dito, que a Governabilidade é a expertise que deve ser imanente aos gestores públicos no sentido de identificarem as prioridades constitucionais prescritas na Constituição Federal e harmonizá-las com as expectativas fáticas do corpo social. Governança já é um conceito mais amplo e verticalizado, que consubstancia-se na capacidade proativa do Estado-Administração transformar as prioridades constitucionais e expectativas sociais em resultados efetivos e legítimos decorrentes das escolhas democráticas das políticas públicas.

Isso sob a inexorável inspiração dos feixes pluridimensionais irradiados pelo Princípio da Sustentabilidade, por seu turno, promovendo as resoluções legítimas aos reveses faceados na vicissitude do cotidiano na gestão dos negócios públicos, objetivando o efetivo atingimento dos objetivos perfilados no rol do art. 3º, CFRB/88 e em outros dispositivos constitucionais que estejam em permanente diálogo com os ideais compromissórios que promanam da Lei Maior em vigor.

Com as mencionadas ponderações, e com o objetivo de evidenciar a imbricada relação que rege a temática da Governança com a Sustentabilidade e as Cortes de Contas, debruça-se, no subtópico adiante, a dialogar quanto à natureza jurídica da Governança e da Governabilidade.

1.2 Natureza Jurídica da Governabilidade e da Governança

Encontrar a natureza jurídica de um ramo do Direito consiste em determinar sua essência para classificá-lo dentro do universo de figuras existentes

no Direito. Para Delgado⁵² “consiste em se apreenderem os elementos fundamentais que integram sua composição específica, contrapondo-os, em seguida, ao conjunto mais próximo de figuras jurídicas, de modo a classificar o instituto focado no universo de figuras existentes no Direito.”

Acerca da estrutura da governança, sistemas legais e a concepção da lei, Kornhauser⁵³ menciona a existência de debates antagônicos na literatura e revela a existência de duas correntes ou posições majoritárias defendidas, principalmente, pelos positivistas legais em relação ao conceito de direito.

A primeira, protagonizada por autores como Coleman⁵⁴ e Raz⁵⁵, defende que o conceito do Direito constitui um exercício de autocompreensão e requer ao analista escavar a compreensão da lei implícita nos hábitos, comportamentos e ações da sociedade, denominando-a de concepção conceitual da lei. A outra posição, presente na literatura de Dworkin⁵⁶, Murphy⁵⁷ e Perry⁵⁸, sustenta que se deve escolher o conceito de lei que melhor sirva à nossa política, chamando-a de concepção interpretativa da lei.

O autor, no entanto, apresenta uma terceira concepção de cunho próprio, tratando-a como uma abordagem sociocientífica para estruturas de governança, conquanto compreender essa estrutura tem uma grande importância científica e social. Para ele, as instituições de governança, a partir de regras impostas aos grupos sociais pelo aparelho administrativo do Estado, influenciam o nível e a taxa

⁵² DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 14ª ed. São Paulo: LTr, 2015, p. 75.

⁵³ KORNHAUSER, Lewis A. Governance Structures, Legal Systems, and the Concept of Law. Chicago - Kent Law Review. Volume 79. Issue 2, **Symposium: Law and Economics and Legal Scholarship**. Article 3, 29 p, June 2004, p. 2.

⁵⁴ COLEMAN, Jules L. **The Practice of Principle: in defense of a pragmatist approach to legal theory**. New York: Oxford University Press, 2001.

⁵⁵ RAZ, Joseph. **Ethics in the public domain: Essays in the Morality of Law and Politics**. Oxford: Clarendon Press. 1996.

⁵⁶ DWORKIN, Ronald. Hart's Postscript and the Character of Political Philosophy. **Oxford Journal of Legal Studies**, 24(1) : 1-37, 2004.

⁵⁷ MURPHY, Liam. **The Political Question of the Concept of Law**. Jules Coleman (ed), Hart's Postscript: Essays on the Postscript to the Concept of Law (Oxford University Press, 2001).

⁵⁸ PERRY, Stephen R., Hart's Methodological Positivism. **Faculty Scholarship**, paper 1136. 1998, 311-313. Disponível em: http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1136. Acesso em 13 de maio de 2016.

de desenvolvimento econômico-social de uma sociedade⁵⁹.

Tal concepção vai ao encontro do pensamento de Lima que ao esclarecer a importância das noções de Legitimidade e Governança sem governo, sustenta que quanto mais as normas jurídicas refletem as regras criadas para, eficazmente, integrar a diversidade de interesses de dada conjuntura, maior será a relação entre a Legitimidade e a governança global, e reforça aduzindo: é “uma forma de se interpretar a pertinência da relação entre governança e o direito pode orientar-se pelo estudo da legitimidade e efetividade da norma jurídica, âmbito dentro do qual se insere uma análise da concretização do objetivo almejado por determinada norma”⁶⁰.

Repisa-se um pouco mais o pensamento da autora retromencionada quando sugere, no que tange ao Desenvolvimento Sustentável, que a relação deste com o direito é compreendida pela normatização, nos diversos âmbitos do direito internacional e sua interação com o direito interno, desse modo, “sua Legitimidade relaciona-se com a governança global na medida em que as normas jurídicas são reflexos do consenso entre as partes em uma sistematização de regras que se formou como eficaz para englobar os diferentes interesses envolvidos”.⁶¹

É importante trazer à lume as ponderações de Gonçalves⁶², para quem a Governança não é um conceito jurídico. Prende-se mais como uma expressão ligada à Ciência Política e às Relações Internacionais. Salienta que “ainda assim, ao

⁵⁹ KORNHAUSER, Lewis A. Governance Structures, Legal Systems, and the Concept of Law, p. 6-10.

⁶⁰ LIMA, Gabriela Garcia Batista. O Direito como Instrumento para a Governança Global do Desenvolvimento Sustentável: Análise do alcance da proteção socioambiental em dois estudos de caso sobre a atuação do Brasil no comércio. **Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Centro Universitário de Brasília**, 144 p. Brasília, 2012, pp.27-28. Disponível em: <https://www.uniceub.br/media/194009/DireitocomoinstrumentoparaGovernanca.pdf>. Acesso em: 24 de setembro de 2016, p. 27.

⁶¹ LIMA, Gabriela Garcia Batista. O Direito como Instrumento para a Governança Global do Desenvolvimento Sustentável: Análise do alcance da proteção sócio-ambiental em dois estudos de caso sobre a atuação do Brasil no comércio. **Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Centro Universitário de Brasília**, 144 p. Brasília, 2012, pp.27-28. Disponível em: <https://www.uniceub.br/media/194009/DireitocomoinstrumentoparaGovernanca.pdf>. Acesso em: 24 de setembro de 2016, p. 3 e 28.

⁶² GONÇALVES, Alcindo. Conceito de Governança. **Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi** – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Fortaleza, 2005, p. 7.

Direito, como ciência social aplicada, interessa compreender e verificar a aplicabilidade do conceito à sua teoria e prática”, de outro modo, o caráter normativo da governabilidade se acha implícito nas normas que estabelecem o poder do mandatário maior do Estado, tal como consta da CRFB/88, em seus artigos 76 a 84.

Nessa perspectiva, para o autor, a Governabilidade está situada no plano do Estado e representa um conjunto de atributos essenciais ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido. Para ele, em que pese a delimitação dos campos entre os conceitos de Governabilidade e Governança, não é simples fazer distinções precisas entre eles.

Para Chevallier⁶³, o discurso da Governança se revela em duas vertentes distintas, mas que se influenciam mutuamente: “uma normativa e prescritiva e a outra descritiva e analítica”, Desse modo, a Governança é utilizada como meio de legitimação dos poderes estabelecidos e motor de mudança política.

O que faz impor a relação da Governança com o direito é que ela afeta as tecnologias de poder. Com efeito, o direito constitui o vetor privilegiado de expressão do poder, o invólucro no qual se encontram as relações de dominação, contudo, referido autor adverte que a Governança não é bem recepcionada no campo da percepção dos juristas, por mais que a doutrina pretérita fizesse conduzir à ideia de uma recepção especial.

De outra maneira, essa exclusão contradiz com a recepção da noção de regulação à qual a Governança é consubstancialmente ligada. Regulação, como explicado, no sentido de enquadramento de condutas sociais.

Chevallier⁶⁴ enfatiza ainda que a noção de regulação é utilizada numa terceira acepção, precisamente para sintetizar certos aspectos novos que o direito

⁶³ CHEVALLIER, Jacques. A Governança e o Direito. **Revista de Direito Público da Economia** – RDPE, Fórum, Belo Horizonte, Ano 3, n.12, pp. 129-146, out./dez. 2005, p. 129.

⁶⁴ CHEVALLIER, Jacques. A Governança e o Direito. **Revista de Direito Público da Economia** – RDPE, Fórum, Belo Horizonte, Ano 3, n.12, pp. 129-146, out./dez. 2005, p. 145.

teria adquirido nas sociedades contemporâneas, o que denomina como um direito de regulação manifestando a passagem de um direito abstrato, geral e desencarnado a um direito concreto e enraizado na realidade. Dada a ligação estreita existente entre regulação e governança, pressupõe-se também a sua juridicidade.

Como visto, ao se tentar perseguir um conceito de Governança Pública percebe-se que uma das grandes dificuldades na literatura é a problemática da definição da função ou papel do Estado. Nesse sentido, em Rhodes⁶⁵ o Estado, nesse processo, possui uma plêiade de atores que se conectam para tomar decisões, afastada, assim, a ideia de um governo central.

Kissler e Heidemann, a propósito, visualizam transformações no papel do Estado no qual ele transmuta, em suas óticas. É a partir da percepção do Estado como agente de governança que os fundamentos normativos da Governança Pública se estabelecem:

Em outras palavras, eles resultam da resposta à pergunta: que significado tem o Estado nas estruturas de governança? Ou, dito de outra forma: o que distingue governança de governo?

A resposta a essa pergunta permite identificar três fases no debate sobre a transição do Estado convencional para um novo modelo de Estado. Assim, conceitualmente, o Estado tradicional vem se transformando:

- de um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público;
- de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele;
- de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores.⁶⁶

Ao que parece, figura-se razoável a compreensão de Estado como um organismo plural garantidor de direitos e provedor de necessidades sociais que assinalam para o progresso e desenvolvimento da Nação. É nesse panorama que se

⁶⁵ RODHES, R.A.W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, vol. 44, n. 4, 1996, p. 657.

⁶⁶ KISSLER, Leo. HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006, p. 484.

alinha seu papel na conjuntura da Governança Pública para sustentar sua função de gestor dessa engenharia governamental, afeta à Administração Pública.

Em que pese não haver menção explícita à governança no plano constitucional, extrai-se de seus vários comandos normativos, implicitamente, sua existência, como é o caso do artigo 3º da CRFB/88, que estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Tal premissa concilia-se com a percepção de Kornhauser⁶⁷, ao afirmar que as instituições de governança influenciam o nível e a taxa de desenvolvimento econômico em uma sociedade, e que os governos necessitam implantar uma estrutura de governança no fornecimento de produtos e serviços à sociedade, assim como para controlar e medir desempenho.

Percebe-se, ainda, a adaptabilidade dessa premissa ao entendimento de Santos, em que a Governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, e a Governança tem um plano mais amplo, englobando a sociedade em geral. Também que a Governança se situa no nível estratégico, e que no nível operacional observa-se a busca pela Eficiência econômica, administrativa e financeira, especificamente no uso dos recursos públicos.⁶⁸

Scolforo e Cardoso, comentando a importância da implementação da Governança na fase do controle quando da execução do planejamento governamental, mencionam que:

Esse tipo de ação permitirá a integração do que é executado no presente com as metas de médio e longo prazo, permitindo correções de rumo para que ao final sejam alcançados resultados que permitam uma governança muito mais voltada à eficiência do

⁶⁷ KORNHAUSER, Lewis A. Governance Structures, Legal Systems, and the Concept of Law. Chicago - Kent Law Review. Volume 79. Issue 2, **Symposium: Law and Economics and Legal Scholarship**. Article 3, 29 p, June 2004, pp. 3-4.

⁶⁸ SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Revista Dados**.

sistema público e em consonância com os anseios da sociedade em geral.⁶⁹

Nessa linha compreensiva, os autores, alhures mencionados, seguem asseverando que:

levando em consideração os princípios constitucionais básicos como transparência, equidade, responsabilidade por prestar contas (*accountability*), obediência às leis do país e definição de responsabilidades, pode-se destinar os recursos financeiros de forma planejada, utilizando-os com sensibilidade para ações transformadoras da sociedade, seja em temas como educação, saúde, segurança, ambiente, mobilidade, cultura e arte, geração de conhecimento e tecnologias, e inovações tecnológicas, dentre outras.⁷⁰

Faz-se, nesse momento, breve adendo, com o intento de esclarecer que o termo ou expressão *accountability*, mencionado em parágrafos anteriores, contém em seu âmago acepção muito mais ampla do que o mero dever de prestar contas ou tornar transparente os Atos da Administração Pública. Há, de forma subjacente, a responsabilização de todos aqueles que manejam recursos públicos e têm estreita relação com a democracia:

É nesse contexto que vem se exigindo, cada vez mais, a aplicação de um termo em inglês, a *accountability*, que, como conceito da esfera ética, tem variados significados, porém, frequentemente, é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade civil, imputabilidade, obrigações e prestação de contas e, na administração, é considerado um aspecto central da governança, aqui entendida como a capacidade do governo de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções. (...) Dessa forma, *accountability* inclui a obrigação de prestar contas mais a responsabilização pelos atos e resultados decorrentes da utilização dos recursos públicos.⁷¹

⁶⁹ SCOLFORO, Roberta Ferraço. CARDOSO, Juraciara Vieira. Governança Pública sob a Ótica Jurídica. 1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública. I. **Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara** (25: 2015: Belo Horizonte, MG), p. 42.

⁷⁰ SCOLFORO, Roberta Ferraço. CARDOSO, Juraciara Vieira. Governança Pública sob a Ótica Jurídica, p. 42.

⁷¹ CUNHA, Milene Dias da. A *accountability* como sustentáculo da democracia e sua relação com os Órgãos de Controle Externo tendo a legitimidade do gasto público como parâmetro de controle. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 189-205, dez. 2016.dez. 2016, p. 190.

Para que haja a plena consecução dos objetivos projetados, há que se fazer valer o Princípio do Estado Democrático de Direito, havendo a interação dos governantes com os cidadãos em busca do consenso, permitindo, assim, a construção de políticas que possam atender às demandas sociais.

Conforme afirma Gonçalves⁷², “a governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns”.

Outro exemplo do encaixe da Governança na norma diz respeito aos vários tratados nacionais e internacionais presentes na governança global, principalmente no contexto do Desenvolvimento Sustentável. Nota-se, numa clarividência, a Efetividade da norma jurídica onde se têm os diversos arranjos normativos em torno do mesmo objetivo, que corresponde à busca de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado para uso das gerações presentes e futuras.

Com a assunção do princípio da Eficiência no rol dos princípios constitucionais especificados no artigo 37 da Carta Republicana de 1988, estatuído pela Emenda Constitucional n.º. 19/1998, tornou-se positivada, inclementemente, a obrigação de a máquina estatal ser eficiente na produção de bens e serviços à população. Para isso, tem-se que utilizar da prática de governança.

Tal inserção decorreu da mudança de paradigma da Administração Pública brasileira, acompanhando as mudanças do cenário internacional, anteriormente burocrática, passando para a administração gerencial. A intenção básica, decorrente da mudança, seria o aumento da capacidade de Governança Pública.⁷³

⁷² GONÇALVES, Alcindo. Conceito de Governança. **Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi** – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Fortaleza, 2005, p. 14.

⁷³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, Volume 121, Número I, p. 34, Jan-Abr 1996, p. 3-4.

Segundo Timmers⁷⁴, a interrelação entre a gestão, controle, supervisão e prestação de contas deve despertar preocupações do responsável pela área governamental, sendo de sua responsabilidade promover a interação dos participantes com os objetivos políticos que permitam realizá-la. Certamente tal iniciativa conduz à realização eficiente e eficaz dos objetivos e forma o ponto de partida para uma maior estruturação da governança.

Pode-se afirmar, ainda, no contexto da natureza jurídica da Governança Pública brasileira, que é notória a sua inserção, sobretudo na Constituição de 1988, assim como em leis esparsas e regulamentos. Há, contudo, que se requerer dos dirigentes públicos o atendimento a esses preceitos.

Com esse panorama, para melhor apreensão do tema avança-se para discutir, na subseção seguinte, as dimensões que engendram a abordagem da Governança.

1.3 Dimensões da Governança

Oportuno se torna dimensionar, ao menos em uma perspectiva teórica, a dimensão em que se inscreve o vasto instituto da Governança, lembrando que neste estudo sua delimitação é restrita à esfera pública. A dimensão sob a ótica da governança “pode ser compreendida como um campo e/ou ambiente de referência e onde se definem e sistematizam os atributos de desempenho”.⁷⁵

Para Barbazza e Tello⁷⁶, as dimensões de governança são definidas a partir de diferentes perspectivas e em combinações variadas de valores de captura,

⁷⁴ TIMMERS, H. **Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?** The Netherlands Ministry of Finance 9th fee Public Sector Conference, 2000, p. 9. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 20/09/2012.

⁷⁵ MOZART DA SILVA, Rafael; PEREIRA SENNA, Eliana Terezinha; LIMA JUNIOR, Orlando Fontes. Governança Pública: Dimensões e atributos de desempenho aplicados à governança de plataformas logísticas. **Revista Alcance**, vol. 21, n. 1, enero-marzo, pp. 98-125, 2014, p. 110. Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, Brasil. ISSN 1413-2591. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=477747162006>. Acesso em 19 de maio de 2016.

⁷⁶ BARBAZZA, Erica. TELLO, Juan E. A Review of Health Governance: definitions, dimensions and tools to govern. **Health Policy**, Elsevier, vol. 116, issue 1, p. 1-11, 2014, p. 2.

subfunções e/ou resultados da governação. Nas suas concepções, as ferramentas usadas para governar continuam a dispor de certa padronização, no entanto as medidas podem ser alinhadas de acordo com as dimensões de governança ou a sua capacidade de criar relações específicas entre os atores.

Os autores Nardes, Altounian e Vieira⁷⁷, por sua vez, aduzem que as dimensões da Governança Pública presumem uma visão integrada da evolução de determinado objeto e “contemplam parâmetros, critérios ou níveis de análise que oferecem a percepção geral e sistêmica de uma situação complexa”.

Conforme entende Barret⁷⁸, a literatura sobre Governança Corporativa deixa claro que suas dimensões devem ser adaptadas a cada organização, pois suas medidas não servem para todas. As diferenças dizem respeito à complexidade das entidades em termos da natureza das suas entregas e das partes envolvidas.

O pensamento de Barret⁷⁹ concilia com o entendimento de Costa Marques⁸⁰, ao afirmar que “o conceito de governança corporativa está, portanto, relacionado com a *accountability*, cujas exigências diferem consoante a natureza da organização em causa.” Para a autora tais exigências refletem a complexidade do quadro conceitual da governança e a diversidade das aproximações dos pontos em comum feitas pelas entidades do setor público.

Silva, Senna e Lima Júnior, numa pesquisa que teve como objetivo analisar as publicações acerca das dimensões e dos atributos de desempenho utilizados na Governança Pública e identificar os aspectos que possam corroborar

⁷⁷ NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian.; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 192. ISBN 978-85-450-029-7.

⁷⁸ BARRET, Pat. Auditor-General for Australia. Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. **International Quality & Productivity Centre Seminar**. Australian National Audit Office, 50 p., 2002, p. 4.

⁷⁹ BARRET, Pat. Auditor-General for Australia. Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. **International Quality & Productivity Centre Seminar**. Australian National Audit Office, 50 p., 2002, p. 4.

⁸⁰ COSTA MARQUES, Maria da Conceição. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **RAC**, v. 11, n. 2, p.11-26, Abr./Jun. 2007, p. 2-3. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rac/v11n2/a02v11n2. Acesso em: 22/09/2016.

com a Governança de plataformas logísticas, identificaram um conjunto de 19 dimensões compostas por 44 atributos de desempenho. Por certo, esse quantitativo abarca praticamente as dimensões de Governança de um elevado número de entidades públicas e privadas.⁸¹

Tais dimensões são: Estado de Direito; controle de corrupção; políticas públicas/regulamentos; Eficácia do governo; conformidade; remuneração do capital próprio; adequação de financiamento; Eficiência operacional e patrimonial; geração de caixa; imagem; inovação administrativa; capacidade de resposta; Eficiência; desenvolvimento de recursos humanos; gestão descentralizada; parcerias público-privadas; prestação de contas e criação de redes. Conforme os autores:

estas dimensões estão voltadas ao atendimento dos diferentes interesses públicos e privados, nas quais estas mesmas dimensões relacionam-se entre si e estão em grande parte associadas à gestão das políticas públicas, ao exercício do poder, à aplicação dos recursos, dentre outros aspectos.⁸²

Para a Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico, da Organização das Nações Unidas⁸³, as dimensões fundamentais de uma boa governança envolvem participação, respeito pelo Estado de Direito, transparência, capacidade de resposta, orientação para os consensos, igualdade, inclusividade, Eficácia, Eficiência e *accountability*.

Reforça-se, que a Transparência Pública, já referenciada nesta Tese, é crucial para o processo que conduz a Governança a um patamar de boa governança

⁸¹ SILVA, Rafael Mozart da; SENNA, Eliana Terezinha Pereira; LIMA JUNIOR, Orlando Fontes. Governança Pública: Dimensões e atributos de desempenho aplicados à governança de plataformas logísticas. **Revista Alcance**, vol. 21, n. 1, enero-marzo, pp. 98-125, 2014, p. 110. Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, Brasil. ISSN 1413-2591. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=477747162006>. Acesso em 19 de maio de 2016.

⁸² SILVA, Rafael Mozart da; SENNA, Eliana Terezinha Pereira; LIMA JUNIOR, Orlando Fontes. Governança Pública: Dimensões e atributos de desempenho aplicados à governança de plataformas logísticas. **Revista Alcance**, vol. 21, n. 1, enero-marzo, p. 98-125, 2014, p. 110. Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, Brasil. ISSN 1413-2591. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=477747162006>. Acesso em 19 de maio de 2016.

⁸³ UNITED NATIONS – **Economic and Social Commission for Asia and the Pacific**, “**What is Good Governance?**” 2009. Disponível em: www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp. Acesso: em 23/09/2016.

pela própria impossibilidade de se concretizar uma gestão voltada à plena concretização das políticas públicas e dos interesses da coletividade, sem que a sociedade tenha amplo acesso às informações que revelam a tomada de atitude dos governantes, ou seja, dos Atos da Administração Pública:

(...) a transparência nos atos da Administração Pública tem como desígnio impedir ações impróprias e eventuais, como o uso indevido dos bens públicos, por parte dos governantes e administradores. Alargando o acesso dos cidadãos às informações públicas em todas as esferas, a fim da edificação de um país mais democrático, onde todos os segmentos da sociedade possam desempenhar com êxito o controle social, ajudando na efetivação de uma gestão mais eficaz e eficiente.⁸⁴

Nesse contexto, a boa governança é assim entendida como uma meta nem sempre fácil de ser atingida, uma vez que requer um amplo consenso entre as partes envolvidas (governo/sociedade) no que tange aos melhores interesses sociais. Exige, portanto, perspectivas de um amplo e longo prazo acerca do que é necessário para um Desenvolvimento humano Sustentável e a definição de como atingir os objetivos para tal desenvolvimento.

No entendimento de Kauffman⁸⁵, a Governança Pública é definida como o exercício da autoridade por meio de tradições e instituições formais e informais para o bem comum, e abrange três grandes dimensões, quais sejam: (1) o processo de seleção, monitoramento e substituindo os governos; (2) a capacidade de formular e implementar políticas sólidas e prestação de serviços públicos, e (3) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles.

Segundo o autor, essas três dimensões de governança podem ser ainda desdobradas em seis componentes, que são: (1) responsabilidade externa por meio do *feedback* dos cidadãos; (2) a estabilidade política e ausência de violência, crime

⁸⁴ SOUZA, Auriza Carvalho et al. A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus**. Paripiranga, v. 2, n. 5, pp. 6-20, dez 2009.

⁸⁵ KAUFMANN, Daniel. Rethinking Governance: Empirical lessons Challenge Orthodoxy. **World Bank**, de 11 de março de 2003. Disponível em: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink_gov_stanford.pdf. Acesso em: 23/09/2016.

e terrorismo; (3) Eficácia do governo (incluindo a qualidade da formulação de políticas, burocracia e prestação de serviços públicos); (4) a falta de carga regulamentar; (5) regra de direito (proteção dos direitos de propriedade e independência judicial; e (6) de controle da corrupção.

Seguindo a mesma linha, Barret⁸⁶ afirma que bons arranjos de governança são essenciais para que uma organização seja capaz de demonstrar às partes interessadas que pode ser confiável e cumprir seus objetivos de forma eficiente, eficaz e ética. Conforme o autor, boa governança geralmente se concentra em dois requisitos principais: a) desempenho, quando a organização usa seus mecanismos de governança para contribuir para o seu desempenho global e a entrega de seus bens, serviços ou programas; e b) conformidade, em que a organização usa seus mecanismos de governança para garantir que atenda as exigências da lei, regulamentos, normas publicadas e as expectativas da comunidade de probidade, responsabilidade e abertura.

As recomendações de práticas da boa governança no setor público vêm sendo objeto de divulgação por parte de organismos internacionais há décadas, como é o caso do International Federation of Accountants (IFAC)⁸⁷. Tal entidade publicou um estudo internacional do setor público⁸⁸ no qual apresentou os princípios fundamentais da Governança do referido setor.

Esses princípios são: transparência, integridade e responsabilização. Refletem-se em cada uma das dimensões da governança do setor público especificados por aquele órgão, como: comportamento, estrutura e processos organizacionais, controle e relatórios externos.

⁸⁶ BARRET, Pat. Auditor-General for Australia. Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. **International Quality & Productivity Centre Seminar**. Australian National Audit Office, 2002, p. 7.

⁸⁷ A Federação Internacional de Contadores (IFAC) é uma organização global de profissionais da contabilidade, criada em 1977, cujo principal objetivo é incentivar e apoiar a realização de auditorias de alta qualidade e apoiar o desenvolvimento, adoção e implementação de padrões internacionais para educação contábil, ética e setor público, bem como auditoria e garantia.

⁸⁸ INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). Governance in the public sector: a governing body perspective. International Public Sector Study. Study 13. Nova York, 2001, pp. 20-21. Disponível em: <http://www.ifac.org>. Acesso em: 18/09/2016.

De outro modo, as dimensões da nova Governança Pública que necessitam ser exercidas e desenvolvidas continuamente nas democracias do Século XXI são, na concepção de Mingone:

1. a liderança governamental em temas que demandam a ação do Estado;
2. os modelos de participação social e transparência na elaboração e gestão de políticas e serviços públicos (em síntese, os modelos de participação e transparência nas decisões e ações de governo);
3. a avaliação do desempenho dos investimentos públicos, com mensurações de resultados em termos de eficiência, eficácia e efetividade;
4. a responsabilização e o comprometimento dos gestores com os resultados desses investimentos mediante a prestação de contas (*accountability*).⁸⁹

Na concepção desse autor, a experiência de Governança Pública indica que os sistemas democráticos de governo se fortalecem à medida que os governos eleitos assumem a liderança de processos de mudanças que buscam o atendimento das demandas de sociedades cada vez mais complexas e alcançam resultados positivos perceptíveis pela população.

É nesse contexto que se evidencia a atuação dos Tribunais de Contas, por todos os seus mecanismos operacionais, na condição de garantidores da Sustentabilidade. Como já observado por Sordi:

Os Tribunais de Contas dentro da competência que lhes foi atribuída pela CRFB de 1988, vêm realizando auditorias operacionais (art. 71, IV) nos órgãos que autorizam o licenciamento, a fim de avaliar se a capacidade operacional, rito do licenciamento e os mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação das condicionantes contribuem para a garantia da proteção ambiental e da sustentabilidade do desenvolvimento sócio-econômico.⁹⁰

Por certo que no decorrer do descortino dos achados encontrados na produção deste trabalho acadêmico, a tutela da Sustentabilidade garantida pelos Órgãos Superiores de Controle Externo restará mais robusta e defensável, por ora

⁸⁹ MINGONE, Rafael S. Dimensões da Nova Governança Pública. **Opinião Revista RI (Relação com Investidores)**, n. 198, nov. 2015. Disponível em: <http://www.revistari.com.br/autor/Rafael+S.+Mingone>. Acesso em 23/09/2016.

⁹⁰ SORDI, Maria de Lourdes Silveira; **Governança Transnacional e Sustentabilidade/Licenciamento Ambiental e controle pelos Tribunais de Contas**. p. 19

pretende-se demonstrar, *pari passu*, o caminho percorrido para sustentar o tema desposado na presente Tese Doutoral,

Com este desiderato faz-se imperioso discorrer sobre a operacionalidade da Governança com o propósito não de esgotar, mas de estabelecer a conexão e fechar o raciocínio teórico que embasa a produção deste primeiro capítulo.

1.4 Operacionalidade da Governança

A Governança, conforme vem sendo dissertado ao longo deste estudo, consiste num termo amplamente utilizado e conceituado nas suas três vertentes mais conhecidas e praticadas, quais sejam: Governança corporativa, pública e global, Cruz e Glasenapp lecionam que:

Considera-se conceito operacional para a categoria 'governança', como um processo que envolve tomadores de decisão e não tomadores de decisão, com o objetivo comum da gestão ambiental, social e econômica, tornando a participação descentralizada e corresponsável a tônica de processo. Pressupõe-se, para tanto, uma atuação integrada, sinérgica, em rede, com ganhos de poder de todos os envolvidos na gestão, interagindo com os tomadores de decisões.⁹¹

Diversas organizações internacionais, tais como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional - FMI, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, a *International Federation of Accountants* – IFAC, o *Australian National Audit Office* - ANAO⁹², dentre outras, há décadas vêm se dedicando aos aspectos relacionados à Governança. Códigos e manuais foram publicados no intuito de fomentar a sua implantação e assim melhorar o desempenho, tanto estatal como organizacional.

⁹¹ CRUZ, Paulo Márcio; GLASENAPP, Maikon Cristiano. Governança e sustentabilidade: constituindo novos paradigmas na pós-modernidade. **Revista Direito e Liberdade, Natal**, v. 16, n. 2, p. 163-186, maio/ago. 2014. Quadrimestral, p. 178.

⁹² O *Australian National Audit Office* (Escritório de Auditoria Nacional da Austrália) é uma agência com especialização na área do setor público, criada com o objetivo de apoiar o Auditor Geral do Parlamento da Austrália. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20140328061917/http://anao.gov.au/About-Us/History-of-the-ANAO>. Acesso em: 17.03.2016.

Segundo o Tribunal de Contas da União⁹³ “no Brasil, o crescente interesse pelo tema não é diferente. Tanto no setor privado quanto no público existem iniciativas de melhoria da Governança, as quais se relacionam e se complementam”. Nesse sentido, caminham o próprio Tribunal de Contas da União - TCU e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC.

Em razão da possibilidade de aplicação dos princípios e práticas da governança corporativa “a qualquer tipo de organização, independente do porte, natureza jurídica ou tipo de controle”⁹⁴, prioriza-se na apresentação deste estudo as práticas ou operacionalidade dessa Governança, com as necessárias adaptações ao setor público.

Torna-se imprescindível dispor acerca dos princípios de Governança Corporativa, enfocados pela doutrina, que as entidades do setor público devem aderir a fim de aplicarem eficazmente e efetivamente tais princípios e assim conseguirem uma melhor prática de Governança.

De acordo com o manual do *Australian National Audit Office* - ANAO, organizado por Barret⁹⁵, mesmo diante da dificuldade em se delimitar quais os elementos indispensáveis à boa governança, elegeram-se seis princípios fundamentais da Governança Corporativa aplicáveis ao setor público, são eles: liderança, integridade, comprometimento, prestação de contas, integração e transparência.

Segundo o autor, os três primeiros princípios - liderança, integridade e comprometimento - referem-se às qualidades pessoais das pessoas na organização.

⁹³ 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** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, p. 96, 2014, p. 12. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em 27.06.2016.

⁹⁴ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4.ed. São Paulo - SP: IBGC, 73 p., 2009, p. 15. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 20/07/2016.

⁹⁵ BARRET, Pat. Auditor-General for Australia. Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. **International Quality & Productivity Centre Seminar**. Australian National Audit Office, 2002, pp. 6-10.

Os outros três elementos - prestação de contas, integração e transparência - são principalmente um produto de estratégias, sistemas, políticas e processos em andamento.

Quanto aos aspectos práticos da implantação desses princípios, apresenta-se uma síntese no Quadro 1, a seguir, do que efetivamente consistem:

Quadro 1 – Aplicação dos Princípios de Governança Corporativa segundo o ANAO

Princípios	Aplicação
Liderança	Deve existir um eficaz relacionamento entre as partes interessadas da organização e aqueles que são confiados para gerir os recursos e entregar os resultados necessários. A eficácia é a maneira pela qual a organização como um todo trabalha em conjunto sob a liderança da sua gerência executiva, a qual deve ter a capacidade de disseminar os princípios de governança para todos da organização, para assim atingir seus objetivos.
Comprometimento	A governança corporativa eficaz é aquela que tem seus princípios postos em prática e não apenas cria regras e estruturas sem implantá-los efetivamente. Assim, requer um forte compromisso de todos os participantes para implementar eficazmente os seus elementos, dentre os quais: ênfase em valores corporativos e conduta ética; gestão de riscos; relações com cidadãos e clientes; e prestação de serviços de qualidade.
Integridade	Devem haver elevados padrões de decoro e probidade na administração dos recursos públicos e na gestão de uma organização. Isso depende, de certa forma, da eficácia do controle e nos padrões pessoais e profissionalismo dos indivíduos dentro da agência. Integridade se reflete nas práticas e procedimentos de tomadas de decisão e na qualidade e credibilidade do seu relatório de desempenho.
Prestação de Contas (<i>accountability</i>)	Todas as agências/organizações são obrigadas a serem transparentes, ágeis e responsáveis pelas suas ações. Devem ser definidas responsabilidades, assim como aclarar a compreensão dos papéis de cada um. Deve-se reconhecer a relação que existe entre as partes interessadas e daqueles que são confiados para gerir os recursos e entregar os resultados necessários.
Transparência	Proporcionar às partes interessadas a necessária transparência para que tenham total confiança em relação aos processos de tomadas de decisão e ações do setor público na gestão de suas atividades. Estar aberto, por meio de consulta significativa com as partes interessadas e comunicação de informação completa, precisa e transparente, conduz a uma ação eficaz e oportuna, aumentando assim os processos de escrutínio. Essa transparência também é essencial para ajudar a garantir que os organismos públicos sejam totalmente responsáveis e é, portanto, fundamental para a boa governança em geral.
Integração	Deve-se ter como desafio a aplicação de um quadro estratégico de gestão integrada, necessário para alcançar as saídas com altos padrões de desempenho e assim cumprir metas e objetivos organizacionais.

Fonte: Adaptado de Barret, ANAO (2002)⁹⁶

⁹⁶ BARRET, Pat. Auditor-General for Australia. Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. **International Quality & Productivity Centre Seminar**. Australian National Audit Office, 2002, p. 7-10.

Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC⁹⁷, publicou em 2009 a 5ª edição do Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa. No documento constam os fundamentos e práticas para os órgãos que compõem o sistema de governança das organizações. Entre as várias iniciativas e princípios da governança corporativa têm-se como princípios básicos a Transparência, a Equidade, a Prestação de Contas (*accountability*) e a Responsabilidade Corporativa⁹⁸. A seguir transcreve-se em que consiste cada princípio.

Quadro 2 - Aplicação dos Princípios de Governança Corporativa segundo o IBGC

Princípios	Aplicação
Transparência	Consiste no desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à preservação e à otimização do valor da organização.
Equidade	Caracteriza-se pelo tratamento justo e isonômico de todos os sócios e demais partes interessadas (<i>stakeholders</i>), levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.
Prestação de Contas (<i>accountability</i>)	Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito dos seus papéis.
Responsabilidade Corporativa	Os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzir as externalidades negativas de seus negócios e suas operações e aumentar as positivas, levando em consideração, no seu modelo de negócios os diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazos.

Fonte: IBGC, 2009, pp. 20-22

⁹⁷ O IBGC é uma organização exclusivamente dedicada à promoção da governança corporativa no Brasil e o principal fomentador das práticas e discussões sobre o tema no país. Tem como propósito ser referência em governança corporativa, contribuindo para o desempenho sustentável das organizações e influenciando os agentes de nossa sociedade no sentido de maior transparência, justiça e responsabilidade.

⁹⁸ BRASIL. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4.ed. São Paulo - SP: IBGC, 73 p., 2009, p. 15. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 20/07/2016.

Oliveira *et al*⁹⁹ pesquisaram o implemento das práticas de boa governança pelas empresas públicas federais brasileiras do setor de agronegócio. Por meio da referida pesquisa buscaram nos relatórios de gestão, nos códigos de ética, nos estatutos sociais, nos balanços patrimoniais e nas demonstrações contábeis, a evidenciação de práticas de boa governança na Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB, na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, no Instituto Nacional de Meteorologia - INMET, na Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo - CEAGESP, na Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais - CASEMG e nas Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A – CEASAMINAS.

O levantamento visou a verificar a adoção de três princípios básicos da Governança Corporativa: transparência, integridade e responsabilização. Por fim, concluíram que as empresas, objeto do estudo em análise, evidenciam as práticas de boa governança embasadas nas dimensões de padrões de comportamento, estruturas e processos, controle e relatório definidas pela *International Federation of Accountants* (IFAC), com base nos princípios de transparência, integridade e responsabilização.

Salienta-se que no Brasil diversos preceptivos normativos vêm sendo publicados objetivando institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. Como ilustração, o Tribunal de Contas da União, órgão de grande envergadura constitucional, dissemina mecanismos para a prática da boa governança no setor público. Nesse sentido, o TCU vem editando manuais e ao mesmo tempo realizando auditorias operacionais, tudo visando à consecução desse seu objetivo estratégico, prática que vem sendo seguida pelos Tribunais Estaduais de quase todo o país.¹⁰⁰

⁹⁹ OLIVEIRA, Marcelle Collares, et al. Práticas de Boa Governança Adotadas Pelas Empresas Públicas Federais Brasileiras do Setor de Agronegócio. **XI Colóquio Internacional sobre o Poder Local -Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios**. Salvador-BA, 11 a 16 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/658949/praticas-de-boa-governanca-adoptadas-pelas-empresas-publicas-federais-brasileiras-do-setor-de-agronegocio>. Acesso em: 30/08/2016.

¹⁰⁰ Importante registrar o engajamento das Cortes de Contas em viabilizar, no seu âmbito interno administrativo, práticas e políticas que garantem a proteção do princípio da sustentabilidade em

Tem-se, por exemplo, a publicação, por parte do TCU, do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria¹⁰¹. Nessa obra, há um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Trata-se de documento que reúne e organiza boas práticas de Governança Pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas. Para o TCU, a melhoria da Governança Pública na União, estados e municípios constitui um grande desafio do país. É uma premissa que depende da superação de outros desafios, como manutenção do equilíbrio fiscal e estabilidade monetária, racionalização dos gastos públicos e investimentos em setores chave como educação, inovação tecnológica e infraestrutura.

Conforme o Tribunal de Contas da União, a Governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: (a) sociedade e Estado; (b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; (c) órgãos e entidades; e (d) atividades intraorganizacionais. Assim:

Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a

seu cotidiano laboral. Para ilustrar, o TCU formalizou 'A Política Institucional de Sustentabilidade', levada a efeito por meio da Resolução-TCU nº 268, de 4 de março de 2015, buscando abranger aspectos físicos, tecnológicos e humanos da organização, tudo, em síntese, orientado pelo máximo respeito ao conceito de sustentabilidade, alinhado à tomada de decisão e à adoção de práticas de gestão socioambiental, com aderência aos padrões internacionais e nacionais de sustentabilidade, bem como ao sistema de gestão socioambiental. Fonte: <http://portal.tcu.gov.br/transparencia/sustentabilidade>. Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

¹⁰¹ 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** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 96 p., 2014, p. 7-9. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.¹⁰²

Depreende-se que, segundo o TCU, o tema Governança Pública desperta a atenção para o envolvimento de dois tipos básicos de atores: principal e agentes. O primeiro representado pela sociedade e o segundo por aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e os recursos públicos (autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público). A interação que se dá entre eles é por força do regime republicano expresso no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal.¹⁰³

Na mesma obra, entretantes, aquela Corte enumera os quatro níveis de análise da Governança que tomou por pressupostos: os mecanismos de Governança, os componentes, as práticas e os itens de controle. Para que esses níveis tenham efeitos práticos, conjuntamente com as funções de Governança, da alçada dos dirigentes da organização (avaliar, direcionar e monitorar), faz-se necessária a adoção de certos mecanismos, como a liderança, a estratégia e o controle.

Quadro 3 – Componentes dos Mecanismos de Governança segundo o TCU

Liderança	Estratégia
Liderança	Pessoas e competências Princípios e comportamentos Liderança organizacional Sistema de governança
Estratégia	Relacionamento com partes interessadas. Estratégia organizacional. Alinhamento transorganizacional
Controle	Gestão de riscos e controle interno Auditoria interna <i>Accountability</i> e transparência

Fonte: adaptado do TCU (2014, pp. 52-55)¹⁰⁴

¹⁰² 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** / Tribunal de Contas da União, p. 42.

¹⁰³ 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** / Tribunal de Contas da União, p. 42-43.

¹⁰⁴ 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** /

É bem verdade que o TCU vem desde o ano de 2008 produzindo trabalhos e realizando auditorias para aferir o grau de Governança praticado pelos seus jurisdicionados pertencentes à administração direta e indireta da União. Os pontos de aferição envolvem a gestão de ética na Administração Pública, a avaliação de controles internos em programas públicos, a Governança de tecnologia da informação, a Governança regulatória das agências reguladoras federais de infraestrutura, a avaliação da maturidade em gestão de riscos da Administração Pública indireta, a Governança de pessoal e a Governança em segurança pública.

Da análise dos documentos publicados, antes referidos, verifica-se que em todos os trabalhos de auditoria foram constatadas que a implantação da Governança nesses órgãos ainda caminha a passos lentos, porém a Corte de Controle da União espera, a partir das medidas recomendadas, que um grau maior de Governança possa ser atingido em médio prazo.

Por derradeiro, cabe mencionar a edição da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº. 01, de 10 de maio de 2016¹⁰⁵, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Por meio dessa norma a antiga Controladoria-Geral da União (CGU), hoje Ministério da Transparência, e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) determinam, aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, a adoção de uma série de medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, controles internos e Governança.

Nesse lanço, parece evidente a relação existente entre a temática da Governança e a Sustentabilidade. Pelo que se extrai da literatura majoritária, não há mais espaço para compreensão do tema Governança dissociado das vertentes que norteiam o objeto da Sustentabilidade. Outro não é o escólio de Bosselmann:

Tribunal de Contas da União, p. 52-55.

¹⁰⁵ BRASIL, Controladoria-Geral da União (CGU). **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº. 1 de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf Acesso em: 24 de abril de 2016.

Fundamentalmente, precisamos pensar de forma diferente sobre a governança e o papel das pessoas nela. A governança não pode mais ser limitada a relações puramente sociais. Precisamos, também, refletir sobre as nossas relações ecológicas. O tradicional foco de governança é a comunidade humana. O novo foco deve ser a comunidade mais ampla da vida. A inclusão de toda a vida (além da vida humana) marca uma mudança importante.¹⁰⁶

Depreende-se, por esse viés, que no Brasil há vasta normatização que abaliza estruturas de Governança Pública, conforme se abstrai do *caput* do art. 1º da CRFB/88¹⁰⁷ ao preconizar que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito.

A aludida cláusula pétrea, à luz do olhar da Governança Pública, implica inferir que cada cidadão tem força e Legitimidade para escolher seus representantes. A esse respeito Matias-Pereira alerta que a Governança Pública impõe equilíbrio entre os atores desse processo, permitindo, assim, que o bem comum prevaleça, e esclarece:

Observa-se que no debate mais recente, que o conceito de governança já superou seus aspectos operacionais, incorporando novos elementos. Assim, além dos mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, incluem-se na fase atual as redes sociais informais - de fornecedores, famílias, gerentes -, hierarquias e associações de diversos tipos (..) Torna-se necessário destacar, a importância das contribuições e estímulos por parte de organismos multilaterais e instituições privadas, nas últimas décadas, com destaque para o Banco Mundial, OCDE, IFAC, MBC e IBGC.¹⁰⁸

É possível perceber, na literatura eleita para este estudo sobre Governança, a relação existente entre Administração Pública, Governança Pública e Sustentabilidade. Santos¹⁰⁹, como exemplo, sustenta que a Governança Pública

¹⁰⁶ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. p. 220.

¹⁰⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 de julho de 2016

¹⁰⁸ MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Revista APGS**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010, p. 115. Disponível em: Acesso: 27 de outubro de 2016.

¹⁰⁹ SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte. In: **DADOS**

só pode ser erigida ao *status* de boa governança se abalizada por práticas sustentáveis, pois boa governança é um requisito fundamental para um Desenvolvimento Sustentado, que agrega ao crescimento econômico, equidade social e direitos humanos.

A Governança, é, importante salientar, é uma pedra angular na sustentação do contexto de abrangência dos estudos sobre os Tribunais de Contas. A esse respeito vale corroborar o que preleciona a Corte de Contas federal, qual seja, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Referencial Básico de Governança, que a Governança no setor público pode ser analisada sob quatro perspectivas de observação: a) sociedade e Estado; b) entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; c) órgãos e entidades; e d) atividades intraorganizacionais:

Enquanto a primeira define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado; a segunda se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada; a terceira garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel; e a quarta reduz os riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades.¹¹⁰

Como anotado, o tema Governança Pública está presente nos Tribunais de Contas que desperta para afirmar o envolvimento de dois tipos básicos de atores: principal e agentes. O primeiro representado pela sociedade e o segundo por aqueles a quem foi delegada autoridade para administrar os ativos e passivos estatais: autoridades, dirigentes, gerentes e colaboradores do setor público.

– **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. pp. 335-376. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20.05.2016.

¹¹⁰ Conforme pp. 7-9 do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria, TCU, 2014, p. 42. 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, 2014, p. 96. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 15 de setembro de 2016.

A interação que se dá entre eles é por força do regime republicano expresso no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal. Outra não é a compreensão de Sordi:

Aos Tribunais de Contas, como fiscal da coisa pública, cabe certificar a sociedade de que o meio ambiente, bem de uso comum do povo, está sendo tutelado, protegido e preservado para as presentes e futuras gerações. (...) Ao realizarem auditorias de gestão ambiental, estarão os Tribunais de Contas exercendo, via direta ou indireta, seus deveres constitucionais e, muito mais do que isto, serão a referência para melhor utilização dos recursos públicos voltados para a proteção e desenvolvimento ecologicamente correto do meio ambiente, para a construção de um habitat natural, sadio, o que significa defendê-lo e preservá-lo, por tratar-se de direito constitucional, fundamental e inquestionável não só da presente geração, mas, especialmente, das futuras.¹¹¹

A operacionalidade da Governança não pode, nessa linha, prescindir de uma gestão sustentável. Ávila Júnior e Santos discutem a temática da Governança sustentável como uma ecogovernabilidade necessária para o amoldamento das dimensões da Sustentabilidade que precisam engendrar a Administração Pública:

Governança impõe uma amplitude sem tamanho, é preciso conectar-se em todos os pontos, como uma verdadeira rede, uma teia, é que a governança tem uma maior amplitude do que a gestão, isto porque enquanto que a gestão é muito mais interna ou voltada ao regional, a governança está em sintonia com o contexto geral, com o entorno com o macro, é por assim dizer uma nova forma de dirigir Interorganizada, e auto-organizada, aduzindo interdependência e intercâmbio de recursos e principalmente de pessoas. Imperativo que a governança ao atuar como uma rede congregue atores públicos e privados, reconhecendo que há uma dependência mútua.¹¹²

Nessa conjuntura, é relevante salientar o recorte que os autores Altounian, Souza e Lapa¹¹³ fazem acerca da Governança ao reconhecerem sua grande penetração no âmbito da Administração Pública e projetam que “a sociedade

¹¹¹SORDI, Maria de Lourdes Silveira; **Governança Transnacional e Sustentabilidade/Licenciamento Ambiental e controle pelos Tribunais de Contas**, p. 21.

¹¹²AVILA JUNIOR, Luiz Carlos, SANTOS, Wagner Camilo dos. Governança para a sustentabilidade. **Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental**/Denise Schmitt Siqueira Garcia, organizadora. Denise Scmitt Siqueira Garcia...(et al.) colaboradores – Dados Eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2015, p. 249.

¹¹³ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonardo Renne Guimarães. **Gestão e governança Pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 271 p. ISBN 978-85-450-0208-6, p. 243.

ocupa o papel 'principal', visto ser a responsável pelo pagamento dos tributos necessários ao funcionamento do Estado, enquanto os servidores públicos atuam na condição de 'agentes'".

Por mencionada lente, a sociedade exerce inquestionável papel de controle social que se materializa em verdadeira parceria com os Órgãos de Controle Externo, delineando assim, segundo os autores, alguns princípios em comum entre a Governança Pública e privada, a saber, equidade, transparência, observância às leis, conduta ética e prestação de contas.

Resta claro, para os fins ideados no objeto desta Tese, que a temática da Governança é imperativa para inaugurar o primeiro capítulo do presente Trabalho Doutoral, visto que a Governança, notadamente a ambiental, a social e a econômica, deve ser abraçada como pressuposto básico para o alcance da Sustentabilidade¹¹⁴ e isso enseja a participação de inúmeros atores, dentre eles, especial e constitucionalmente, figuram as Cortes de Contas, órgãos de estatura constitucional que, conforme se pretende comprovar ao longo deste estudo, garantem a Efetividade dos atos da Administração Pública ao promoverem a tutela da Sustentabilidade pentagonal.

Com esse recorte teórico conectivo parte-se para o diálogo, no capítulo subsequente, com os Tribunais de Contas, pela lente da compreensão de sua história, importância do seu atributo funcional de controle da Administração Pública, objeto e finalidade da fiscalização pentagonal que se qualifica na condição de existência da função administrativa estatal.

Essa condição se materializa nas elementares contábil, financeira, operacional, patrimonial e orçamentária do Poder Público em geral, dessa maneira conectando-se, com efeito, à Sustentabilidade pentagonal, ambiental, social, econômica, jurídico-política e ética, acolhida nesta investigação científica para cotejo e os instrumentos disponíveis para tal desiderato.

¹¹⁴ CRUZ, Paulo Márcio; GLASENAPP, Maikon Cristiano. Governança e sustentabilidade: constituindo novos paradigmas na pós-modernidade. **Revista Direito e Liberdade, Natal**, p. 178.

Nesse sentido, sem perder de vista a evolução e configuração constitucional dos Tribunais de Contas, a sua função de controle e fiscalização da Administração Pública nos três níveis governamentais afeta à função/atividade administrativa do Estado.

São competências constitucionais na condição de intérprete primaz da função administrativa do Estado à sombra da tríade instrumental de avaliação, direção e monitoramento dos atos da Administração Pública para o atingimento dos fins constitucionais colimados, ao abrigo da pauta de transformação útil, sustentável e duradoura da realidade fenomênica para a atual e, especialmente, para as futuras gerações objetivando fruir dos bens da vida.

CAPÍTULO 2

TRIBUNAIS DE CONTAS

Este capítulo busca demonstrar a evolução da competência jurídico-constitucional afeta aos Tribunais de Contas ao longo da história do constitucionalismo brasileiro, atinente à tutela da Sustentabilidade nos atos da Administração Pública; aos meios instrumentais disponíveis aos Tribunais de Contas, conducentes ao exercício do Controle Externo da atividade administrativa sob os aspectos formais e materiais consubstanciados nas auditorias, inspeções, monitoramentos, levantamentos, dentre outros, bem como revelar a competência dos referidos Tribunais no que diz respeito aos instrumentos de execução das políticas públicas, tendo por fundamento o planejamento e Orçamento Públicos Sustentáveis.

Nesse propósito, os tópicos seguintes irão discutir e revelar, a posição institucional dos Tribunais de Contas, especificando suas competências constitucional e sancionatória, bem com a eficácia das suas decisões.

2.1 Evolução e Caracterização dos Tribunais de Contas no Brasil

O Brasil adotou, para concretude do Controle Externo, o formato das chamadas Cortes de Contas, órgãos compostos por ministros ou conselheiros, cujas decisões são, preponderantemente, tomadas de forma colegiada. Giacomoni esclarece que:

(...) os países democráticos optam entre dois formatos institucionais de apoio ao controle externo: tribunais de contas ou controladorias. (...) Os dois sistemas são originários da Europa, predominando o modelo de tribunais de contas nos países de origem latina, e o de controladorias nos países de origem ou que sofreram influência anglo-saxônica.¹¹⁵

¹¹⁵ GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. amp., rev. e atual., São Paulo: Atlas, 2007, p. 336.

Os Tribunais de Contas estão previstos na atual Carta Constitucional brasileira nos arts. 70 a 75¹¹⁶, mas a história de sua gênese remonta à época do Brasil colônia, nos idos de 1680, quando Portugal, intencionando o controle das finanças públicas, instituiu as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro¹¹⁷. Posteriormente, por volta de 1808, Dom João VI ordenou a criação do Erário Régio e do Conselho da Fazenda¹¹⁸, com o propósito de acompanhar a execução das despesas públicas. Com o passar do tempo dito Conselho da Fazenda foi transformado em Tesouro da Fazenda na Constituição de 1824.

A instituição técnico-política Tribunal de Contas, estruturado por norma constitucional originária, encetado dessa etimologia normativa, data do Governo Republicano brasileiro adotado no Brasil em 1891. Naquela fase histórica, durante o período imperial que adotou a forma de governo como monarquia, concebido na Constituição de 1824, a primeira e única do império, nada dispunha sobre a existência de uma Corte de Contas.

Naquele momento histórico não havia normas constitucionais com previsão de órgão que fiscalizasse a aplicação do dinheiro público. É verdade, a título de regras legais, que existiam no período monárquico algumas normas de administração financeira para a fixação anual de despesas e repartição da contribuição direta dos cidadãos e repartições públicas, mas um órgão com funções específicas de controle somente bem mais tarde seria consolidado.

Nessa matéria, acenam Loureiro, Teixeira e Moraes¹¹⁹ que as Cortes Superiores de Controle das contas do executivo originaram-se quando o aparato

¹¹⁶**BRASIL.** Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 de julho de 2015.

¹¹⁷MENDONÇA, Marcos Carneiro de. **O Erário Régio no Brasil**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1968. pp 58-147

¹¹⁸WEHLING, Arno. **Administração portuguesa no Brasil, 1777-1808**, Brasília, Funcep, 1986, pp. 15 ss.

¹¹⁹LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública – RAP**: Rio de Janeiro, 43(4): 739-72, jul/ago, 2009, p. 746. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a02.pdf>. Acesso em

administrativo do Estado moderno se tornou mais complexo: “No Brasil, os TCs surgem na transição da Monarquia para a República, período em que as instituições estatais se ampliam e se reformulam para se adequarem ao novo regime político.”

É perceptível, portanto, que no período imperial brasileiro, de 7 de setembro de 1822 a 14 de novembro de 1889, não existia Corte ou Conselho de Contas na ordem jurídica ali vigente. Da mesma forma, não existia órgão de Controle Externo da atividade administrativa do Estado naquela época, no entanto, durante todo o período monárquico o Parlamento de então, por intermédio de vários projetos de lei, tentou instituir o que se chamou de Tribunal de Exame de Contas, porém sem sucesso uma vez que o Governo Monárquico, orientado pelo Ministério da Fazenda de então, não concebia a ideia:

(...) ilustres juristas e homens públicos do período imperial (...) defendiam a necessidade de criação de um Tribunal de Contas, como fim de ser procedida uma fiscalização sobre as contas públicas, no sentido de ser assegurada a regular aplicação e emprego dos dinheiros Públicos. (...) no período imperial, mesmo que o propósito de criação do Tribunal de Contas, em diversos momentos, tivesse a intenção revitalizada, com pronunciamentos fundamentados e materializados em projetos, lamentavelmente não vingou a ideia de ser instituído um órgão para fiscalizar a atividade financeira do Estado, pelo que o Brasil Império restou sem o seu Tribunal de Contas.¹²⁰

Araújo Gomes informa que no período imperial o maior avanço que essa matéria alcançou se deu com a Lei n. 657, de 04 de outubro de 1831¹²¹:

Em cumprimento ao disposto no referido diploma legal sobreveio a instauração do “Tribunal do Tesouro Público Nacional”. Entretanto, o vínculo demasiado estreito entre o Poder Executivo e aquele colegiado de liberativo, cuja presidência competia ao Ministro da Fazenda, acabou obstando o florescimento de uma sistemática de controle externo independente, livre de ingerências políticas.¹²²

15.06.2016.

¹²⁰ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 231-232.

¹²¹ BRASIL, **Lei 657 de 04 de outubro de 1831**. Dá organização ao Tesouro Publico Nacional e as Thesourarias das Províncias. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html. Acesso em: 05 de julho de 2015.

¹²² GOMES, Fernando Cleber de Araújo. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 20.

Possui relevo registrar que, nada obstante, a Carta Política Federal de 25 de março de 1824¹²³ - período imperial - promulgada em nome da Santíssima Trindade, já que o Estado Brasileiro não adotava a laicidade religiosa, não dispõe sobre a existência de Tribunal de Contas.

O artigo nº. 172 daquela Carta Política determinava que o Ministro de Estado da Fazenda apresentasse, anualmente, à Câmara dos Deputados, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, assim como todas as contribuições e rendas públicas, o que se qualificava como prenúncio histórico do sistema orçamentário, hoje concretizado pelo Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA.

Nessa seara, Cotias e Silva, referente ao dispositivo atrás mencionado, pontuam:

(...) apesar do exame previsto na Carta não se revestir do caráter de julgamento da gestão, prestando-se somente a oferecer um quadro comparativo da receita e da despesa, a instituição daquele tribunal viria a ser, de fato, uma espécie de ponto de partida para a criação do Tribunal de Contas.¹²⁴

Tem-se, por conseguinte, em que pese ainda inominado o embrionário Tribunal e haver nascido formalmente sob o amparo da Constituição Republicana de 1891, a Carta Imperial já resguardava as competências e atribuições do nascituro quanto à fiscalização das receitas e despesas do Império.

Como visto, não houve progresso quanto à criação de uma Corte de Contas durante o governo monárquico brasileiro, contudo, com a proclamação da

¹²³ BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 05 de julho de 2015.

¹²⁴ COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. Tribunal de Contas da União na história do Brasil. Evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). in: Brasil. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras – 1º lugar**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999. p. 14.

República em 1890, por meio do Decreto n. 966-A de 07 de novembro de 1890¹²⁵, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Ruy Barbosa, deu-se vida ao Tribunal de Contas na República brasileira, criado com *status* constitucional garantido pela Constituição de 1891¹²⁶, com a missão de, em conformidade com o art. 89 do referido diploma constitucional, “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”¹²⁷.

Mileski, a respeito de prefalado momento histórico, registra:

Rui Barbosa, com o seu genial brilho, ainda na exposição de motivos ao Decreto, define o Tribunal de Contas como um “corpo de magistratura intermediária à sua administração e a sua legislatura que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem o risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil”.¹²⁸

O mencionado Tribunal de Contas, entretanto, não foi instalado em virtude do Ministro da Fazenda, no governo provisório, sucessor de Rui Barbosa, ter extinguido a Comissão incumbida de elaborar o projeto de regulamento. Ainda assim, ele “foi fundamental para fortalecer e consolidar a ideia de ser necessária à existência de uma instituição com poder de controlar todos os atos suscetíveis de criação de despesa ou de interesse das finanças da República que estava sendo implantada.”¹²⁹

O regulamento para dar exequibilidade funcional ao Tribunal de Contas

¹²⁵ BRASIL. **Decreto n.º 966-A, de 07 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Coleção de Leis do Brasil – 1890, 3440 p., vol. Fasc. XI (Publicação Original).Disponível em:<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-norma-pe.html>. Acesso em: 05 de julho de 2015.

¹²⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1981**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 05 de julho de 2015.

¹²⁷ GOMES, Ademar Martins Bento. **A trajetória dos Tribunais de Contas: estudos sobre a evolução do controle externo da administração pública**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2002, p. 18.

¹²⁸ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 233.

¹²⁹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 233.

da União somente foi concretizado posteriormente, com a edição do Decreto n.º 1.116, de 17 de dezembro de 1892, que delimitou como jurisdição da Corte o julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou valores públicos¹³⁰. Sua instalação, em caráter definitivo, somente se daria em 17 de janeiro de 1893 pelos esforços do então Ministro da Fazenda, Innocêncio Serzedello Corrêa¹³¹. Pontue-se que o caráter do Tribunal de Contas, oriundo da Carta Federal de 1891, era de ente controlador, vinculado ao executivo.¹³²

Sob a égide da Carta Política de 1891, os Tribunais de Contas foram mantidos como instituição de Controle Externo em todas as constituições federais, permanecendo como normas constitucionais nas Cartas Políticas de 1934, 1937, 1946, 1967 e a atual de 1988.

Nessa última Constituição, o Constituinte Originário deu primazia exclusiva ao Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas Brasileiros, outorgando-lhe a função de controlar e fiscalizar a atividade administrativa de todas as Entidades, Poderes e Órgão Públicos, além dos particulares - pessoas naturais ou jurídicas -, que venham - por qualquer modalidade de transferência de recursos, a receber e gerenciar dinheiros públicos, ficando obrigados de tudo prestar contas.

Em sucinto aparato do reflexo dos Tribunais de Contas ao longo das constituições brasileiras tem-se que na Carta Republicana de 1934¹³³ as Cortes de Contas figuravam como uma instituição com característica híbrida, um tanto como órgão do Poder Judiciário, um tanto como órgão do Poder Legislativo¹³⁴.

¹³⁰ AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a Perspectiva do Controle Externo**. 1ª. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 196.

¹³¹ DELMONDES, Edna. **A Interação do Tribunal de Contas com o Parlamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 38.

¹³² BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 17a. ed. São Paulo: Saraiva, 1986. p. 318

¹³³ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 05 de julho. 2015.

¹³⁴ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 408.

Consubstancia-se, em seu art. 90, o *munus* de acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, Cartado verifica ainda que:

Nesta Constituição, o Tribunal de Contas encontrou assento junto ao Ministério Público, na Seção II, Capítulo VI do Título I, dos artigos 99 até 102, que se ocupava dos “Órgãos de cooperação nas atividades governamentais”. Houve ampliação de suas atribuições, dando-lhe competência ainda mais ampla que aquela conferida pela Constituição de 1891.¹³⁵

Consoante os ensinamentos de Pontes de Miranda, a natureza das Cortes de Contas na Constituição de 1934 era cingida de singular particularidade, porque figurava como órgão do Poder Judiciário com o mister de auxiliar o Parlamento, sem, entretanto, moldar-se em nenhuma das rigorosas estruturas da Teoria da Tripartição dos Poderes.

A Constituição de 1934 considerou-o órgão de cooperação nas atividades governamentais. Ao antigo Tribunal de Contas – que a Constituição manteve (art.99: é mantido) – o texto de 1934 conferiu, assim, a mais, a atribuição de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos em toda a sua extensão. O acréscimo, em vez de o tornar órgão cooperador do Poder Executivo, acentuou o elemento judiciário que já ele tinha, inclusive pelo modo de composição e garantias de seus membros”.¹³⁶

Sensível retrocesso das competências conferidas às Cortes de Contas pode ser verificado na Carta Constitucional de 1937 - reflexo da Era Vargas e seu cunho autoritário - que lhe reservou um único artigo e a proibiu de emitir Parecer Prévio para a aprovação ou reprovação das contas anuais do Presidente da República, reduzindo-lhe a teor do que disposto em seu art. 114:

Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos

¹³⁵ CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007, p. 46.

¹³⁶ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967: com a EC n.01, de 1969**. São Paulo: RT, 1970, t. III, p.248.

Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.¹³⁷

A execução orçamentária, dantes competência das Cortes de Contas, na referida Carta de 1937 passa, por vontade do art. 67, a ser delegada a um Departamento Administrativo vinculado à Presidência da República:

Nesse cenário, o Tribunal de Contas perdeu importantes atribuições, sofrendo pesados golpes e profunda mutilação no exercício de suas competências em decorrência da discricionariedade conferida ao chefe do Executivo pelos decretos editados, a começar pelo antes mencionado que, ao instituir o Governo Provisório, dispôs que o mesmo iria exercer “em toda a sua plenitude, as funções e atribuições, não só do Poder Executivo como também do Poder Legislativo.”¹³⁸

A Constituição de 1946¹³⁹ deu um novo *layout* às atribuições das Cortes de Contas reacendendo sua relevância como se verifica em seu art. 77, que lhe atribui competência para acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas e julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

Retomam, também, os Tribunais de Contas, em consonância com o §4º do mesmo *codex*, competência para emitir parecer prévio no prazo de sessenta dias, das contas prestadas pelo chefe do executivo maior.

Faria, nesse ponto, traz a seguinte contribuição:

¹³⁷ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 05 de julho. 2015.

¹³⁸ COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. Tribunal de Contas da União na história do Brasil. Evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). in: Brasil. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedello Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras – 1º lugar**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 34.

¹³⁹ BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 05 de julho. 2015.

O Tribunal de Contas, sob a égide da Constituição de 1946, teve seu escopo de trabalho ampliado para julgar a legalidade dos contratos e das aposentadorias, pensões e reformas, bem como as contas dos administradores das entidades autárquicas. Foi restaurada a atribuição relativa à análise da prestação de contas do presidente da República, para fins de elaboração de parecer prévio, e não houve qualquer menção ao departamento administrativo criado pela Constituição precedente.¹⁴⁰

No ano de 1967, período da ditadura militar, a Carta Federal que data dessa época¹⁴¹ mais uma vez retirou forças e extingue uma série de competências das Cortes de Contas, entre elas, novamente, a emissão dos pareceres prévios. O controle financeiro e orçamentário da União ficou a encargo do Parlamento e do controle interno do Poder Executivo, conquanto o obscuro cenário vivenciado pelo Brasil neste momento histórico - de vertente antidemocrática - foi na mencionada Constituição que os Tribunais de Contas fortaleceram alguns instrumentos de controle, tais como as auditorias:

(...) a Carta Constituição de 1967, a sexta da história do país, retirou do Tribunal de Contas o exame e o julgamento prévio dos atos e contratos que gerassem despesa, e eliminou o julgamento da legalidade de aposentadorias, reformas e pensões, ficando o Tribunal responsável pela apreciação da legalidade para fins de registro. (...) A novidade no controle deu-se por conta da adição, às incumbências dos Tribunais de Contas, do exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das unidades dos três Poderes da União, possibilitando, assim, o controle concomitante das ações estatais por meio de inspeções.¹⁴²

Foi com efeito na Carta Federal de 1988 que os Tribunais de Contas recobram sua envergadura no texto constitucional que tratou de definir, com minúcias, sua função, atribuições, natureza, objeto, com substancial ampliação das

¹⁴⁰ FARIA, Nadia Rezende. O papel dos Tribunais de Contas no fortalecimento do controle social no Brasil. In: Controle social e combate à corrupção. 2012. 259 f. **Monografia Vencedoras – 1º lugar (Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo)** – Escola de Administração Fazendária (ESAF), Brasília/DF, 259 f., 2012, p. 222.

¹⁴¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 05 de julho. 2015.

¹⁴² FARIA, Nadia Rezende. O papel dos Tribunais de Contas no fortalecimento do controle social no Brasil. In: Controle social e combate à corrupção. 2012. 259 f. **Monografia Vencedoras – 1º lugar (Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo)** – Escola de Administração Fazendária (ESAF), Brasília/DF, 259 f., 2012, p. 223.

competências das Cortes de Contas - como se irá evidenciar nas subseções seguintes - alocando-a na nova trajetória institucional da ordem democrática.

Loureiro, Teixeira e Moraes, em epítome a ampliação de poderes legada aos Tribunais de Contas pela CRFB/1988, assinalam:

No que tange às atribuições dos TCs, destacam-se a definição e a ampliação de suas competências exclusivas como os maiores ganhos para estes órgãos dentro da estrutura de poder. Além da prerrogativa de elaborar parecer técnico sobre a tomada de contas do Executivo, eles também assumiram a função de realizar auditorias de desempenho das políticas públicas, superando assim a atividade de cunho estritamente legalista, que sempre os caracterizou (...). Isso significa verificar não apenas se o gasto foi realizado segundo as normas legais, mas também se ele produziu o resultado esperado. Inclui-se, ainda, no rol das atribuições, a apreciação da legalidade dos contratos, da admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, reformas e pensões, além de se manifestar acerca da legalidade das licitações em caráter prévio, evitando, assim, benefícios a determinados grupos econômicos.¹⁴³

Sob a perspectiva da Sustentabilidade da atividade administrativa do Estado Brasileiro, a título de evolução histórica é importante dizer que a atual Constituição Federal - promulgada em 5.10.1988 - outorgou ao Controle Externo exercido pelas Cortes de Contas papel institucional de valor fundamental, uma vez que cometeu a tais órgãos de controle a responsabilidade de promover fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Público.

Para tanto, adotou como elementos de conformação de mérito, a legalidade, a economicidade e a Legitimidade do emprego dos ativos públicos, como se irá detalhar nas subseções seguintes. Segue-se, nessa sequência, para as necessárias pontuações sobre o instituto do Controle Externo.

¹⁴³ LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública – RAP**: Rio de Janeiro, 43(4): 739-72, jul/ago, 2009, p. 748-749. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a02.pdf>. Acesso em 15.06.2016.

2.2 Noções Gerais de Controle Externo

Insta consignar, preliminarmente, que não se pretende aqui compilar estudo de natureza fundamentalmente histórica acerca do instituto do Controle Externo, menos ainda desvendar todas as tônics que envolvem o tema na Constituição vigente, já que este não é o objeto desta Tese. A temática do Controle Externo aqui trabalhada tem o escopo de perfilar noções gerais que possam levar o pesquisador e o leitor, pontualmente, ao encontro dos objetivos específicos traçados para este estudo.

Para contextualizar o tema Controle Externo rememora-se, em breve colação, as reflexões de Madison, Hamilton e Jay, constantes no art. 51 da obra *Os artigos Federalista*, na qual eles elencaram 85 artigos para ratificar a Constituição dos Estados Unidos: “Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos”.¹⁴⁴

Com acenada ponderação evidencia-se, com nitidez, que o controle é necessário e imprescindível à boa gerência das relações entre Estado-sociedade processadas na pauta do pacto social.

Controle Externo, filologicamente, como marco conceitual teórico “é o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado”¹⁴⁵, ou ainda, “é o praticado por outro agente ou órgão que não integra a estrutura organizacional controlada.”¹⁴⁶

¹⁴⁴ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 350.

¹⁴⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 673-674.

¹⁴⁶ FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 53.

Guerra, lançando-se nessa conceituação, pontua:

O controle externo é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outro.¹⁴⁷

Arantes *et al*, justifica que nas democracias representativas o controle é uma necessidade imperativa, e o conceitua como:

um ato, ou momento político central de um ciclo mais amplo da representação política, que se inicia no momento eleitoral e se estende durante o mandato do agente político. De um modo geral, espera-se que nas democracias a conduta dos agentes públicos e os resultados de suas políticas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes. Assim, políticos eleitos, dirigentes indicados para a alta administração e burocratas de carreira e funcionários em geral devem estar sujeitos a mecanismos de verificação e controle de suas ações.¹⁴⁸

Pode-se inferir com segurança, de acordo com a literatura eleita, que o Controle Externo é a fiscalização e sindicância de um Ente, um Poder ou Órgão Externo, dotado de competência e atribuições constitucionais e legais, específicas, para inferir e aferir o funcionamento de um outro ente público para, à luz da *expertise* do controlador, dizer se há compatibilidade ou não com os fins programáticos, com os métodos e resultados previstos num determinado ordenamento técnico-jurídico.

Para o professor José Afonso da Silva, a subordinação da Administração Pública ao princípio da legalidade é uma das maiores conquistas da evolução

¹⁴⁷ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Forum, 2005, p. 108.

¹⁴⁸ ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C. G.; TEIXEIRA, M. A. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. V. M. (Org.). **Burocracia e política no Brasil; desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 110.

estatal, mas seria inócua sem os sistemas de controle. São estes que impõem à Administração o dever de boa administração:

A função de fiscalização, que surgira com o constitucionalismo e o Estado de Direito implantando com a Revolução francesa, sempre constitui tarefa básica dos parlamentos e assembleias legislativas. No sistema de separação de poderes, cabe ao órgão legislativo criar as leis, por isso é da lógica do sistema que a ele também se impute a atribuição de fiscalizar seu cumprimento pelo Executivo, a que incumbe a função administrativa. Por outro lado, no que tange ao aspecto específico que nos interessa aqui – o do controle da administração financeira e orçamentária – reserva-se ao Legislativo o poder financeiro, como uma de suas conquistas seculares, pela qual firmara mesmo sua autonomia, sendo, portanto, também de palmar evidência que a ele há de pertencer, em última análise, aquele controle, denominado controle externo (...).¹⁴⁹

O Controle Externo no constitucionalismo brasileiro, com o advento da nova ordem constitucional, com epigênese na Carta Política da Alemanha de 1949, pós Segunda Guerra mundial, ganhou contornos de elevada relevância jurídica, uma vez que a alocação dos recursos públicos - pela sua natureza e origem - deve ter nítida transparência e trazer em seu núcleo a moralidade pública nas vertentes: legalidade formal, economicidade e Legitimidade, e se condensa como a concretização dos objetivos fundamentais ideado pela República Federativa Brasileira.

Nesse sentido, Moreira Neto identifica cinco funções públicas no Estado, denominadas por ele de função neutral constitucionalmente independente e consistente, segundo o autor, em um conceito de realização da justiça na sociedade ligada a juridicidade integral e menos vinculado, apenas, à legalidade:

Funções neutras constitucionalmente independentes de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, voltadas explicitamente à tutela da legalidade, da legitimidade e da economicidade da gestão administrativa, e, implicitamente, também à tutela da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da gestão pública, categorizadas como atividades de zeladorias e de controle, cometidas ao sistema nacional de Tribunal de Contas.¹⁵⁰

¹⁴⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p.755.

¹⁵⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, direito e Estado o direito administrativo em**

Moreira Neto¹⁵¹ adverte também que “embora topograficamente, a distribuição de funções na Constituição de 1988 siga ainda uma modelagem tradicional, patenteia-se a intenção de conferir superior destaque ativo aos Direitos Fundamentais”.

Por tal viés tem-se que o Controle Externo, para além de apenas fiscalizar o dinheiro do erário, contribui, de forma efetiva, na garantia dos Direitos Fundamentais, visto que à medida que adquire *expertise* na fiscalização dos gastos públicos e se harmoniza com o controle social promovido pela sociedade, fortalece, sobremaneira, a democracia nos Estados democráticos.

Gualazzi, em concepção contemporânea e ampla do termo, define o Controle Externo como um:

(...) princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o escopo de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração.¹⁵²

Tão elevado prestígio conferido ao Controle Externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano, que a todos imputa responsabilidade pelos seus atos, pois, numa República, como é curial, impõe-se responsabilidade jurídica e pessoal a todo aquele que tenha por competência cuidar de tudo que é de todos, isto é, dos bens públicos ou a eles afetado.

A esse respeito Ayres Brito descreve a forte vinculação existente entre o Controle Externo e o princípio em comento:

tempos de globalização – *in memoriam* de Marcos Juruena Vilela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 90.

¹⁵¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, direito e Estado o direito administrativo em tempos de globalização**, p. 90.

¹⁵² GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 26.

(...) numa República impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a “res publica” e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhe sejam especificamente exigidos.¹⁵³

A responsabilidade do ente ou do agente público a ser controlada, numa República, vai desde a estrita observância dos princípios e regras constitucionais, passando pelos planos, programas de governo e pelas políticas públicas a que tenha se comprometido prestar em favor dos administrados.

A faceta executiva resultante da tripartição das funções do Estado deve ter como meta-fim, e sob caráter irrefutável, a satisfação dos anseios da comunidade, no emprego dos recursos públicos alocados para atingir tais fins, qualificados como bem comum. Nesse panorama, nos Estados Democráticos de Direito o dever de prestar contas é da sua própria essência em Barbosa:

O dever de prestar contas pelo administrado, respondendo pelos atos praticados advém do fato de que, quem administra o que não lhe pertence pode corromper-se, passando a não se orientar mais pelo interesse público. O controle é uma forma de conferir-se a atuação do administrador público na consecução das finalidades públicas que devem orientá-lo na busca de uma boa administração.¹⁵⁴

Morais¹⁵⁵ reforça e alerta que “a constitucionalização dos princípios básicos da Administração Pública tem a mesma finalidade: garantir a honestidade na gerência da *res pública* e possibilitar a responsabilização dos agentes públicos que se afastarem dessas diretrizes obrigatórias”.

¹⁵³ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dezembro, 2001, p. 6. Disponível em: http://direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf. Acesso em: 13 de março de 2015.

¹⁵⁴ BARBOSA, Raíssa Maria Rezende de Deus. **Os Tribunais de Contas e a moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 90.

¹⁵⁵ MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 81.

Dito isso, antes de se avançar impende reforçar que o Controle Externo não é novo, seu registro histórico data desde os ensinamentos de Aristóteles, como registro embrionário do conceito de Controle Externo, Coimbra, em estudo sobre o tema, informa:

Subsumido ao constitucionalismo brasileiro, o controle externo da atividade administrativa do Estado, o que já era tema aventado por Aristóteles desde a Idade Antiga, surge em 1891, sob postulado constitucional, as Cortes de Contas, para exercerem, imparcialmente, a competência que lhe foi reservada; a experiência prática de tal controle apresentou resultados tão profícuos que, na atualidade, não é correto afirmar a sobrevivência do constitucionalismo brasileiro, se forem suprimidas as competências das Cortes de Contas, dada à sensível atuação, com notórios ganhos sociais, no controle geral da correta e inequívoca aplicação dos recursos públicos.¹⁵⁶

Em conceituação teórica, não terminativa, Controle Externo pode significar a submissão da atividade administrativa do Estado à fiscalização exercida por outro órgão externo à estrutura do Poder ou da Entidade Administrativa, que tenha praticado o ato fiscalizado; assim, pode-se afirmar que o Controle Externo é o dever-poder atribuído constitucionalmente e instituído por lei como competência específica de certos Poderes e Órgãos, tendo por objeto identificar e prevenir defeitos, ou aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto¹⁵⁷.

Juarez Freitas vislumbra o controle como um caminho à persecução da boa Administração Pública, por ele concebida como um Direito Fundamental e umbilicalmente vinculado ao Princípio da Sustentabilidade:

No passado, o controle e as leis; no presente e no futuro, o controle substancial das escolhas públicas em face dos direitos fundamentais. O que mudou? Em vez de mera primazia das regras legais, cada vez mais no topo do sistema jurídico figuram os direitos fundamentais, com especial destaque, no âmbito do Direito Administrativo, para o

¹⁵⁶SANTOS COIMBRA, Wilber Carlos dos. A evolução do constitucionalismo no Brasil e a atuação contemporânea dos tribunais de contas. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

¹⁵⁷JUSTIN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. rev. e atual. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 1110-1111.

direito fundamental à boa administração pública. (...) O direito fundamental à boa administração pública, aqui formulado, é conscientemente feixe de princípios e regra, como sói acontecer com os direitos fundamentais. Nessa medida, embora não absolutizáveis (uma vez que admitem exceções), os princípios e direitos fundamentais vinculam na condição de vetores máximos na aplicação das disposições normativas, tomas em sentido amplo, de maneira a englobar regras, princípios e objetivos fundamentais (estes últimos, nos termos dos arts. 3º e 225 da CF, determinam promover o bem de todos; construir uma sociedade livre, justa e solidária; reduzir desigualdades sociais e regionais; erradicar a pobreza e garantir o desenvolvimento sustentável para as gerações atuais e futuras).¹⁵⁸

Registra-se que o trabalho desenvolvido nesta Tese científica não tem a finalidade de veicular todos os tipos de Controle Externo da atuação do Estado enquanto ente Soberano. O objeto sobre o qual se disserta guarda correlação com o Controle Externo da atividade administrativa do Estado, isto é, somente se verificará o Controle Externo como elemento da Sustentabilidade das funções da Administração Pública que, em última ponderação, vem a ser a aplicação dos tributos arrecadados da sociedade em prol da própria sociedade.

É clarividente que no conceito alargado de Controle Externo cabe aos controles externos, que são feitos da atuação do Ministério Público enquanto instituição essencial e permanente do Estado, o Controle Externo da atuação dos próprios Tribunais de Contas e outros órgãos, porém, tais controles não integram o objeto nuclear deste estudo que, como assentado, busca demonstrar os tipos de Controle Externo da atividade administrativa do Estado.

O Controle Externo é uma das vertentes da concretização da separação de Poder Político, no entanto, há limites para a atuação. A despeito do órgão de Controle Externo estar a promover a fiscalização-controle, não está ele autorizado a suprimir a separação de Poderes nem importa a redução da autonomia no exercício de competências próprias.

¹⁵⁸ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 20.

É vedado ao órgão de Controle Externo que, a pretexto de exercitar controle-fiscalização, pretenda assumir o exercício de competências reservadas a outrem pela Constituição ou pela lei.

Sobre isso, Justen Filho adverte:

O controle externo não significa a supressão da separação de Poderes nem importa redução da autonomia no exercício de competências próprias. É vedado que, a pretexto de exercitar controle-fiscalização, um órgão pretenda assumir o exercício de competências reservadas a outrem pela Constituição ou pela lei.¹⁵⁹

Fernandes¹⁶⁰ sustenta que o Controle Externo pode ser concebido como um conjunto de ações de controle, processadas por determinada estrutura organizacional, dotada de procedimentos, atividades e recursos próprios, devidamente apartada da entidade controlada, com o escopo de fiscalizar e corrigir seus atos, mas reconhece que embora alguns autores dividam o Controle Externo em parlamentar, judicial e administrativo, referida classificação ignora totalmente o sistema de Controle Externo por parte dos Tribunais de Contas. Assim, para o autor, é possível classificar o Controle Externo em consonância com o órgão que o exerce: legislativo, judicial e dos Tribunais de Contas.

Aprofundada essa questão fazem-se necessárias algumas pontuações. Na configuração normativa-estruturante do Estado Brasileiro a atividade funcional de Controle Externo da Administração Pública pode ser feita pela sociedade (controle social) que pode oferecer representação aos órgãos de controle pelo Poder Legislativo competente, pelo Ministério Público, pelo Poder Judiciário, se provocado, e, por fim, pelos Tribunais de Contas instituídos em todas as Unidades Federativas.

Para se compreender o controle exercido pelas Cortes de Contas é preciso entender seu organograma constitucional. O Congresso Nacional exerce o macro Controle Externo, de caráter eminentemente político, tais como fiscalizar e

¹⁵⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.1112.

¹⁶⁰ FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 99-100.

controlar diretamente, ou por qualquer das casas que compõem o bicameralismo¹⁶¹, os atos do Poder Executivo, incluindo os atos da Administração Pública indireta. Isso por que o titular do Controle Externo da atividade financeira do Estado é o Congresso Nacional, máxima que nas lições de Furtado¹⁶² é ponto incontroverso.

De igual modo, é competência política do Congresso Nacional das Assembleias Legislativas, Câmara Distrital e das Câmaras Municipais, respectivamente, na modalidade de Controle Externo, o julgamento anual das contas prestadas pelo Presidente da República, pelo Governador ou pelo Prefeito Municipal, bem como apreciar relatórios sobre a execução dos planos de governo, planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento do País.

Impende, contudo, aclarar, que a titularidade do controle financeiro atribuída ao Congresso remonta longa data, posto ser o Parlamento o representante do povo¹⁶³. Ensinam Scaff e Scaff:

Historicamente, uma das primeiras funções atribuídas ao Poder Legislativo, enquanto órgão de atuação estatal, foi a de fiscalizar a atuação do Poder Executivo. Na verdade, isso remonta à Carta Magna de 1215, quando os nobres sitiaram a Realeza, obrigando-a a prestar contas de seus atos e, como corolário, a pedir autorização para aquela Assembleia de Nobres feudal para realizar certos atos de arrecadação de fundos (poder-se-ia chamar de “tributos”) (...).¹⁶⁴

Em análise à história do constitucionalismo brasileiro, verifica-se que foi esse o entendimento abraçado pelo legislador originário, contudo, não obstante o Controle Externo, por força do que insculpido no art. 70 da CRFB/198, ser realizado pelo Congresso Nacional, determinando a norma que o faça sob os aspectos

¹⁶¹ Alexandre de Moraes esclarece que no Brasil, o Poder Legislativo é bicameral visto que exercido pelo Congresso Nacional (composto pelo Câmara dos deputados mais Senado Federal), mas lembra que nas esferas estaduais, distritais e municipais, é o unicameralismo que é consagrado. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. rev. e atual. até EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016, p. 438.

¹⁶² FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 938.

¹⁶³ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 939.

¹⁶⁴ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Comentário ao artigo 70, In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1166.

contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, é preciso deixar cristalino que o Parlamento não o faz diretamente.

Essa incumbência é competência legítima e específica dos Tribunais de Contas, como expresso no art. 71 da CRFB/1988. Assim, cabe ao Legislativo legislar e controlar o Poder Judiciário e Executivo, mas deve-se registrar que, diretamente, exerce apenas o controle político, ficando o Controle Externo tecnicamente a cargo das Cortes de Contas.

Nas lições de Furtado:

A redação do texto é inequívoca ao afirmar que os mecanismos necessários ao exercício do controle externo são de exclusiva competência do TCU, e não do Congresso Nacional. Ou seja, o Congresso Nacional não possui competência para realizar (...) qualquer das atividades mencionadas no art. 71 (...) Desse modo, não obstante seja conferida ao Congresso a titularidade do exercício do controle externo, os instrumentos necessários ao seu exercício são conferidos ao TCU. (...) Nos termos da Constituição Federal, todavia, a legitimidade para o exercício dos mecanismos desse controle, cabe ao TCU.¹⁶⁵

Nessa construção, Justen Filho, fazendo referência à fórmula quase jurisdicional das Cortes de Contas, pondera que:

A autonomia atribuída constitucionalmente ao Tribunal de Contas até poderia conduzir ao reconhecimento de sua qualidade de *Poder*, na acepção em que a expressão é utilizada a propósito do Executivo, Legislativo e Judiciário. É juridicamente impossível qualquer autoridade integrante de algum dos três *Poderes* intervir sobre o desempenho das competências do Tribunal de Contas, tanto quanto é inviável suprimir a existência ou reduzir suas atribuições por meio de medidas infraconstitucionais. Nem a circunstância de a Constituição ter tratado do Tribunal de Contas dentro do Capítulo do Poder Legislativo apresenta alguma relevância, já que o art. 44 da CF/88 deixa claro que o Tribunal de Contas não é órgão do aludido Poder. Em suma, a não qualificação formal do Tribunal de Contas como um Poder específico derivou apenas da tradição, voltada a manter fidelidade a um esquema setecentista de tripartição de Poderes do Estado.¹⁶⁶

¹⁶⁵ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 938-939.

¹⁶⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte:

Zymler também arremata que o Controle Externo exercido pelo Poder Legislativo é dividido em duas encostas: o controle político e o técnico. Aquele é realizado pelas Casas Legislativas, este, que abrange a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, somente pode ser concretizado pelas Cortes de Contas¹⁶⁷. Para se avançar nessa questão torna-se imperioso posicionar os Tribunais de Contas, institucionalmente, na Carta Republicana vigente, como se verá na subseção adiante.

2.3 Posição Institucional dos Tribunais de Contas

A forma de Estado e o Regime de Governo adotado pela República Federativa do Brasil, que se funda na teoria da tripartição dos Poderes aloca os poderes do Estado em três funções: Legislativa, Executiva e Judiciária, o que o Constituinte Inicial nominou como Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.¹⁶⁸

A separação de funções do Estado, que se convencionou chamar de separação de Poder, qualifica-se como uma forma clássica e imperiosa de organização e limitação do Poder Político, que, por sua vez, tem a metafim de impedir que todas as funções do Estado sejam concentradas em uma única função, o que significaria Poder Único.

As formas de controle imanentes ao Estado Democrático de Direito perpassam a própria ideia de Estado Democrático e transcorrem para muito além da sindicância de possíveis ilicitudes ou ilegalidades dos Atos Administrativos, firma-se no afastamento da concentração de poderes que poderia ensejar em abusos e arbitrariedades (sistema de freios e contrapesos¹⁶⁹).

Fórum, 2010, p.1119.

¹⁶⁷ ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 166.

¹⁶⁸ Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (CRFB/1988).

¹⁶⁹ A Teoria da Divisão de Poderes, Sistema de Freios e Contrapesos, foi consagrada pelo pensador francês Montesquieu em sua obra clássica "Do Espírito das Leis" e está presente no art. 2º da CRFB/1988 e na Carta Política de vários Estados do Mundo. **MONTESQUIEU, Charles Louis de**. Do Espírito das Leis – in Coleção Os Pensadores - Montesquieu. Tradução de Fernando Henrique

Na sindicância da destinação do dinheiro oriundo dos recursos públicos, que além de lícita deve também ser moral, ética, eficaz, eficiente e efetiva; e sobretudo, na disposição à sociedade de mecanismos que viabilizem sua participação nesse processo.

Nas lições de Speck:

Um dos pilares da filosofia política ocidental, a partir do pressuposto da soberania popular, é a construção de um modelo de governo baseado no controle institucionalizado que o povo soberano exerce sobre os seus representantes. Os mecanismos de representação e os processos informais de articulação de interesses são elementos centrais dessa concepção.¹⁷⁰

Desse contexto pode-se afirmar, com segurança, à luz das clássicas lições de Montesquieu, que só ‘poder freia poder’. Binjenbojm¹⁷¹, inclusive, é agudo em reconhecer a propagação de mencionada premissa:

Somente a partir do século XIX, com o advento da noção de Estado de direito, é que a ideia da imposição de limites jurídicos às atividades dos órgãos estatais adquiriu consistência teórica e experimentou gradativa difusão. Governo, parlamento e Administração passam, então, a gozar de identidade e lugar próprios na organização estatal. Ali principiou o longo e acidentado percurso da tentativa de captura do poder pela juridicidade.

Nessa vertente, Montesquieu, em olhar atemporal, já advertia:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos (...) todo o homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites.¹⁷²

Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo, Abril Cultural, 1973.

¹⁷⁰SPECK, Bruno Wilhelm. Estreitar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com o Poder Legislativo – Uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos Estados Brasileiros. **Revista Gestão Pública e Controle Externo**, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, p. 100 - 111, 2013, p. 14.

¹⁷¹BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 196.

¹⁷²MONTESQUIEU, Charles Louis de. **Do Espírito das Leis** – in Coleção Os Pensadores - Montesquieu. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo, Abril Cultural, 1973, p. 156 – 157.

Por conseguinte, a separação de funções por intermédio dos Poderes faz emergir o sistema de freios e contrapesos, que permite que um Poder controle outro Poder, uma vez que a fragmentação das funções do Estado permite que diversos sujeitos orgânicos exerçam funções e competências, e, ao mesmo tempo, controlam-se mutuamente a esse respeito Zymler pontua:

Mediante essa sistemática, o Texto Constitucional delega aos Poderes do Estado competências que, finalisticamente, impedem o exercício desmedidamente arbitrário e abusivo do poder. É nesse contexto que melhor se visualiza a harmonização entre os Poderes estatais. (...) Essas considerações importam na colocação do tema, pois o molde constitucional adotado pelo Estado brasileiro afigura-se como terreno fértil ao desenvolvimento de mecanismos de controle do Estado, situados não apenas no âmbito do próprio aparelho estatal, como também do corpo social que o integra (...) tudo isso dentro de uma visão republicana do Estado brasileiro, cuja Constituição elege a prestação de contas dos agentes públicos, que cuidam da *res publica*, como princípio sensível, ou seja, princípio cuja violação enseja a intervenção federal ou estadual (art. 34, VII, “d”, e art. 35, II).¹⁷³

Moraes, remontando aos clássicos, extrai da mencionada literatura:

A divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “Política”, detalhada posteriormente, por John Locke, no Segundo Tratado de Governo Civil, que também reconheceu três funções distintas, entre elas a executiva, consistente em aplicar a força pública no interno, para assegurar a ordem e o direito, e a federativa, consistente em manter relações com outros Estados, especialmente por meio de alianças. E, finalmente, consagrada na obra de Montesquieu O Espírito das Leis, a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e é prevista no art. 2º de nossa Constituição Federal.¹⁷⁴

Analisada a evolução dos Tribunais de Contas, no interstício da Constituição de 1891 até a vigente Carta Republicana, pode-se inferir que sua atual

¹⁷³ ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 164.

¹⁷⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 431.

caracterização jurídico-constitucional é muito mais definida e ampla que já fora antes. Seu formato, hoje, é de órgão autônomo, com independência administrativa e financeira, responsável pelo Controle Externo das contas de toda a Administração Pública (direta ou indireta, autárquica e fundacional), fiscal do erário e tutor do patrimônio ambiental.

Como reforço, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁷⁵, segundo Loureiro, Teixeira e Moraes, valorizou sobremaneira a função fiscalizadora das Cortes de Contas e atribuiu-lhes a guarda da lei:

A implementação da LRF exigiu que se iniciasse a modernização tecnológica e reestruturação interna dos TCs. À medida que eles se tornavam peças fundamentais para o sucesso da lei, o governo federal envolveu-se de forma particular com o processo de sua reestruturação.¹⁷⁶

A CRFB/88 cuidou de definir a função, objeto, jurisdição, competência, estrutura, composição e atribuições pertinentes aos Tribunais de Contas.

Com as considerações, ora consubstanciadas, passe-se a aduzir acerca da função dos Tribunais de Contas. Há na literatura vários autores que desdobram o termo função em várias frentes, Gualazzi¹⁷⁷, como exemplo, sustenta que as funções das Cortes de Contas se desdobram “em súmula, funções consultivas, verificadoras, inspetivas, fiscalizatórias, informativas, coercitivas, reformatórias, suspensivas e declaratórias”.

Di Pietro¹⁷⁸ identifica as funções de fiscalização financeira, consulta,

¹⁷⁵ BRASIL. **Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2002**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 08 de fevereiro de 2015.

¹⁷⁶ LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública – RAP**: Rio de Janeiro, 43(4): 739-72, jul/ago, 2009, p. 753. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a02.pdf>. Acesso em 15.06.2016.

¹⁷⁷ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo. RT. 1992, p. 199.

¹⁷⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, pp. 924-925.

informação, julgamento, sancionatórias, corretivas e de ouvidor. Mendes e Branco¹⁷⁹ anotam que a doutrina costuma agrupar as competências constitucionais dos Tribunais de Contas da União, conforme art. 71 da CRFB/1988, em funções consultiva, judicante, informativa e corretiva, extensivas, no que couber, às Cortes estadual, distrital e municipais, com arrimo no caput do art. 75 da Carta Constitucional.

Guerra, por sua vez, tratou de assim sintetizá-las:

- a) Função consultiva, informadora ou opinativa: quando, em virtude do item primeiro do art. 71 da Carta Magna, os Tribunais apreciam as contas do chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio, estão laborando em prol do Legislativo, posto ser este o titular do julgamento político das contas anuais, bem como na prerrogativa disposta no item III, de controle dos atos de admissão de pessoal, aposentadorias e reformas e no inciso VII, ao prestar as informações solicitadas;
- b) Função contenciosa ou jurisdicional: quando os Tribunais de Contas, pela competência expressa no inciso II, julgam e liquidam as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- c) Função sancionatória ou corretiva: o item VIII prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas aplicar, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, podendo fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário; demais disso, a fixação de prazo para correção dos atos, consoante inciso IX e a sustação dos atos não corrigidos, prevista no inciso X, também compõe o plexo de atribuições;
- d) Função fiscalizadora: nos incisos IV, V, VI e XI do art. 71, da CRFB, dispõe acerca da possibilidade da ampla atuação das Cortes de Contas, seja na área contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, quando verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.¹⁸⁰

A expressão função não encontra uniformização por parte da doutrina nem quanto ao seu desdobramento ou classificação, nem quanto ao seu emprego terminológico; o que alguns autores abordam como função ou funções afetas aos

¹⁷⁹ MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 1527-1530.

¹⁸⁰ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 115.

Órgãos Superiores de Controle Externo, outros autores nomeiam de atribuições, como exemplo Furtado¹⁸¹ sustenta que os Tribunais têm atribuições constitucionais que se inserem nas categorias opinativa ou consultiva, fiscalizadora, de julgamento de contas, de registro, sancionadora e corretiva.

Ayres Britto¹⁸², por outra via, expressa posicionamento diverso dos autores preteritamente mencionados, e sustenta que as Casas de Contas têm função constitucional única, a de Fiscalização e Controle, para além disso tudo se convola em competências: “é preciso conceituar função e as competências como coisas distintas, pois a função é uma só e as competências é que são múltiplas.

A função é unicamente a de Controle Externo e tudo o mais já se traduz em competência”. Referido entendimento teórico, ao que parece, possui fundamentos mais robustos e hermeneuticamente convincentes, o qual se filia este investigador neste trabalho doutoral.

O autor, atrás mencionado, trazendo eloquência à compreensão da função que cinge os Tribunais de Contas, em conferência realiza no V Encontro Nacional de Tribunais de Contas em Cuiabá, ensina:

A natureza se vinga do órgão que não cumpre sua função. A natureza não perdoa o órgão que não cumpre a sua função. O órgão existe para cumprir a função, com impessoalidade, eficiência, publicidade, devoção, legalidade, transparência. O órgão é meio, a função é fim. Função é o que? É a razão da existência de um órgão. E a sociedade exige que as instituições entendam e pratique isso.¹⁸³

Mileski¹⁸⁴ também defende que “as funções do Tribunal de Contas são

¹⁸¹ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 952-954.

¹⁸² BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dezembro, 2001, p. 6. Disponível em: http://direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf. Acesso em: 13 de março de 2015.

¹⁸³ BRITTO, Carlos Ayres. Não basta existir é preciso funcionar. Palestra proferida no V Encontro Nacional de Tribunais de Contas em Cuiabá. **Revista Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso: PubliContas**, Publicação semestral, 11. ed., dez, 2016, p. 9.

¹⁸⁴ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 246.

essencialmente de fiscalização sobre a atividade financeira do Estado”, Medauar, a respeito da evidente confusão existente na literatura acerca das funções e natureza das Cortes de Contas, pontifica:

Muito comum é a menção do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o que acarreta ideia de subordinação. Confundem-se, desse modo, a função com a natureza do órgão. A Constituição Federal, em artigo algum utiliza a expressão ‘órgão auxiliar’; dispõe que o controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização.¹⁸⁵

Nesse ponto, e com lastro referencial nas lições do professor Ayres Brito¹⁸⁶ e Mileski¹⁸⁷, o pesquisador desta Tese se permite ir um pouco além - no que concerne a função constitucional que emana das Cortes de Contas - para afirmar, categoricamente, que a função precípua, essencial, fundamental, profilática e nevrálgica dos Tribunais de Contas repousa no controle. Sem controle não há sequer que se falar em fiscalização, e é por meio do controle, (prévio, concomitante e posterior, que se previne, direciona, orienta, coíbe e até mesmo se sanciona as más práticas concretizadas no âmbito da Administração Pública.

Nesse sentido tem-se que a fiscalização é estática. Na outra ponta é a dinamicidade do controle que provoca ou induz os gestores a moldarem seus atos em estrita conformação com os princípios da Administração Pública, que, por óbvio, devem ser pautados e regidos pela observância aos Princípios Fundamentais, explícitos e implícitos no Texto Maior, como o Princípio da Sustentabilidade e da Boa Governança Pública.

Esclarece ainda mais o que afirmado em parágrafos antecedentes pelo

¹⁸⁵MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. **Revista Informação Legislativa**, ano 27, n. 108, out./dez., 1990, p. 124.

¹⁸⁶BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dezembro, 2001, p. 6. Disponível em: http://direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf. Acesso em: 13 de março de 2015.

¹⁸⁷MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

pesquisador deste trabalho acadêmico, é preciso se ter em mente que nem toda fiscalização importa em controle. Apenas para elucidar ludicamente quanto ao tema, quando um fiscal de trânsito fiscaliza uma via pública e detecta uma infração de trânsito não pode negligenciar ou se furtar de aplicar multa ao infrator, sob pena de não concretizar o controle, restando, assim, inócua a fiscalização pretendida.

As Cortes de Contas, igualmente, sem o controle, apenas investida da função de fiscalizar, nada poderiam tutelar porque é do controle que advêm o caráter dinâmico, diligente e efetivo de toda a razão de existir dos Tribunais de Contas.

A respeito da necessidade de atuação efetiva por parte dos Tribunais de Contas, Ayres Britto já alertou, alegoricamente:

Nas coisas do poder o melhor desinfetante é a luz do sol (...). Os Tribunais de Contas precisam dar o exemplo. (...) Nós precisamos entender, no âmbito dos Tribunais de Contas, que não basta existir, é preciso funcionar. A existência é um pressuposto apenas. Olha, eu tenho aqui essa orelha direita e esquerda, com dois tímpanos. Então eu tenho ouvidos, porque os tímpanos estão funcionando. Estão me possibilitando desfrutar, gozar do sentido da audição. Se eu perder a audição, se meus tímpanos embotarem e eu ficar surdo, eu não terei mais ouvidos. E as orelhas não passam de um ornamento estético (...).¹⁸⁸

Quanto ao objeto que decorre da função de fiscalização-controle das Cortes de Contas, o pesquisador deste estudo desposa que estas são aquelas explicitadas no *caput* do artigo 70 da CRFB/1988 como fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Di Pietro¹⁸⁹ e Scaff e Scaff, de outra forma, chamam os referidos objetos de atividades. Os últimos autores citados expõem que a abrangência desse controle alcança uma vastidão de âmbitos de atuação:

Fiscalização **contábil** diz respeito à análise dos lançamentos dos eventos financeiros ocorridos, podendo classificar ou reclassificar

¹⁸⁸ BRITTO, Carlos Ayres. Não basta existir é preciso funcionar. Palestra proferida no V Encontro Nacional de Tribunais de Contas em Cuiabá. **Revista Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso: PubliContas**, Publicação semestral, 11. ed., dez, 2016, p. 9.

¹⁸⁹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 923.

aquilo que tiver sido lançado pelos órgãos públicos. (...) Os aspectos **financeiros** referidos na norma dizem respeito ao controle dos recursos arrecadados pela União, em especial à análise sobre sua destinação – analisar se eles foram destinados às destinações estabelecida na Constituição e nas demais normas de regência. (...) Controle sobre os aspectos **orçamentários** implica em dizer que compete ao Congresso nacional fiscalizar o cumprimento das normas orçamentárias previstas na Constituição. (...) O âmbito **operacional** implica na análise das atividades desenvolvidas pela Administração Pública. Sua atuação e o desenvolvimento de suas atividades gerenciais objetivando chegar a uma finalidade de interesses públicos. (...) A esfera **patrimonial** se refere aos bens móveis, imóveis e intangíveis que pertencem ao Poder Público e sobre os quais o controle externo deve ser exercido.¹⁹⁰ (Grifos nosso)

Não obstante, o objeto dos Tribunais de Contas ser denominado por alguns autores como ‘atividade’ - como visto no parágrafo antecedente - este pesquisador ancora-se nos escólios do professor Ayres Britto, para sustentar que a expressão ‘objeto’ é mais adequada, isso porque se a função que compete aos Tribunais de Contas é de Controle Externo, enquanto órgão responsável por promover a fiscalização das pessoas que lhe são obrigadas a prestar contas, por óbvio, que essa fiscalização possui um objeto, um campo de investigação que circunscreve com especificidade, o que é que se fiscaliza ou controla.

Nessa lógica e em hermenêutica constitucional dos arts. 70 e 71 da CRFB/1988, infere-se que as matérias referentes ao âmbito de atuação das Cortes de Contas - contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial - correspondem, portanto, ao objeto da fiscalização das Cortes de Contas.

Com efeito, é no *caput* do art. 70 da CRFB/88 que a função de fiscalização e controle das Cortes de Contas encontra-se bem delineada quanto ao seu objeto e finalidade, conferindo-lhe amplos poderes para promover a sindicância da atividade administrativa do Estado brasileiro, e no Parágrafo único, o constituinte originário especifica seu rol de jurisdicionados:

¹⁹⁰ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Comentário ao artigo 70, In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. pp. 1166-1167.

Art. 70. 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.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)¹⁹¹

Mileski, no contexto abordado, sinaliza que o sistema de fiscalização normatizado pelo *caput* do art. 70 da CRFB/1988 tem por objeto o estabelecimento de uma ação de controle que abarque toda a atividade decorrente da estrutura estatal direcionada para uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial com o objetivo fiscalizador de:

(...) manter uma sindicância permanente sobre a utilização e administração dos bens e dinheiros públicos, a fim de evitar a sua malversação e possibilitar o estabelecimento de um clima de confiança que crie uma estabilidade comportamental na gerência e administração das finanças estatais, coma finalidade dos bens e recursos financeiros serem convenientemente utilizados pelos administradores públicos para o atendimento das necessidades coletivas.¹⁹²

O autor referido, ao descrever cada um dos objetos de sindicância descritos no *caput* do art. 70 da Carta Maior, define que a fiscalização contábil é concretizada por meio do controle dos registros contábeis determinados legalmente, objetivando a verificação da Legitimidade dos atos e fatos que originaram aos lançamentos e à formalização da documentação probatória.

A fiscalização financeira permite a avaliação da legalidade, Legitimidade e economicidade, visto que pretende sindicatar se as contas públicas representam a efetiva situação financeira da Administração. Já a fiscalização orçamentária possibilita a verificação da concretização dos planos de governo com vistas a afastar

¹⁹¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

¹⁹² MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública.** 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 287.

a possibilidade de desvio de finalidade dos recursos financeiros.

A fiscalização operacional, por sua vez, tem como escopo avaliar o grau de cumprimento dos objetivos e metas orçamentárias, determinar a Eficácia, a Eficiência e a economicidade dos atos de gestão praticados. A fiscalização patrimonial corresponde à fiscalização que controla os registros e utilização dos bens públicos para identificar os responsáveis pelo seu uso e guarda com a finalidade de evitar que eles sejam indevidamente utilizados ou mal preservados.¹⁹³

Com as fulgentes definições, ora traduzidas, passa-se a elucidar o significado e alcance da finalidade que reveste a função de controle das Cortes de Contas, concretizadas no mister de sindicar a legalidade, Legitimidade e economicidade que afeiçoam os atos da Administração Pública.

A expressão finalidade, como visto no parágrafo anterior, foi eleita pelo pesquisador desta Tese com o objetivo de dimensionar o alcance da função de controle dos Tribunais de Contas, outros autores, entretanto, preferem chamar referida finalidade de ‘aspectos do controle’, a exemplo, Furtado¹⁹⁴, Di Pietro¹⁹⁵ e Scaff e Scaff. Este último tratou de assim conceituar e dimensionar seu alcance:

(...) a legalidade alcança não apenas o aspecto propriamente legal (...) mas também aos demais âmbitos infralegais, na cadeia normativa que implica na obediência aos Decretos, Portarias, Instruções Normativas e outras disposições de alcance diferenciado no que se refere ao âmbito de competência normativa de cada órgão. (...) a legitimidade possibilita a averiguação das aspirações da sociedade da realização das despesas públicas, seu interesse e priorização. (...) a economicidade (...) diz respeito ao critério de uso da menor quantidade de recursos públicos para atingir a maior gama de benefícios ou de beneficiários. Visa verificar se o gasto público está sendo usado de maneira a permitir que cada unidade de recursos gere o maior benefício possível em termos de pessoas atingidas ou de benefícios a serem concedidos. Visa averiguar se

¹⁹³ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 283.

¹⁹⁴ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 948-950.

¹⁹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, pp. 923-924.

não há desperdício do dinheiro público.¹⁹⁶

É importante também esclarecer que a legalidade, Legitimidade e economicidade antes de serem o destino (finalidade) perquirido pela fiscalização-controle dos Tribunais de Contas – circunscritos à descrição dos cinco objetos constitucionais que se originam da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial - também são princípios constitucionais que dirigem o sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária. É o que revela Mileski:

A legalidade, como princípio constitucional dirigido à Administração, é bússola orientadora dos órgãos de controle que têm a missão de efetuar a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, por ser o princípio que dá eficácia a toda atividade administrativa e, conseqüentemente, à atividade financeira do Estado (...) De uma maneira geral, legitimidade deriva de legalidade. Legitimidade seria então estar conforme a lei e ao Direito. Contudo, deixa de encerrar apenas uma conformação de natureza legislativa, indo mais além, na medida em que se estrutura em fundamentos de moralidade, identificando-se com os valores, princípios e fins que regem a ação administrativa, na consecução dos objetivos estatais — o interesse público. (...) Portanto, a ação de controle praticada no exercício da fiscalização contábil financeira e orçamentária deverá estar voltada para uma análise de legalidade e legitimidade, buscando verificar a regularidade do ato do administrador quanto a sua adequação às normas legais e, num exame mais de substância, se não há desvios de qualquer natureza que maculem a sua legitimidade e o deixem consentâneo com o interesse coletivo. (...) O princípio da economicidade advém de um princípio tipicamente técnico-econômico, envolvendo os custos relativos aos objetivos que se pretende alcançar. Genericamente significa realizar algo ao menor custo possível. No âmbito privado, normalmente a economicidade está compreendida na relação custo-lucro. Na esfera pública, o sentido de economicidade altera-se profundamente, na medida em que o seu entendimento está na relação custo-benefício.¹⁹⁷

Com as identificações pretéritas sobreleva pontuar mais um relevante ponto a respeito das Casas de Contas, a feição que envolve sua jurisdição. Jacoby Fernandes já afirmou que “é consabido que para o exercício de qualquer função

¹⁹⁶ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Comentário ao artigo 70, In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1167.

¹⁹⁷ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 289-295.

exige-se a definição por lei anterior e a determinação de seus limites¹⁹⁸, e continua sustentando que está “na própria Constituição Federal a expressa definição da jurisdição dos Tribunais de Contas. (...) Para algumas tarefas empregou-se o termo apreciar, em outras, fiscalizar, em outras, realizar inspeção e auditoria e apenas em um caso, julgar.”¹⁹⁹

Com efeito, os Tribunais de Contas são dotados de uma jurisdição que lhes é peculiar, própria, particular, tal como em Nunes:

A jurisdição de contas é o juízo constitucional de contas. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. O judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para os liberar. Essa função é própria e privativa do Tribunal de Contas.²⁰⁰

Como visto, é importante se deixar claro que a atuação ou interferência do Poder Judiciário nas decisões das Cortes de Contas se dá, tão somente, sob a perspectiva da inobservância do *due process of law*; da incompetência em razão da matéria²⁰¹ e nos casos de decisões desarrazoadas ou teratológicas com flagrante injuridicidade, portanto, o Judiciário não é competente para adentrar no mérito das decisões prolatadas pelas Cortes de Contas, sob pena de, em o fazendo, cometer inconstitucionalidade por ferir a harmonia instituída no art. 2º da CRFB/88²⁰². Nesse passo, repita-se que os Tribunais de Contas não são meros Tribunais Administrativos, são Tribunais de Contas.

Para Ayres Britto:

¹⁹⁸ FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 147.

¹⁹⁹ FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. p. 148.

²⁰⁰ NUNES, José de Castro. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1943. p. 30.

²⁰¹ Para ilustrar o que seria uma decisão atingida pela incompetência em razão da matéria podemos mencionar, como exemplo, possível decisão, pelo Colegiado de uma Corte de Contas Estadual, em que o mérito envolva recursos públicos federais, o que atrairia a competência dos Tribunais de Contas da União.

²⁰² Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Esse o *pano de fundo* para uma proposição complementar: a proposição de que os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São *processos de contas*, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Que não sejam processos parlamentares nem judiciais, já ficou anotado e até justificado (relembrando, apenas, que os Parlamentos decidem por critério de oportunidade e conveniência). Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim. Sua atuação é consequência de uma precedente atuação (a administrativa), e não um proceder originário.²⁰³ (destaques do original)

Nos Estados democráticos e policráticos, em que se sobreleva e legitima o exercício de vários poderes que nascem da democracia, o poder é desempenhado na horizontalidade, não existe hierarquia. As Cortes de Contas no Brasil são exemplos de órgãos com nítida autonomia constitucional, conforme conclui Moreira Neto:

Em suma: nessa evolução histórica, os órgãos de contas alcançaram indubitavelmente sua maturidade e máxima prestância, deixando de ser apenas órgãos do Estado para serem também órgãos da sociedade no Estado, pois a ela servem não apenas indiretamente, no exercício de suas funções de controle externo, em auxílio da totalidade dos entes e dos órgãos conformadores do aparelho do Estado, como diretamente à sociedade, por sua acrescida e nobre função de canal do controle social, o que os situa como órgãos de vanguarda dos Estados policráticos e democráticos que adentram o Século XXI.²⁰⁴

Fixadas as definições teóricas relativas à função constitucional das Cortes de Contas que se consubstancia no controle-fiscalização da atividade administrativa do Estado, que envolve todos os Poderes, Entidades e Órgãos Públicos na aferição da correta aplicação dos recursos públicos, cabe discorrer sobre as competências dos Tribunais de Contas na conformidade constitucional e das regras instituídas pela lei. Esta, em sentido estrito.

²⁰³ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, p. 10.

²⁰⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, n. 4, dezembro, 2005, janeiro, fevereiro, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 26 de março de 2016, p. 37.

Com efeito, giza-se mais uma vez que a função-controle jurisdicional afeta às Cortes de Contas na concretização do sistema de freios e contrapesos da tripartição do Poder Estatal. Vincula-se a exame e pronunciamento sobre a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, adotando-se como metáfora finalística a legalidade do ato, a economicidade e a sua Legitimidade, sempre sob o enfoque nuclear da materialidade fática, risco, relevância.

Referente à estrutura dos Tribunais de Contas, esta ficou a cargo do art. 73²⁰⁵ da CRFB/88. Já sua competência, instrumentos de controle e o que se pode extrair da Eficácia de suas decisões estão dispostos no art. 71²⁰⁶ da Constituição

²⁰⁵ Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. .

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

²⁰⁶ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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

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

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

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e

vigente, que lhe imprimiu vasto leque de atuação, ou, como bem sintetizado por Coimbra:

Refere-se à realização de auditorias e inspeções em entidades e órgãos da Administração Pública, fiscalizam também procedimentos licitatórios, podendo expedir medidas cautelares ou tutelas de urgência para evitar futura lesão ao erário e garantir o cumprimento de suas decisões. Possuem ainda competência judicante que é a de realizar o julgamento das contas anuais de gestão dos administradores e demais responsáveis pelo erário na Administração Pública. (...) Destaca-se, porque de relevo, a competência sancionatória dos Tribunais de Contas no que se refere à aplicação de sanções pecuniárias por ilegalidades de contas e despesas, bem como pela violação formal de lei e atos normativos específicos, sem repercussão danosa ao erário; suas decisões sancionatórias têm eficácia de título executivo, e, se transitadas formalmente em julgado, podem ser executadas como direito líquido, certo e exigível.²⁰⁷

O referido autor realça a autonomia e a envergadura constitucional que a atual Constituição legou aos Tribunais de Contas:

Disso decorre, sem refutação aparente, que as áreas de atuação dos Tribunais de Contas englobam todas as facetas do Estado em que se

Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

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

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

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

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

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

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

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

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

²⁰⁷ COIMBRA. Wilber Carlos dos Santos. A Evolução do Constitucionalismo no Brasil e a Atuação Contemporânea dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica Direito e Política**. ISSN 1980-7791. v. 10. n. 3. 2015, p. 1927.

empregam dinheiros públicos, do que se extrai que as Cortes de Contas, como órgãos superiores vinculados, mas não subordinados ao Poder Legislativo, subsumem-se aos ditames do constitucionalismo, visto que uma de suas metas sociais é o equilíbrio entre os Poderes na repartição de competência e a transparência da atuação estatal. Cabe registrar, porque de relevo, que a estrutura nevrálgica, legada aos Tribunais de Contas com a Constituição de 1988, apartou-se grandemente da composição assumida pela Corte de Contas Portuguesa, ponto de partida e referência de toda a história do controle externo brasileiro.²⁰⁸

Repise-se, para melhor compreensão e apreensão do conteúdo, que nada obstante o art. 71 da CRFB/88 dispor que o Parlamento exercerá o Controle Externo com o auxílio das Cortes de Contas, não há, absolutamente nenhuma subordinação desse Órgão de controle àquele. Os Tribunais de Contas não integram o Poder Legislativo, "as Cortes de Contas são órgãos autônomos, vale dizer: não integram nenhum dos três Poderes, nem muito menos subalternos ou auxiliares ao Poder Legislativo"²⁰⁹. Gozam de plena autonomia funcional e financeira, e a esse respeito já se posicionou o Supremo Tribunal Federal:

Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República.²¹⁰

Para alguns doutrinadores, como Medauar, esse ponto também é incontroverso:

Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, §3º).

²⁰⁸ COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. A Evolução do Constitucionalismo no Brasil e a Atuação Contemporânea dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica Direito e Política**. ISSN 1980-7791. v. 10. n. 3. 2015, p. 1926.

²⁰⁹ CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 231, p 193-216 jan./mar., 2003, p. 193.

²¹⁰ BRASIL, **Supremo Tribunal Federal** - ADI 4.190 MC-REF, Rel. min. Celso de Mello, j. 10-3-2010, *DJE* de 11-6-2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>. Acesso em: 03.02.2016.

Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.²¹¹

Ayres Britto foi ainda mais incisivo quanto a essa discussão:

Por outro aspecto, ajunte-se que nenhum Tribunal de Contas é tribunal singelamente administrativo (ao contrário do que se tem afirmado, amiudadamente). Não pode ser um tribunal tão-somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional. É dizer: os Tribunais de Contas têm quase todo o seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim no plano da sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam.²¹²

Como visto, a instituição Tribunal de Contas não se subordina a nenhum dos Poderes constituídos; é dizer, a posição na estrutura normativa do Estado Brasileiro, os Tribunais de Contas são alocados ao lado do Poder Legislativo, mas possuem plena autonomia financeira, administrativa e funcional, usufruindo de autogoverno, por outorga da própria Carta Política Federal vigente.

Mileski assim elucida:

O sistema de fiscalização da atividade financeira do Estado está estruturado na dualidade de controle – o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, e o controle interno de cada Poder -, para ser realizada a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sobre todos os Poderes e órgãos da administração direta e indireta, envolvendo a aplicação das subvenções e renúncias de receitas (art. 70 da CF). Dessa forma, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária é um sistema que visa acompanhar, avaliar e julgar a regularidade dos atos praticados pelos agentes públicos que têm a função de arrecadar a receita, executar a despesa e administrar os bens e valores públicos, submetendo tais atos a um controle nos seus aspectos contábil, financeira, orçamentária, operacional e

²¹¹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8. edição, revista e atualizada. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004, p. 421.

²¹² BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dezembro, 2001. Disponível em: http://direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf. Acesso em: 13 de março de 2015, pp. 8-9.

patrimonial. Como o controle externo desse sistema de fiscalização é executado pelo Tribunal de Contas, ao qual são destinados competências próprias, exclusivas e indelegáveis (art. 71 da CF), houve a necessidade de serem estabelecidas algumas formas de garantias institucionais, no sentido de assegurar independência e autonomia para o exercício de tão importantes funções controladoras.²¹³

Assim, os Tribunais de Contas, por cláusula constitucional, são órgãos autônomos, independentes e com função e competência delimitadas por norma constitucionalizada, por liberalidade do Poder Constituinte Originário, não estando subordinado a nenhum outro Órgão ou Poder da República Federativa do Brasil, exceto no seu dever de prestar contas da sua atividade administrativa imprópria, ao Poder Legislativo competente.

Como se vê, a prestação de contas que os Tribunais de Contas estão obrigados é da sua atividade administrativa-financeira enquanto Administração Pública imprópria; ocorre, porém, que, relativamente às suas atividades fins, isto é, institucionais, que o qualificam como controlador externo de toda a Administração Pública Brasileira, por sua vez não está sujeita a controle de outro poder, com exceção dos aspectos procedimentais vinculados ao devido processo legal que, se inobservado, autoriza o Poder Judiciário a rever o exame do mérito que deve retornar à análise derradeira das Cortes de Contas.

Cabe repisar, com efeito, que o Tribunal de Contas não é órgão do Congresso Nacional ou do Poder Legislativo Estadual, Distrital ou Municipal, e não é órgão do Poder Judiciário; é a própria Constituição Federal ao delimitar as funções do Estado Brasileiro nos seus artigos 44, 70, 71,84 e 92, que prenuncia a forma de composição, a matéria objeto de suas atuações e registra as competências comuns, privativa e exclusiva, de cada órgão posto na sua configuração normativa.

Mileski aclara:

²¹³ MILESKI, Helio Saul. Comentário ao artigo 73, In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1172.

Assim, embora organicamente participe do Poder Legislativo, pela sua autonomia e independência fixada constitucionalmente, tendo em conta competências específicas que são exercidas sobre os três Poderes do Estado, pode-se dizer que o Tribunal de Contas sem ser Poder ficou com o poder de fiscalizar o Poder, agindo em nome do Estado e em favor da sociedade, no sentido de preservar a regularidade da aplicação dos dinheiros públicos, com atendimento do interesse público.²¹⁴

Maranhão define e esquadrinha a função fiscalizadora das Cortes de Contas em face dos poderes existentes, da seguinte forma:

Em relação ao Poder Executivo, a função do Tribunal de Contas é de controle e revisão. (...) Relativamente ao Poder Legislativo que, além de legislar, tem amplo poder de fiscalização, o Tribunal de Contas coopera tecnicamente na realização do Controle Externo. Quanto ao Poder Judiciário tem com ele similitudes. Como órgão tem composição não idêntica, mas semelhante. Os ministros e conselheiros do Tribunal de Contas têm os mesmos direitos, garantias e impedimentos dos Magistrados do Poder Judiciário.²¹⁵

Dessarte, todos os três Poderes sindicados pelas Cortes de Contas têm contornos constitucionais com funções, atribuições e competências definidas, ainda que estas não sejam absolutas, pois há funções (típicas e atípicas) para além do texto constitucional:

(...) o próprio legislador constituinte atribuiu diversas funções a todos os Poderes, sem contudo caracterizá-las com a exclusividade absoluta. Assim, cada um dos Poderes possui uma função predominante, que o caracteriza como detendo de parcela da soberania estatal, além de outras funções previstas no texto constitucional.²¹⁶

Ao Poder Legislativo incumbe, por excelência, os julgamentos legislativos que se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério, esse, que é forma discricionária de avaliar fatos sociais e se alberga no âmago da análise político-social da interação sociológico-valorativa das ações e omissão do povo, dos governos e demais entes personalizados ou não.

²¹⁴ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 245.

²¹⁵ MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas. Natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de Informação Legislativa**. ano 27, n. 106, p. 99-102, abr./jun. 1990, p. 102.

²¹⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. rev. e atual. até EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016, p. 437.

O professor José Afonso da Silva, a esse respeito, faz interessante recorte:

Poder Legislativo é, pois, o órgão coletivo (ou conjunto de órgãos coletivos) compostos de membros eleitos pelo povo destinado a exercer a função de legislar e outras que a doutrina costuma destacar. Quando se fala em funções do Poder Legislativo está se pensando nas funções que se atribuem aos órgãos desse Poder. Esquemáticamente, podemos dizer que as funções fundamentais do Poder Legislativo são a de representação, a de legislação, a de Legitimação da ação governamental, a de controle, a de juízo político e a constituinte.²¹⁷

Ao Poder Executivo cabe exercer a atividade administrativa que se condensa num conjunto de poderes jurídicos distintos com vistas a promover a satisfação de interesses essenciais vinculados aos Direitos Fundamentais da pessoa humana, e, para tanto, é exigida uma organização estabilizada, íntegra, coerente e permanente, regida por normas legais, que se submete tanto a controle interno como a Controle Externo, de conformidade com as regras postas, assim, o Poder Executivo “constitui órgão constitucional cuja função precípua é a prática dos atos de chefia de estado, de governo e de administração.”²¹⁸

Ao Poder Judiciário, por preceptivo constitucional, na separação de funções do Estado foi-lhe atribuído o Poder Jurisdicional do Estado, que consiste em dizer o direito no caso concreto, cuja prestação se dá por órgãos internos, escalonados em instâncias, com garantias funcionais previstas em cláusula da Constituição Política vigente de seus agentes e de seus órgãos, e seu exame de mérito possui o poder de definitividade, convolvendo-se em coisa julgada material, indene de efeitos mutacionais, em Bulos:

O Judiciário, nos moldes do Texto de 1988, é um poder autônomo, de enorme significado no panorama constitucional das liberdades públicas. (...) Compete-lhe dirimir conflitos de interesses, aplicando a

²¹⁷ SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 47, n. 187, jul./set., 2010, p. 138-139.

²¹⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. rev. e atual. até EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016. p. 497.

lei nas hipóteses concretas, produzindo coisa julgada, formal e material, no que substitui a vontade das partes.²¹⁹

A estrutura organizativo-operacional dos Tribunais de Contas, nas regras insertas na Lei Maior a vigor, adotou, em boa medida, a instrumentalização-orgânica do Poder Judiciário. É regra expressa do art. 73 da Constituição de 1988, que, aplica-se aos Tribunais de Contas, no que couber, as mesmas atribuições do art. 96 que trata do Poder Judiciário, “portanto, a autonomia de organização administrativa é um dos fatores de garantia institucional do Tribunal de Contas, compreendendo a possibilidade de proceder, com independência, a estruturação e o funcionamento de seus órgãos”.²²⁰

Para, além disso, de forma límpida e irrefutável, o Constituinte Originário de 1988, no § 3º do art. 73 da Carta Política Federal que fez adotar, estendeu aos membros dos Tribunais de Contas as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens asseguradas aos membros do Poder Judiciário:

É sabido que quem exerce poder, no caso o poder de fiscalização, normalmente contraria interesses. Quando o exercício do poder se dá sobre autoridades que também possuem poderes do Estado, a atuação da fiscalização termina aflorando uma extrema sensibilidade nas relações o poder e, não raro, resulta em atritos, favorecendo posturas apaixonadas em contrariedade à fiscalização realizada. Ninguém gosta de ser penalizado, muito menos autoridade pública. (...) Dessa forma, ao destinar as mesmas garantias subjetivas ou funcionais da magistratura, incluindo-se direitos, vencimentos e vantagens, aos membros do Tribunal de Contas, quer a Constituição colocar o órgão de controle fora do alcance funcional dos Poderes do Estado, fazendo com que os Ministros e Conselheiros possam ter, no exercício das suas funções de controle, uma atuação como total independência, dignidade e segurança, sem a possibilidade de serem atingidos por ameaças ou represálias dos órgãos e Poderes fiscalizados.²²¹

²¹⁹ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1254-1255.

²²⁰ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 259.

²²¹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 256 e 263.

Disso se infere, com feito, que a posição institucional dos Tribunais de Contas na configuração orgânico-operacional adotada pelo constitucionalismo brasileiro, é que referido órgão se vincula ao Poder Legislativo, porém, adota a estrutura orgânico-funcional do Poder Judiciário, sem lhe tirar a autonomia funcional, financeira e administrativa.

De outra forma, a despeito de se vincular, organicamente, ao lado do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas não são órgãos auxiliares do Parlamento Federal, Estadual, Distrital ou Municipal no sentido de subordinação, como a todo tempo se repisa nesta pesquisa. Ao contrário, o próprio Poder Legislativo, na sua atuação administrativa, presta contas de sua gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial aos respectivos e competentes Tribunais de Contas, que têm atribuições constitucionais para aprovar ou reprová-las prestadas pelo Parlamento a que se vincula, logo, as Casas de Contas são órgãos independentes e autônomos e a expressão órgão auxiliar deve ser recepcionada como cooperação funcional.²²²

É digno de nota, no ponto, que os Tribunais de Contas só auxiliam o Poder Legislativo no exame das Contas de Governo prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, em cujas hipóteses o Tribunal de Contas emite Parecer Prévio que só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros do Poder Legislativo.

Esclarece-se a relevância e natureza técnica do Parecer Prévio nos escólios de Santana Júnior:

Verifica-se a importância do Parecer Prévio como fonte de informação mais independente, elaborada por um órgão técnico e autônomo, que tem como incumbência auxiliar o Poder Legislativo na tarefa de controle externo, visando à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público.²²³

²²² MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas. Natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de Informação Legislativa**. ano 27, n. 106, p. 99-102, abr./jun. 1990, p. 102.

²²³ SANTANA JÚNIOR, Jorge José Barros de. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. **Dissertação de Mestrado**. Recife, 2008, p. 54. Disponível

Assim, se não prestadas as Contas de Governo no prazo fixado pela Constituição, que é de sessenta dias – conforme inciso XXIV do art. 84 da CRFB/1988 - após aberta a sessão legislativa, na atividade de Controle Externo político, em âmbito federal, a Câmara dos Deputados Federais deverá tomar as contas do Presidente da República, se houver omissão no dever de prestá-las, cujo fenômeno deve ser reproduzido, por simetria nos governos estadual, distrital e municipal.

Bandeira de Mello, em conceituação às Contas do Presidente, assim as define:

“Contas do Presidente” são, além dos documentos relativos à gestão anual que este é obrigado a exibir (balanços, demonstrativos e anexos previstos no art. 101 da Lei n. 4.320, de 17/03/64) para análise meramente dos aspectos formais, as que concernem aos atos ou indevidas omissões próprios e específicos do Chefe do Poder Executivo, de responsabilidade pessoal dele, vale dizer, que lhe sejam direta e pessoalmente imputáveis e que, estas sim, terão de passar por um crivo substancial. Por isto, é curto o prazo de que dispõe o Tribunal de Contas para apreciá-las.²²⁴

Andrada e Barros, acerca do caráter formal do Parecer Prévio lavrado pelas Cortes de Contas nas referidas contas de governo, vaticina:

A formalidade da análise realizada, em sede de Parecer Prévio, pelos Tribunais de Contas, reside no fato de que o objeto principal dessa análise é a maneira como as informações são fornecidas pelos próprios chefes dos Poderes Executivos. O exame formal parte do pressuposto de que os valores das contas informados pelos chefes dos Poderes Executivos estão corretos, ou seja, a princípio, a integridade material dessas informações não passa por questionamentos ou investigações mais profundas. (...) Isso não significa dizer que o Tribunal de Contas não possa detectar alguma falha na prestação de contas; algumas falhas formais podem, inclusive, motivar investigações substanciais.²²⁵

em:<<http://vsites.unb.br/cca/pos-graduacao/mestrado/dissertacoes/dissert—arquivos/mest—dissert—145.pdf>>. Acesso em: 19/09/2016.

²²⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 944.

²²⁵ ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 77 – n. 4, ano XXVIII – out./nov./dez., 2010, p. 56.

Ainda, releva assentar, como ressalva, que afora o auxílio dos Tribunais de Contas na emissão de Parecer Prévio nas Contas de Governo, referidos Órgãos de Controle Externo, no mesmo sentido, só estão autorizados a anularem contratos celebrados pela Administração Pública com Terceiros após notificar o Parlamento competente, conforme dicção do §1º do art. 71 da CRFB/1988.

Se decorridos mais de noventa dias, sem que o Parlamento se manifeste sobre a notificação, os Tribunais de Contas passam a usufruir de competência plena para anular os contratos que o Poder Executivo e sua Administração Indireta venham a celebrar com terceira pessoa, natural ou jurídica (§ 2º do art. 71 da CRFB/1988).

Nesse tema, Barroso contribui:

Não é razoável supor, à vista da partilha constitucional de competência vigente no direito brasileiro, que o Tribunal de Contas possa, sobrepondo seu próprio juízo ao do administrador e ao do órgão ao qual presta auxílio, sustar aquilo que o Executivo e o Legislativo entendem ser válido. É preciso não esquecer: a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial é exercida, mediante controle externo, pelo Congresso Nacional, com o 'auxílio do Tribunal de Contas'. Por evidente, a última palavra é do Órgão Legislativo, e não do Tribunal de Contas.²²⁶

Tem-se, assim, que a atuação do Tribunal de Contas, na qualidade de auxiliar do Parlamento, restringe-se aos dois casos alhures descritos, a saber: na emissão de Parecer Prévio nas contas de Governo, bem como na sustação de contratos, donde se exige, primeiro, a notificação do Parlamento sobre o feito, cuja hipótese se afigura como condição de procedibilidade para que a Corte de Contas, de *per si*, anule contratos.

Feita essa pontuação e avocando a doutrina de Moreira Neto, evidencia-se a posição institucional dos Órgãos Superiores de Controle de Externo:

(...) A Constituição instituiu uma distinção estrutural de cunho político entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas; e o fez, não só por

²²⁶ BARROSO, Luís Roberto. Barroso, **Temas de Direito Constitucional**, 2001, Ed. Renovar, p. 238.

estar a mencioná-los separadamente, o que seria um dado puramente formal, como, e principalmente, porque quis estabelecer entre ambos uma relação, que não sendo paritária nem, tampouco, de hierarquia, ou de subordinação, só pode ser de cooperação, o que claramente se expressa na voz auxílio (art. 71, caput).²²⁷

Desse modo, como demonstrado, se a matéria objeto do Controle Externo for de natureza técnica - afastado o caráter político - a competência exclusiva, com exame do mérito é dos Tribunais de Contas, sem desconfigurar o sistema de repartição de Poderes, podendo, como já se fez anotar, auxiliar tecnicamente o Poder Legislativo na completude de seu feixe de Controle Externo, de natureza eminentemente política:

Nessa perspectiva, o Parecer Prévio, emitido pelos Tribunais de Contas, pode ser percebido como uma importante e imprescindível peça de natureza técnica que orienta o Poder Legislativo no julgamento das contas prestadas anualmente pelo Poder Executivo; esse julgamento, por sua vez, é uma das formas de efetivação do mecanismo de equilíbrio entre esses Poderes e de fiscalização de um Poder sobre o outro, mecanismo chamado de “freios e contrapesos” ou “checks and balances”.²²⁸

Com esse entendimento torna-se de relevo anotar que, a despeito de outros órgãos e entidades poderem exercer o Controle Externo da Administração Pública, somente os Tribunais de Contas podem ingressar no mérito do ato administrativo para perquirir se naquele ato houve ou não o atendimento finalístico da legalidade, da economicidade e da Legitimidade dos Atos Administrativos e dos serviços públicos prestados.

Somente as Casas de Controle Externo julgam, efetivamente, como ordenado no inciso II do art. 71 da CRFB/1988, as chamadas contas de gestão, que estão disciplinadas no art. 7º, Parágrafo único, da Lei 8.443/1992²²⁹ e compreendem

²²⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos – um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil, **Revista de Direito Administrativo – RDA**, 223:1-24. jan-mar, 2001.

²²⁸ ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 77 – n. 4, ano XXVIII – out./nov./dez., 2010, p. 58.

²²⁹ BRASIL, Lei 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

os recursos orçamentários e extra orçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade administrativa. Andrada e Barros, nesse tema, procuram esclarecer que:

(...) é possível concluir que a emissão, pelo Tribunal de Contas, de uma opinião pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas, contida no Parecer Prévio que orienta o julgamento das contas pelo Poder Legislativo, não se confunde com a competência desses Tribunais para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, competência esta expressa no inciso II do art. 71 da Carta Magna.²³⁰

A esse respeito, assim se posicionou o Tribunal Superior Eleitoral, quando do julgamento de Recurso Especial Eleitoral:

De fato, o art. 71 da Constituição Federal distingue as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, definindo que, na primeira hipótese, caberá ao Tribunal de Contas da União apenas a apreciação, ou seja, o juízo consultivo, e na segunda circunstância lhe competirá o julgamento. Pela leitura do dispositivo constitucional invocado, observa-se que a mencionada distinção levou em conta a qualidade da pessoa que presta as contas. Em outras palavras, as contas prestadas pelo Presidente da República serão sempre julgadas pelo Congresso Nacional, com parecer prévio do TCU, e aquelas apresentadas por pessoa diversa, que exerça a função de administrador, ou que seja responsável por dinheiro bens e valores públicos, serão julgadas pelo TCU.²³¹

Nesse mesmo sentido, o Pretório Excelso, quando do julgamento do RE 132747 obtemperou:

Nota-se, mediante leitura dos incisos I e II do artigo 71 em comento, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do Poder Executivo da União e dos administradores em geral. Dá-se, sob tal ângulo, nítida dualidade de competência, ante a atuação do Tribunal de Contas. Este aprecia as contas prestadas

²³⁰ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 77 – n. 4, ano XXVIII – out./nov./dez., 2010, p. 65.

²³¹BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral n. 29535**, Acórdão de 22/09/2008, Relator (a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 22/9/2008.

pelo Presidente da República e, em relação a elas, limita-se a exarar parecer, não chegando, portanto, a emitir julgamento.²³²

Pelo corroborado, exceto as duas hipóteses retromencionadas, em que os Tribunais de Contas atuam como auxiliares do Poder Legislativo, repita-se, todas as demais fiscalizações da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial com a finalidade de prospectar a legalidade, economicidade e Legitimidade dos atos da Administração Pública, a competência dos Tribunais de Contas é exclusiva para se manifestar sobre o mérito do ato administrativo, com base, como já afirmado, nos princípios da economicidade, legalidade e Legitimidade da gestão.

Há que se enfatizar, vigorosamente, nesse ponto, que o que autoriza os Tribunais de Contas a adentrar no mérito administrativo é o exame da Legitimidade e da economicidade, visto que a legalidade é implícita a todos os demais tipos de controles. Ainda que exista na literatura autores contrários a investigação do mérito dos Atos Administrativos por parte das Cortes de Contas, como Justen Filho²³³ e Furtado²³⁴, que alegam que se os órgãos de Controle Externo tivesse competência para entrar no mérito, desapareceria a discricionariedade intrínseca à conveniência e oportunidade dos atos do gestor da coisa pública, cabendo aos órgãos de fiscalização averiguar, apenas, se houve desvio de finalidade, abuso de poder ou se a decisão tomada pelo gestor era a mais adequada. Frise-se, que referido entendimento não é o que se adota ou se defende nesta Tese.

Salienta-se que o conceito de discricionariedade evoluiu e “hoje, a discricionariedade administrativa é vista como uma liberdade de opção entre duas ou mais alternativas válidas perante o direito, e não apenas perante a lei” razão pela qual “sofre maiores limitações, ficando muito mais complexa a atividade de

²³²BRASIL, **Superior Tribunal Federal. RE 132747**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1992, DJ 07-12-1995 PP-42610 EMENT VOL-01812-02 PP-00272.

²³³JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 1121.

²³⁴Furtado reconhece que apenas a economicidade adentra alcança aspectos relacionados ao mérito da atividade administrativa. FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 948-950.

controle”.²³⁵ Jacoby Fernandes²³⁶ diz mais: “se o controle avançar no campo da discricionariedade, pode contribuir decisivamente na estruturação de modelo capaz de açambarcar as expectativas de controle de corrupção.”

Não é possível, pois, interpretar os institutos da economicidade e Legitimidade insculpidos no *caput* do art. 70 da CRFB/1988 sem o pleno ingresso do órgão de Controle Externo no mérito do ato administrativo. A economicidade entre outras vertentes qualifica-se como a busca meritória do justo preço em cotejo com paradigmas palpáveis, logo, só será econômico para a Administração Pública aquilo que se compatibilizar, minudentemente, com a economicidade, sem desnaturalizar a Eficiência do serviço contratado:

(...) no duplo e complementar exame da eficiência e da economicidade dos atos públicos de gestão, não se admite mais considerar o mérito do ato administrativo como empecilho à atuação do Controle Externo, em especial, nas situações em que se possa, diante do universo fático, determinar, racional e fundamentalmente, qual a alternativa que melhor atende o interesse público. Tal constatação, destaque-se, reforça a tese de que a Constituição Federal autoriza e impõe a avaliação pelos Tribunais de Contas do conjunto amplo de questões que se referem ao chamado mérito administrativo.²³⁷

No mesmo sentido, não é razoável admitir o controle da Legitimidade do ato administrativo sem que o órgão de controle verifique de forma pormenorizada os efeitos finalísticos, que vão decorrer do emprego de determinada política pública, em que haja desembolso de recurso, dado que só se revela legítimo o ato que atende às finalidades constitutivas do Estado.

Zymler, nessa matéria, ensina que:

²³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, ano 5, n. 17, pp. 75-96, abr./jun. 2007.

²³⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 747.

²³⁷ BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília**, v. 32, n. 87, pp. 39-50, jan-mar, 2001.

A orientação do controle deve ser finalística, voltada para os resultados. O padrão avaliador a ser utilizado pelo controle externo passa a ser o conteúdo e o fiel cumprimento do contrato de gestão, pois nele devem estar fixados adequadamente os objetivos e as metas da entidade, bem como os critérios e os parâmetros de avaliação quantitativa e qualitativa (padrões de desempenho).²³⁸

A tradicional hermenêutica que em homenagem ao princípio da separação de poderes reserva o núcleo do ato administrativo como elemento intangível de outros órgãos de Controle Externo, não mais possui razão de ser, uma vez que ao Tribunal de Contas, em especial, é dado assegurar o cumprimento das prestações de serviços para atender aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, tendo como meta o pleno usufruto de mencionados direitos, dentre eles aqueles assegurados pela Sustentabilidade, razão pela qual não pode o mérito do ato administrativo agregar-se ao talante do gestor público como se fosse um bem de sua propriedade exclusiva.

Juarez Freitas já alertou sobre o tema:

(...) refuta-se o decisionismo irracional (por ação ou omissão), dado que o controle de prioridades incorpora, de modo enérgico, o escrutínio dos fundamentos de juridicidade sistemática, ensejando com isso o salutar questionamento relativamente ao porquê e ao *timing* das escolhas efetuadas e não efetuadas. (...) Não se permite uma discricionariedade desatada, que funciona como biombo para a baixa política. Inegavelmente, os direitos fundamentais (como o direito à saúde – que transcende a esfera individual, nos termos do art. 196 da CF) continuam sufocados ou precariamente atendidos, em nome da suposta discricionariedade que inibe o consenso em torno das prioridades administrativas, em que pese o núcleo essencial do direito fundamental ser inegociável, por definição.²³⁹

Castro informa que a construção de um modelo de Estado responsável perpassa pelos critérios da Legitimidade que obviamente não está a largo do controle. É a Eficiência do controle, inclusive, quem garante a Efetividade da *accountability* na atuação estatal:

²³⁸ ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 190.

²³⁹ FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. 3. ed., Malheiros: São Paulo, 2007, pp. 39- 40.

É dizer, o aspecto legitimador (de análise de legitimidade do agir administrativo) do princípio da legalidade não está adstrito à aplicação direta do texto normativo, ao contrário, está, sim, vinculado à interpretação de seu conteúdo, do momento histórico em que foi cunhado e da aplicação de suas bases para realização da justiça, caso contrário, a Administração Pública brasileira será pautada por critérios cada vez mais objetivos e distantes dos interesses dos seus cidadãos. (...) Assim, a garantia efetiva de *accountability* na atuação estatal permite que seja realizado de maneira concreta, o controle da eficiência do Estado na prestação de suas atividades, sem a qual impossível se imaginar a Eficiência do Controle, pois ausente estaria o pressuposto essencial de responsividade do agir Estatal.²⁴⁰

Precária, portanto, a tradicional acepção arraçoada pela doutrina que cinge a discricionariedade tão somente ao crivo da conveniência e da oportunidade do administrador público sem considerar a Eficiência, Eficácia e economicidade do órgão, "outrossim, considerando a nova concepção de Estado, ganha o controle proeminência. Além do exame de legalidade, devem os órgãos controladores verificar a Eficiência da gestão pública"²⁴¹

Somente para contemporizar e a título de exemplo quanto ao tema que se subjaz, traz-se à ponderação, a título de ilustração, que quando as Cortes de Contas determinam que a Administração Pública substitua, em obra de engenharia, material da estruturação edificante por outro com maior durabilidade, outra compreensão não se abstrai senão a de que tal intervenção é ingresso no elemento nuclear do Ato Administrativo, homenageando-se a Sustentabilidade do serviço público executado, colhendo-se, dessarte, por fundamento, os finitos recursos públicos disponíveis e a necessidade de se imprimir razoável durabilidade nos serviços prestados pelo Estado-Administração.

Em síntese, são exatamente os pressupostos lançados nas linhas precedentes que autorizam as Cortes de Contas, de forma exclusiva, a adentrar no núcleo do mérito administrativo e prospectarem a presença de prioridades constitucionais no ato administrativo levado a efeito pela Administração Pública.

²⁴⁰ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio avançado de controle interno: profissionalização e responsividade**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 120 e 133.

²⁴¹ ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 176.

É exatamente esse binômio que se revela pedra de toque para que os Tribunais de Contas tutelem a Sustentabilidade pentagonal - defendida nesta Tese - ou seja, é o indigitado binômio um dos artefatos mais significativos que conferem caráter especial à função de Controle Externo, titularizada pelas competências originárias que decorrem diretamente da CRFB/1988.

É a busca por esse controle finalístico que levou Moreira Neto a inferir que a vinculação da presunção da legalidade ao atendimento do princípio da finalidade são resquícios absolutistas que não mais encontram espaço no moderno conceito de controle e de Administração Pública:

Os prolegomenos do controle jurídico da Administração partiram com a afirmação dos princípios da legalidade e da finalidade, com a obrigatória vinculação do ato administrativo à regra legal de competência. (...) Entretanto, a presunção de legalidade e, desse modo, o que se tinha como um suposto e incontestável atendimento ao princípio da finalidade, nada mais era que um mítico legado absolutista, que ainda continuaria a sustentar, por mais algum tempo, a confortável desnecessidade de se explicitar, nos atos administrativos, e de modo claro e racional, a sua — hoje pacificamente exigida — conformidade finalística com o Direito. (...) Porém, um novo avanço só adviria com o ressurgimento contemporâneo de mais dois princípios em reforço: o da legitimidade e o da eficiência, ambos formulados já com vistas ao exercício de um controle finalístico em macroescala do agir administrativo, para superar a tradicional microescala da análise de ato por ato, instituindo-se um procedimento que, finalmente, permitia alcançar um novo patamar de vinculação jurídica para a administração, desta feita, à realização efetiva de um resultado determinante.²⁴²
(destaques do original)

Quanto às pessoas, naturais ou jurídicas que podem ser fiscalizadas pelas Cortes de Contas, temos que estas são as consignadas no Parágrafo único do art. 70 da CRFB/1988 – em exercício intelectual de hermenêutica constitucional com o art. 71 da mesma Lei Fundamental. Altounian, discorrendo sobre o assunto, assim definiu:

Todos os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as

²⁴² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, direito e Estado o direito administrativo em tempos de globalização** – *in memoriam* de Marcos Juruena Vilela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 104-105.

fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, terão suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas da União, ou pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Municípios, conforme a origem dos recursos.²⁴³

Scaff e Scaff²⁴⁴, quanto ao rol de pessoas que tem o dever de prestar contas às Cortes Superiores de Contas anotam que sua abrangência é muito ampla “pois envolve a qualquer pessoa, física ou jurídica, que, de alguma forma tenha recebido, utilizado, arrecadado, gerenciado ou seja beneficiário de bens, dinheiros ou valores públicos”.

Nesse diapasão, resta claro que o leque de pessoas com a obrigação de prestar contas ou passíveis de sofrer sindicância pelo Controle Externo protagonizado pelos Tribunais de Contas é expressivamente ampliado, na Constituição vigente, para promover a tutela dos valores ou bens, de qualquer natureza, que pertençam ao erário.

Impera consignar e deixar evidente, não obstante algumas inconsistências conceituais encontradas na literatura especializada, como já colacionado, que esta Tese constata, neste ponto, que a **função** dos Tribunais de Contas brasileiros, na estrutura da Carta Federal vigente, é essencialmente de controle e fiscalização. O seu **objeto** de sindicância é especificamente a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

A **finalidade** dos tribunais de Contas é aferir ou escrutinar a legalidade, Legitimidade e economicidade que devem revestir os atos da Administração Pública. Com relação às **pessoas** alcançadas pela sindicância das Cortes de Contas, é toda pessoa, natural ou jurídica, pública ou privada, que utilize arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos.

²⁴³ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl.- Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 435.

²⁴⁴ SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Comentário ao artigo 70, In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1167.

É o que se infere dos dados extraídos da ampla pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e documental consultada, perscrutada à luz da interpretação e hermenêutica constitucional do art. 70 e 71 da CRFB/1988 e norteada pela doutrina mais autorizada, coerente, razoável e coesa com os princípios subjacentes ao princípio da democracia, entre eles o Princípio da Boa Administração Pública e o Princípio da Sustentabilidade, concebidos nesta tese como Direitos Fundamentais.

Pode-se compreender, por tudo dito, “de acordo com a sistemática traçada pela Constituição Federal, e com as feições concretas que a legislação ordinária lhes tem atribuído, os Tribunais de Contas atuam estritamente vinculados à defesa do patrimônio da sociedade. Este é o seu múnus, avaliar a gestão administrativa do Estado, ajustando a atuação dos agentes públicos ao plano da legalidade, dando-lhes o restrito espaço que é representado pelo interesse público, verificando o grau de Eficiência da Administração Pública e cobrando as avarias sofridas pelo erário a quem quer que seja.”²⁴⁵.

Assim, impende consignar que “(...) embora apontado como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas não faz parte desse Poder. Não é órgão que o integre e não está subordinado ou controlado por ele. Deveras, os vínculos de subordinação ou tutela administrativa são os vínculos possíveis para que se considere que um órgão está integrado ou enquadrado na intimidade de um certo Poder que lhe compõe a estrutura.

Resulta claro, portanto, que o Tribunal de Contas, conquanto seja um órgão auxiliar do Poder Legislativo, como estatui a Carta do País, não é, todavia, órgão pertencente ao Poder Legislativo”.²⁴⁶

É possível inferir, dos diálogos travados com o recorte teórico deste subtópico, que o bom controle público é o que está comprometido com a essencial

²⁴⁵ CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 231:193-216, jan/mar 2003, p. 195.

²⁴⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, São Paulo: n. 72, out./dez. 1984. p. 136.

concretude dos princípios constitucionais, com a legalidade, Legitimidade e economicidade dos atos da Administração Pública, prospectados para, potencialmente, coibir más condutas e fomentar as boas práticas, com mira na Eficiência, Eficácia e na Efetividade, sobretudo na tutela da Sustentabilidade, concebida como princípio vetor de toda a atuação da Administração Pública. Controle este, que, sem abusos ou arbitrariedades, persegue seu nobre mister constitucional de, na condição de guardião, tutelar o patrimônio social.

Com as demonstrações de atuação e alocação dos Tribunais de Contas na estrutura orgânico-operacional da ordem constitucional vigente, impera dizer que tais órgãos compõem um espectro de valor jurídico e se qualifica como cláusula pétrea visto que entranhado na estrutura federativa do Estado brasileiro. É possível inferir ser órgão de natureza permanente, sendo vedada sua supressão no constitucionalismo adotado sob a égide da Carta Política de 1988.

Com essas balizas segue-se, na subseção seguinte, a discorrer acerca dos instrumentos que dispõem as Cortes de Contas para o efetivo exercício do Controle Externo como vocação constitucional originária.

2.4 Instrumentos de Controle dos Tribunais de Contas

A prestação jurisdicional dos Tribunais de Contas, na conjuntura arquitetada pela ordem constitucional, a exemplo dos demais órgãos jurisdicionais, pode ser exercida no exame da tutela de mérito, bem como na tutela de urgência para proteger o bem jurídico objeto da proteção jurídica, delineada pelas Ciências Jurídicas.

Assim, se presentes os pressupostos autorizadores da proteção jurisdicional, poderão as Cortes de Contas, por intermédio de Tutela Protetiva Cautelar, proferir decisões que podem ser proferidas de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, do órgão técnico de auditoria, de qualquer cidadão ou pessoa jurídica interessada, com ou sem a prévia oitiva do requerido, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de

continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

Nessa matéria, a Corte Suprema brasileira, quando do julgamento do Mandado de Segurança n.º. 26.547/DF, de relatoria do ministro decano Celso de Mello, posicionou-se pelo reconhecimento do poder geral de cautela dos Tribunais de Contas.

Veja-se trecho da Decisão:

Com efeito, impende reconhecer, desde logo, que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas.

Entendo, por isso mesmo, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.

(...) Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.

Torna-se essencial reconhecer — especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos (MARCELO CAETANO. *Direito Constitucional*, São Paulo: Forense, 1978. v.2, item 9, p. 12-13; CASTRO NUNES. *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, São Paulo: Forense, 1943. p. 641-650; RUI BARBOSA, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, São Paulo: Saraiva, 1932, v.1, p. 203-225, coligidos e ordenados por Homero Pires, 1932, Saraiva, v.g.) — que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha,

como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.²⁴⁷

Há profícua jurisprudência no STF reconhecendo o poder geral de cautela das Cortes de Contas para determinar a suspensão da Eficácia de atos da Administração Pública que, em tese, possam estar eivados de ilegalidades ou irregularidades:

Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (arts. 4º e 113, § 1º e 2º da Lei 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.²⁴⁸

O artigo 44 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União - TCU prevê, inclusive, a possibilidade de medida cautelar para o fim de afastamento provisório de qualquer agente que potencialmente possa causar embaraço aos trabalhos da Corte ou provocar dano aos cofres públicos:

Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.²⁴⁹

O Poder Geral de Cautela afeto às Cortes de Contas, a toda evidência, revela-se de proeminentemente preventiva; em epítome, referida atuação está ancorada no inciso IV, do art. 71, CRFB/88 e por entendimento pretoriano pátrio, lastreada no Poder Geral de Cautela afeto às Cortes de Contas, decorrente, diretamente, do Texto Constitucional de 1988, conforme entabulado em seus arts.

²⁴⁷ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. MS 26547/DF, de 23 de maio de 2007. Relator: Min. Celso de Mello, Plenário, DJU, 29/05/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo468.htm>>. Acesso em 14.05.2017.

²⁴⁸ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. MS.n. 24.510/DF, Plenário, Relator. Min. Ellen Gracie, j. Em 19.11.2003, DJ. de 19.03.2004.

²⁴⁹ BRASIL. **Lei 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

70 e ss. e, especificamente, nas Leis Orgânicas de cada Tribunal das Unidades Federadas.

A título de exemplo menciona-se a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União que institui em seu artigo 44 da Lei 8.443 de 16 de julho de 1992, no signo de Fiscalização de Atos e Contratos da Administração Pública, o seguinte ordenamento:

art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.²⁵⁰

No caso do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para exemplificar, consagrou o instituto em testilha no art. 38, inciso II da Lei Complementar n. 152/96²⁵¹, estando presente, também, tal regramento nas Leis Orgânicas dos demais 25 Tribunais de Contas Estaduais, no Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos dois Tribunais de Contas Municipais de São Paulo e Rio de Janeiro e nos quatro Tribunais de Contas dos Municípios do Ceará, Bahia, Pará e Goiás, totalizando, assim, a afetação do Poder Geral de Cautela e atuação de ofício ou espontânea aos 34 Tribunais de Contas brasileiros²⁵².

Além das medidas cautelares para os fins que se destinam, as Cortes de Contas possuem variado instrumental para desempenhar suas competências institucionais, tais como, auditoria, inspeção, tomada de contas especial, fiscalização eletrônica para acompanhar a execução orçamentária na forma da legislação de

²⁵⁰ BRASIL. **Lei 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

²⁵¹ BRASIL. **Lei 154 de 26 de julho de 1996. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

²⁵² MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1531.

responsabilidade fiscal, em homenagem ao princípio do equilíbrio fiscal, que é compatibilização entre receitas e despesas, entre outros. Nessa toada, releva conceituar, em rol não exaustivo, algumas das mais relevantes ferramentas de fiscalização dos Tribunais de Contas brasileiros.

As auditorias e inspeções promovidas pelas Cortes de Contas têm espeque constitucional no inciso IV do art. 71 da CRFB/1988 que autoriza a realização de “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II”. Estão previstas, também, no inciso IV do art. 1º da Lei n. 8.443/1992 que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

IV - acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno.²⁵³

Tem-se, destarte, que a modalidade de fiscalização-controle a cargo das Cortes de Contas dá-se mediante realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que tem por finalidade verificar a legalidade, a Legitimidade e economicidade de atos e fatos administrativos.

Há que se esclarecer que o processo legislativo federal, deflagrado para editar a sobredita Lei Orgânica do TCU, como regulamentação operacional da função constitucional das Cortes de Contas teve sua fundamentação material, e, em certa medida, procedimental, adotada pelos demais entes federativos que - em homenagem ao princípio da simetria constitucional, previsto no art. 75 da

²⁵³ BRASIL. **Lei 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

CRFB/1988 - a reproduziram nas suas respectivas Constituições Estaduais, Lei Orgânica Distrital e Leis Orgânicas municipais, bem como na legislação ordinária que instrumentalizou a execução das funções de Controle Externo atribuídas aos Órgãos Superiores de Controle Externo.

Todos os Tribunais de Contas brasileiros, da União, estaduais, distrital ou municipais, portanto, preveem expressamente os institutos da auditoria e inspeção como ferramentas de fiscalização e controle. A Inspeção pode ser definida como um ‘instrumento de fiscalização e controle atribuído ao Tribunal de Contas no escopo de suprir omissões, esclarecer fatos, comprovar declarações prestadas ou apurar denúncia relativa a ato praticado no âmbito de suas atribuições’²⁵⁴.

Ou, ainda, como um procedimento fiscalizatório que tem o escopo de “suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à Legitimidade de fatos da Administração e de Atos Administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à jurisdição do Tribunal de Contas.”²⁵⁵

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – TCU, em seu artigo 240 assim a qualifica:

Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.²⁵⁶

²⁵⁴ GUERRA, Evandro Martins. Competências constitucionais dos Tribunais de Contas. **Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 1, n. 7, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=7091>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

²⁵⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 313.

²⁵⁶ BRASIL, Resolução-TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2 de janeiro de 2015 - Ano XLVIII – n. 1. Disponível em: [file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20(3).pdf). Acesso em 01.06.2017.

Impende definir, para efeito de delimitação teórica, que as inspeções se classificam em ordinárias, especiais e extraordinárias. As ordinárias serão realizadas nos moldes das programações aprovadas pelo órgão de Cúpula do Tribunal e terão por objetivo verificar a execução física dos projetos e atividades, dos registros contábeis, dos controles patrimoniais, bem como a fidelidade na guarda ou administração de dinheiros e valores do Estado, Distrito Federal e Municípios, ou pelos quais estes respondam.

Por outro lado, as inspeções especiais serão determinadas, em cada caso, pelas Cortes, *ex-officio* ou por solicitação de seus membros ou outros órgãos internos da estrutura fiscalizatória dos Tribunais de Contas, e tem como objeto a coleta de dados para esclarecer fato determinado, verificar *in loco* da execução de contratos, bem como para dirimir dúvidas ou suprir omissões em processos em trâmite no Tribunal, relativo a negócio jurídico bilateral.

Guerra, assim tratou de caracterizá-las:

As inspeções são chamadas ordinárias ou extraordinárias de acordo com o que as originam e fundamentam. Ordinárias são aquelas regulares, periódicas, costumeiras, que visam o acompanhamento dos atos de despesa, verificando a legalidade, a legitimidade e a economicidade, assim como se guardam conformidade com os planos e metas de governo. Extraordinárias são aquelas excepcionais, singulares, que só ocorrem em dadas circunstâncias imprevistas, sendo determinadas para apuração e verificação de caso concreto, seja por iniciativa do próprio Tribunal no cumprimento de sua missão institucional, ou por provocação de terceiros através de denúncia ou representação, sempre quando existam indícios de atos de gestão irregulares ou prejudiciais ao erário.²⁵⁷

A terceira modalidade de inspeção, em teoria - presente nos Regimentos Internos, expressa ou implicitamente dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios - são as extraordinárias que devem ser autorizadas em cada caso pelo órgão Superior de cada Corte de Contas, e possui

²⁵⁷ GUERRA, Evandro Martins. Competências constitucionais dos Tribunais de Contas. **Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 1, n. 7, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=7091>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

como objeto a ser fiscalizado os fatos cuja relevância ou gravidade exijam imediato exame mais detido e aprofundado, dos quais podem decorrer grave lesão ao interesse público.

Relativamente às auditorias, seu campo de atuação, como instrumento de fiscalização-controle, postos a cargo dos Tribunais de Contas, é instrumento de grande valia; sua utilização, sempre tendo como pressupostos a materialidade, risco e relevância do objeto sindicado, serve para instruir processos de contas e subsidiar todos os procedimentos deflagrados pelas Cortes de Contas. Franco e Marra, em esforço para conceituar o instrumento, assim feriram a questão:

A auditoria compreende o exame de documentos, livros e registros, inspeções e obtenções de informações e confirmações, internas e externas, relacionadas com o controle do patrimônio, objetivando mensurar a exatidão desses registros e das demonstrações contábeis deles decorrentes.²⁵⁸

Mileski informa que a auditoria é uma técnica oriunda do setor privado. É relativamente recente seu emprego na órbita pública e enaltece a contribuição das Cortes de Contas no aprimoramento do mencionado procedimento:

Na atualidade, os procedimentos de auditoria foram, em muito, aprimorados, com os Tribunais de Contas Brasileiros exercendo essa atividade mediante *manuais de auditoria*, que propiciam uma ação técnica mais apropriada de avaliação dos atos do Poder Público. Quanto mais atualizados, integrados e sistematizados forem os instrumentos disponíveis de aferição, invariavelmente melhores serão os resultados da fiscalização realizada. (...) O conceito de auditoria tem tido uma evolução célere, na medida em que deve acompanhar as novas técnicas administrativas, tendo em conta a legislação editada para a execução das funções do Estado. Assim, pode-se dizer que não há um conceito abrangente de auditoria, com aceitação generalizada, alcançando o público e o privado.²⁵⁹

Em Guerra, auditoria corresponde ao “exame analítico e pericial desenvolvido pelas Cortes de Contas, que se segue ao desenvolvimento das operações. É o procedimento voltado à verificação e avaliação dos sistemas

²⁵⁸ FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria Contábil**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 1995, p. 22.

²⁵⁹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 358-359.

adotados, visando minimizar os erros ou desvios cometidos na gerência da coisa pública”.²⁶⁰

Furtado anota que “a auditoria é o processo de mais amplo escopo do TCU” e seu desiderato é apurar ilegalidades em ato ou contrato específico, podendo ser definidas em:

As *auditorias*, como observado, podem ser de *conformidade*, que examinam a adequação da gestão ao ordenamento jurídico, ou *operacionais*. Estas, as auditorias operacionais, dividem-se em duas subcategorias: 1. *auditorias de desempenho operacional*, cujo foco é a eficiência e a eficácia de determinado programa de governo; e 2. as *avaliações de programas*, cujo propósito é verificar a efetividade das atividades ou programas governamentais.²⁶¹ (destaques do original)

Com efeito, do olhar atento e preocupado em legar Eficiência, Eficácia, Efetividade e economicidade à gestão dos recursos públicos é que os Tribunais de Contas buscaram amadurecer o objeto e processo de concretização das auditorias operacionais, tornando-as, cada dia mais, uma competente ferramenta de controle dos atos da Administração Pública, com múltiplas vertentes de fiscalização que vão desde a proteção dos recursos públicos à tutela da Sustentabilidade, objetivando atrair a Boa Administração Pública. A esse respeito tem-se que:

A crescente preocupação com a obtenção de eficiência, eficácia e economia na gestão dos recursos públicos faz com que as informações geradas pelos relatórios financeiros da contabilidade tradicional não sejam suficientes. Para suprir a necessidade de informações gerenciais que demonstrem como se encontram estas variáveis perante os órgãos e entidades públicas, surgiu à técnica de auditoria operacional.²⁶²

²⁶⁰ GUERRA, Evandro Martins. Competências constitucionais dos Tribunais de Contas. **Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 1, n. 7, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=7091>>. Acesso em: 01.06.17.

²⁶¹ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 972.

²⁶² ACHKAR, Azor El. Auditoria Operacional Ambiental: Instrumento para Efetivação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente. **Revista Controle**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, jul./dez. 2011, p. 208. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=242784>>. Acesso em: 09.06. 2017.

A natureza das auditorias permite que nada fuja aos olhos e alcance do controle conferido constitucionalmente aos Tribunais de Contas:

Como decorrência do escopo de atribuições conferidas pela Constituição de 1988, a natureza investigativa das auditorias públicas encontra-se latente. Nenhum programa, atividade ou ação desempenhada pelo Poder que deve administrar a sociedade foge do controle e fiscalização. Temas como prestação da saúde, promoção da assistência social e suas vertentes, como família, crianças, idosos e portadores de deficiências, ações de fomento à cultura, atividades voltadas ao bem-estar dos índios e a gestão do patrimônio público ambiental passam a ser alvo de atuação do poder conferido às cortes de controle externo.²⁶³

Importa assinalar que, para fundamentar esta tese, as auditorias operacionais figuram como instrumento da fiscalização-controle de maior expoente para a consecução do objeto apontado por esta pesquisa. Isto por que referida modalidade de auditoria revela-se eficiente e profícuo instrumento hábil para a identificação de irregularidades ou ilegalidades concretizadas por parte da Administração Pública.

Para melhor visualização do que se afirma, o Manual de Auditoria Operacional, editado pelo Tribunal de Contas da União - com forte reflexo nas demais Cortes de Contas brasileiras – assim conceitua:

Auditoria operacional (ANOp) é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública. (...) As auditorias operacionais podem examinar, em um mesmo trabalho, uma ou mais das principais dimensões de análise.²⁶⁴

²⁶³ ACHKAR, Azor El. Auditoria Operacional Ambiental: Instrumento para Efetivação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente. **Revista Controle**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, jul./dez. 2011, p. 202-203. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=242784>>. Acesso em: 9 jun. 2017.

²⁶⁴ Brasil. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. -- 3. ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010, p.11.

Jacoby Fernandes²⁶⁵ informa que o termo auditoria operacional surgiu no VII Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI²⁶⁶, ocorrido no ano de 1971 e, desde então, passou a ser adotado por inúmeros países. Na América Latina, em específico, foi introduzido pela Organização Latino-Americana, e no Brasil, ao se estabelecer a competência das Cortes de Contas para levar a efeito o controle por meio de auditoria operacional, o legislador originário “resguardou, com esse poderoso instrumento, de forma inédita na vida jurídica nacional, a possibilidade de concretização dos princípios da Eficiência e da Eficácia”, e arremata “A auditoria operacional visa avaliar o conjunto de operações e indicar os procedimentos que devem ser revistos, objetivando o aperfeiçoamento das atividades que pretenda uma radiografia da sua *performance* (...)”

As dimensões de desempenho que norteiam as auditorias operacionais, conforme o Manual de Auditoria Operacional do TCU²⁶⁷, repousam, basilaramente, na análise da economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade.

Segundo o cotejado Manual, a economicidade “refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos colocados à sua disposição”; a Eficiência “é definida como a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade”,

A Eficácia “diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações”. Já a Efetividade “diz respeito ao alcance dos resultados

²⁶⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 313.

²⁶⁶ The International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) ou Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, é uma organização que congrega entidades superiores de auditoria externa governamentais de vários países, com o objetivo principal de promover o desenvolvimento, a capacitação e a transferência de conhecimento, assim como a melhoria da auditoria governamental em todo o mundo. Fonte: <http://www.intosai.org/about-us.html>. Acesso em 18.05.2017

²⁶⁷ Brasil. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. -- 3. ed. -- Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010, pp.11-12.

pretendidos, a médio e longo prazo (...), portanto, ao examinar a Efetividade de uma intervenção governamental, pretende-se ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos”.

Transpõe-se, abaixo, para melhor visualização, figura gráfica retirada do aludido Manual de Auditoria que, didaticamente, expõe a forma de persecução das dimensões presentes nas auditorias operacionais:

Figura 1 - Dimensões das Auditorias Operacionais



Fonte: Adaptado de ISSAI 3000/1.4, 2004.²⁶⁸

Dessa sorte, sob a perspectiva da economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade e, da gestão pública fiscalizada, o instituto da auditoria se presta, igualmente, para avaliar, do ponto de vista de desempenho operacional, as atividades e sistemas dos órgãos e entidades e aferir os resultados alcançados pelos programas e projetos governamentais a seu cargo, sem, contudo, o órgão de controle se convolar no gestor público, uma vez que deve respeitar os limites do Controle Externo, como já reverberado.

²⁶⁸ Brasil. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. -- 3. ed. -- Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010, p.11.

Anota-se que para além das quatro dimensões de desempenho supracitadas, no próprio Manual de Auditoria Operacional, cunhado pelo TCU, há cuidadoso registro de que:

Além das quatro dimensões de desempenho examinadas, outras, a elas relacionadas, poderão ser explicitadas em razão de sua relevância para a delimitação do escopo das auditorias operacionais. Aspectos como a qualidade dos serviços, o grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas (geração de valor público), equidade na distribuição de bens e serviços podem ser tratados em auditorias operacionais com o objetivo de subsidiar a accountability de desempenho da ação governamental.²⁶⁹

Servem, ainda, as auditorias deflagradas pelos Tribunais de Contas para fazer conhecer a organização-estrutural e o funcionamento dos Órgãos e entidades da Administração direta, indireta e fundacional dos Poderes da União Federal, do Estado-membro, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas no que respeita aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais, “que sob o enfoque da Eficiência, Eficácia e economicidade da ação governamental busca verificar o grau de Eficiência da Administração pelos resultados.”²⁷⁰

Para Araújo²⁷¹, a auditoria operacional é “o exame objetivo e sistemático da gestão operativa de uma organização, programa, atividade ou função e está voltada para a identificação das oportunidades para se alcançar maior economia, Eficiência e Eficácia.”

Observa-se, ainda, que alguns autores não incluem a Efetividade no rol de indicadores de desempenho, entretanto, as Cortes de Contas já há algum tempo vêm absorvendo a importância de incorporá-la, como componente de alta relevância, aos objetivos das auditorias operacionais, porque é a Efetividade o

²⁶⁹ Brasil. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. -- 3. ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010, p.12.

²⁷⁰ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 360.

²⁷¹ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001, p. 34.

indicador que revelará o grau de satisfação dos destinatários dos serviços prestados pela Administração Pública.

Moreira Neto pontifica, com bastante clareza, que:

(...) a intenção nem sempre corresponde ao resultado, a realização da legitimidade ficará, em última análise, dependendo do que hajam produzido os agentes políticos ao aplicarem as parcelas de Poder Estatal a seu cargo. Será essa confrontação, entre o que deveria realizar, a partir de sua proposta, e o que de fato realizou, a derradeira aferição qualificatória da legitimidade – a legitimidade finalística. (...) E de tal forma caprichosa se pode tornar essa avaliação, que o agente político, embora haja sido eficiente na condução de políticas públicas específicas, intercorrentemente legitimadas, poderá vir a produzir resultados que, em seu todo, virão a ser rejeitados pelos governados.²⁷²

Furtado também contribui com a questão e esclarece que a Eficiência, a Eficácia e a Efetividade são decorrentes do controle de economicidade, razão pela qual no Manual de auditoria operacional do TCU a Efetividade jamais poderia deixar de figurar expressamente:

Esses três aspectos foram disciplinados pelo *Manual de auditoria operacional* do TCU. De acordo com o manual, a *efetividade* corresponde à relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos previstos ou esperados); a *eficácia* indica as metas alcançadas, independentemente de qualquer relação com custos ou com os impactos esperados; e a *eficiência* apresenta a relação entre os resultados ou produtos gerados por determinada atividade ou programa e os custos necessários à execução do programa ou da atividade.²⁷³

Gravada dessas premissas que lhe dão feição, as auditorias operacionais, como um instrumento do controle-fiscalização, afeta às funções e competências dos Tribunais de Contas. Obedecerão a rígido planejamento anual, semestral ou trimestral, específico, elaborado pelo Tribunal de Contas de cada ente federativo, tendo como substrato factual a necessidade identificada em pesquisa amostral das

²⁷² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, n. 4, dezembro, 2005, janeiro, fevereiro, 2006, p.12. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 26 de março de 2016.

²⁷³ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 949/950.

políticas públicas, programas e planos de governo elaborados pelos órgãos e Poderes Fiscalizados. Com esse contorno, as auditorias convolvam-se em mecanismo de controle de alta envergadura, capaz de ensejar maior cautela naqueles que manuseiam bens ou valores da *res pública*:

A utilização de mecanismos de controle dos resultados na administração pública é uma das maiores novidades em termos de accountability democrática. Trata-se de responsabilizar o poder público conforme o desempenho dos programas governamentais. Isso pode ser feito por órgãos do próprio governo — contanto que tenham autonomia para fazê-lo —, por agências independentes organizadas e financiadas pela sociedade civil e, ainda, pelas instituições que tradicionalmente têm realizado o controle administrativo- financeiro. O novo aqui não é tanto os atores que fiscalizam, e sim o que se procura fiscalizar.²⁷⁴

O controle que as Casas de Contas exercem, pelo que se depreende, é sinérgico à medida em que “constitui, então, uma parte do processo de “accountability ou responsabilização política dos governantes para garantir (ou tentar garantir) que eles atuem, de fato, como representantes do povo”²⁷⁵.

Nessa vertente, o Tribunal de Contas “exercita função de controle, atuando para assegurar a legalidade, a economicidade e a Legitimidade dos atos administrativo. Por inerência, o Tribunal de Contas toma partido na defesa das contas e dos cofres públicos”²⁷⁶, e porque não dizer, do patrimônio social, este arcado com o sacrifício dos tributos impostos à sociedade.

Especial destaque recebe nesta pesquisa as auditorias ambientais protagonizadas pelos Tribunais de Contas na proeminente tutela da dimensão ecológica da Sustentabilidade. O Tribunal de Contas da União - acompanhado por

²⁷⁴ ARANTES, R. B.; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C. G.; TEIXEIRA, M. A. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. V. M. (Org.). **Burocracia e política no Brasil; desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 129.

²⁷⁵ ARANTES, Rogério Bastos et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010, p. 113.

²⁷⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14. ed., São Paulo: Dialética, 2010, p. 940.

quase todas as demais Cortes de Contas Estaduais, Distrital e Municipais - seguindo orientação da INTOSAI, expediu o Manual de Auditoria Ambiental²⁷⁷ publicado pela Portaria n. 383/1998²⁷⁸.

O Manual dispõe, em seus incisos I e II do art. 2º, que o Poder Público deve ter como objetivo a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Para tanto, o desenvolvimento socioeconômico deve observar e respeitar os referidos objetivos. O aludido Manual apôs uma definição de auditoria ambiental sinalizando que é um: “conjunto de procedimentos aplicados ao exame e avaliação dos aspectos ambientais envolvidos em políticas, programas, projetos e atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades sujeitos ao seu controle.”

Na literatura também se encontra vasta conceituação para as auditorias ambientais. Para Barbieri²⁷⁹, a expressão ‘tornou-se bastante elástica, podendo significar uma diversidade de atividades de caráter analítico voltadas para identificar, averiguar e apurar fatos e problemas ambientais de qualquer magnitude e com diferentes objetivos”. Em Machado²⁸⁰ corresponde ao “procedimento de exame e avaliação periódica ou ocasional do comportamento de uma empresa em relação ao meio ambiente. Pode ser pública ou privada, conforme seja determinada e/ou realizada pelo Poder Público ou pela própria empresa”.

É cediço que as auditorias levadas a efeito pelas Cortes de Contas podem se dá na forma de auditoria de conformidade ou operacional, contudo, destaca-se que é sobre as auditorias operacionais ambientais que recai o maior enfoque desta pesquisa científica doutoral no que diz respeito aos instrumentos de

²⁷⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do TCU n. 52**, de 16 de junho de 2001. Edição especial Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, p. 12. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21.nov. 2015.

²⁷⁸ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Portaria n° 383 de 05 de agosto de 1988**. Aprova a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental - PDFA. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 08.01.2016.

²⁷⁹ BARBIERE, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 190.

²⁸⁰ MACHADO, Paulo Afonso Leme. Auditoria ambiental. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Edição Comemorativa da Conferência Internacional de Auditoria Ambiental, Brasília, ano 35, n. 100, abril/junho de 2004, p. 96.

controle dos Tribunais de Contas, porque “possui espectro de maior amplitude quando cotejado com a já enfocada auditoria de conformidade, haja vista que busca avaliar a Eficácia das providências adotadas pelo ente auditado para prevenir ou reparar danos em detrimento do meio ambiente.”²⁸¹

As Cortes de Contas há mais de duas décadas vêm se lançando e tentando operacionalizar mecanismos de efetiva proteção ambiental. Alvarez e Mota fizeram constar, em obra por eles organizada:

As auditorias já vêm sendo implementadas há quase duas décadas no país. Entretanto, pode-se afirmar que diversos pontos ainda necessitam ser aperfeiçoados no uso da ferramenta no Brasil, tanto na gestão empresarial quanto como instrumento de políticas públicas. Ênfase especial necessita ser dada ao controle de qualidade dos relatórios, evitando-se possíveis omissões, ou mesmo distorções, em dados e resultados. (...) As auditorias do TCU contribuem para verificar como os órgãos e as entidades públicas adquirem, protegem e utilizam seus recursos, as causas de práticas antieconômicas e ineficientes, o cumprimento das metas previstas e a eficiência e eficácia da gestão, sendo que as auditorias de programas buscam analisar os objetivos e resultados alcançados na intervenção governamental. (...) A atuação dos TCs no controle externo da gestão ambiental é bastante abrangente, incluindo a realização de auditorias e outros procedimentos fiscalizatórios das entidades da administração direta e indireta cujas atividades produzam significativos impactos ambientais, como, também, o julgamento das contas anuais dos administradores públicos e das contas de governo.²⁸²

As auditorias operacionais ambientais se revelam, portanto, como proeminente mecanismo de tutela ao meio ambiente. Achkar defende que por todos os instrumentos de defesa e proteção ao meio ambiente o direito ao meio ambiente saudável deve ser reconhecido como um Direito Fundamental, devendo o Poder Público, por seus entes e representantes, obrigarem-se por referida proteção. Assim, as Cortes de Contas possuem Legitimidade e dever de promoverem a tutela ambiental:

²⁸¹ GOMES, Fernando Cleber de Araújo. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 143.

²⁸² ALVAREZ, Albino Rodrigues. MOTA, José Aroudo (orgs). **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: IPEA, 2010, p. 348-352. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro07_sustentabilidadeambienta.pdf. Acesso em: 29.07.2016.

Os tribunais de contas podem e devem desempenhar sua missão constitucional a partir deste novo paradigma. A sua prerrogativa de fiscalizar e controlar os entes públicos lhe coloca em posição privilegiada para exame minucioso da prática da gestão ambiental desempenhada pela Administração, pelo Legislativo e pelo Judiciário. (...) Neste escopo, as auditorias ambientais públicas representam imprescindível instrumento para busca de efetividade e garantia da manutenção do meio ambiente hígido. Os tribunais de contas devem, com urgência, fomentar o exercício deste poder institucional conferido pela Carta Magna e contribuir para melhoria da prestação do serviço em prol do meio ambiente, desempenhado pelos órgãos especializados.²⁸³

Correa e Andrade, nesse sentido, acenam que as Cortes de Contas possuem, indubitavelmente, Legitimidade para sindicatar amplamente os bens e valores públicos, incluindo nessa acepção, os bens indisponíveis da vida, como o meio ambiente:

Quando se fala em patrimônio público, muitos ainda têm a visão ultrapassada de que tal conceito apenas engloba os bens e valores em sentido estrito, não fazendo menção ao meio ambiente. Acontece que o meio ambiente deve integrar; para todos os fins, o conceito de patrimônio público, ensejando, da mesma forma, uma fiscalização tão ou mais rigorosa e aprofundada do que a fiscalização tradicionalmente efetuada com relação aos demais bens e valores públicos. (...) É neste contexto que se inserem os Tribunais de Contas, como titulares da competência para verificar a aplicação dos recursos públicos, não somente no que se refere ao aspecto contábil-legalista, mas da eficiência, eficácia e efetividade com que esses recursos são aplicados, se estão sendo revertidos para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e se o meio ambiente está sendo preservado ou transformado de forma racional.²⁸⁴

Com efeito, a gerência dos recursos ambientais promovida pelos Tribunais de Contas ganha cada vez mais robustez, e é descabido que os Órgãos de Controle Externo excluíssem de sua fiscalização matéria que é dever de defesa por parte do Poder Público como um todo²⁸⁵. Nesse norte:

²⁸³ ACHKAR, Azor El. Auditoria Operacional Ambiental: Instrumento para Efetivação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente. **Revista Controle**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, jul./dez. 2011, p. 195 e 207. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=242784>. Acesso em: 9.06.2017.

²⁸⁴ CORREA, Heitor Delgado; ANDRADE, Pierre André da Rocha. Avaliação da gestão ambiental como indicador de desempenho do mandato de agente político. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 27, p. 34-44, ago., 2004, p. 41.

²⁸⁵ GOMES, Fernando Cleber de Araújo. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio**

(...) o Tribunal de Contas, na área de sua competência e jurisdição, tem a obrigatoriedade positiva de defender e preservar o meio ambiente e de reparar danos ambientais que causarem (caput e parágrafos segundo e terceiro, artigo 225, CF). (...) Para tal finalidade, cabe aos Tribunais de Contas se revestirem de todo um aparato para a execução de auditorias, acompanhamentos e informações compreendidas no âmbito da gestão ambiental. É importante destacar que, para a realização de fiscalizações/auditorias, faz-se necessário um planejamento prévio que identifique os órgãos ou entidades que serão fiscalizados em um determinado período e os pontos que serão investigados. Compreende-se que a fiscalização dos recursos em relação ao patrimônio ambiental contempla todas as modalidades de auditoria (conformidade, natureza operacional, desempenho operacional, avaliação de programa).²⁸⁶

Quanto ao momento em que as auditorias são deflagradas, seja qual for a sua modalidade²⁸⁷, ocorre de acordo com o planejamento programático das Cortes de Contas, que inclua os órgãos e entidades a serem auditadas e visará, primordialmente, contribuir para agilizar a instrução dos respectivos processos de prestação anual de contas e tomada de contas quando instauradas, considerando critérios de materialidade dos recursos administrados, bem como a natureza e importância socioeconômica dos órgãos e entidades auditados, perquirindo, sempre, se presentes, os requisitos de materialidade, risco e relevância, mas não só isso.

Bento Gomes pondera que quando o Tribunal de Contas analisa os resultados dos programas:

(...) se preocupa, também, em proceder, além da fiscalização da regularidade, de caráter legal-orçamentário-contábil-financeiro, ou seja, de ordem formal, ao controle de execução das políticas públicas. Em assim fazendo, o Tribunal de Contas dá visibilidade àquilo que (...) exprime-se pela abstrata linguagem dos algarismos. A exibição clara dos resultados da ação governamental pelo controle externo torna visíveis e inteligíveis para a sociedade os produtos da aplicação dos recursos públicos ou seu desperdício. (...) a análise dos resultados não se esgota na verificação dos produtos gerados

ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 141.

²⁸⁶ QUEIROZ, Marlon Rolim. O Papel dos Tribunais de Contas no Controle da Gestão Ambiental. **Revista Controle**, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, jan./jun. 2011, p. 258. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=242813>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

²⁸⁷ Exceto as auditorias extraordinárias que se vinculam à imprevisibilidade dos fatos humanos que podem aflorar em qualquer período do exercício administrativo em execução, podendo, portanto, serem deflagradas a qualquer instante, pelo órgão de Controle Externo.

pelos programas de governo. Para além desse controle, impende avaliar o impacto desses programas na economia e no conjunto da sociedade.²⁸⁸

É necessário, ainda, para que não restem dúvidas acerca da definição dos institutos ora analisados, traçar breve diferenciação entre a inspeção e a auditoria:

Auditoria é gênero que comporta todo o tipo de exame e verificação - documental ou fático - de operações, atividades e sistemas das entidades do Poder Público. Inspeção é verificação efetuada no local do órgão auditado - *in loco* - para exame da atuação gestora na forma como está se processando. Assim, inspeção é espécie do gênero auditoria. Toda a inspeção é um procedimento de auditoria, mas nem toda auditoria é efetuada por inspeção.²⁸⁹

A Auditoria é, portanto, conforme inferência do pesquisador, o procedimento de controle utilizado pelo Tribunal para obter dados de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, quanto aos aspectos técnicos, de legalidade e de Legitimidade da gestão dos responsáveis pelo órgão público ou por entidade privada, que tenha celebrado convênios ou contrato com o Poder Público, relativo a projeto, programa ou atividade auditadas, com vistas a verificar a consistência da respectiva prestação ou tomada de contas apresentada aos Tribunais de Contas, com desiderato de esclarecer quaisquer aspectos atinentes a atos, fatos, documentos relativos ao controle-fiscalização, hábil, dessarte, enquanto mecanismo de controle, à proteção da Sustentabilidade, nas dimensões definidas nesta Tese.

Com efeito, há que destacar o relevante avanço das Cortes de Contas com o advento da LRF no aprimoramento dos seus instrumentos fiscalizatórios, acentuando, em específico, o potencial que as auditorias operacionais têm de legar Efetividade à Administração Pública:

²⁸⁸ GOMES, Adhemar Martins Bento. **A trajetória dos tribunais de contas: estudos sobre a evolução do controle externo da administração pública**. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Salvador, 2002, pp. 77/81.

²⁸⁹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 360.

Além das atribuições trazidas pela LRF, pode-se citar ainda o treinamento de pessoal para atuar em novos quadros institucionais como os dos orçamentos participativos, das auditorias de desempenho e de avaliação de programa, as chamadas auditorias de natureza operacional (Anop). Com tais auditorias, os TCs não se concentram apenas, como ocorria antes, nos aspectos legais da aplicação dos recursos públicos. Eles passam a avaliar, também, os resultados das políticas públicas, desenvolvendo trabalho articulado com os gestores de tais políticas. Realizando o chamado controle concomitante e não apenas a posteriori, a ampliação funcional dos TCs tem efeitos para as políticas públicas ao permitir a correção de rota e consequente redução de eventuais prejuízos financeiros aos cofres públicos.²⁹⁰

Em resumo teórico, as auditorias operacionais são, em potencial, hípidos e eficazes instrumentos de controle e tutela da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, visto que possibilitam não só o controle concomitante ou posterior dos atos da Administração Pública, mas também o controle prévio, como se demonstrará oportunamente e com mais propriedade no capítulo 6 desta Tese.

Um outro instrumento de fiscalização-controle é a Tomada de Contas Especial - TCE, que possui essencial utilidade prático-operacional no desempenho da atividade de Controle Externo, desenvolvida pelos Tribunais de Contas nos limites traçados pela Constituição Federal e por legislação específica. No magistério de Castro é “um processo devidamente formalizado e dotado de rito próprio que visa apurar responsabilidade daquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário ou que não cumpra o dever de prestar contas”.²⁹¹

Jacoby Fernandes²⁹² a conceituou como “um processo de natureza administrativa, de instauração excepcional, que visa apurar responsabilidade por

²⁹⁰ LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública – RAP**: Rio de Janeiro, 43(4): 739-72, jul/ago, 2009, p. 767. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a02.pdf>. Acesso em 15.06.2016.

²⁹¹ CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 258.

²⁹² JACOBY FERNANDES; Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 7. ed. ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 31.

omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário”. Em linha assente, também a define a Instrução Normativa n. 71 do TCU:

Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.²⁹³

Guerra pontua que a TCE possui duas fases, uma interna e outra externa:

O processo de tomada de contas especial possui um aspecto dinâmico, podendo ser observadas duas fases de natureza jurídica distintas: a interna, desenvolvida no âmbito da própria Administração, tratando-se de procedimento de fiscalização destinado a verificar e investigar a regularidade na guarda e aplicação dos recursos públicos; e a fase externa, que se desenrola como processo nos Tribunais de Contas, consagrando a função jurisdicional destes ao decidirem acerca da regularidade ou irregularidade das contas e da conduta dos responsáveis na aplicação dos dinheiros do povo, tratando-se de prejudicial de mérito.²⁹⁴

Jacoby Fernandes²⁹⁵, entretanto, reverbera que referido conceito dinâmico de TCE, cedendo aos apelos da doutrina mais moderna, foi adequado para uma definição mais precisa do tema e vaticina: “Ocorre que, atendo aos reclamos da doutrina - inclusive a deste autor -, a TCe passou a ser processo desde o início, sendo assegurada a ampla defesa e o contraditório, também na fase interna”. Nessa assentada o autor esquadrinha três tipos de TCE, a saber:

Figura 2 - Tipos de Tomada de Contas Especial

TIPO DE TCE	CARACTERÍSTICAS	PROCEDIMENTO/PROCESSO
TCE de conversão	O Tribunal de Contas examinando outro tipo de processo, converte diretamente os autos para a TCE. Não cabe recurso da decisão que ordena a	Como regra não é necessário haver a fase interna; não tem Comissão.

²⁹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa n. 71, de 28 de novembro de 2012**. Dispõe sobre a instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 dez. 2012.

²⁹⁴ GUERRA, Evandro Martins. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2. Ed. Editora Fórum, 2005, p. 212.

²⁹⁵ JACOBY FERNANDES; Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 7. ed. ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 32.

	conversão do processo em TCE, mas cabem embargos de declaração.	
TCE <i>ex officio</i>	O Tribunal tomando conhecimento de irregularidade ordena ao gestor que instaure a TCE	Tem fase interna e externa; procedimento e processo, e, mesmo que ocorram as hipóteses que caracterizam uma TCE simplificada, não podem deixar de ser remetidas ao Tribunal de Contas. A remessa e julgamento são compulsórios.
Completa ou Ordinária	Não se enquadra em outros tipos. O valor estimado é superior ao de alçada e o dano não foi ressarcido.	Tem fase interna e externa, procedimento e processo completos.

Fonte: extraído da obra de Jacoby Fernandes²⁹⁶

Importa gizar que, relativamente à Tomada de Contas Especial, instaurada com vistas a ressarcir o erário, tanto o Tribunal de Contas, assim como a Entidade, o Poder ou órgão público devem instaurá-la quando verificarem desfalques, quer seja de ativo financeiro ou bens móveis ou imóveis pertencentes ao Poder Público. Nesses casos, a Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito da administração fiscalizada deve ser concluída no prazo da lei, e, após, encaminhada ao Tribunal de Contas competente, para ratificar ou não a conclusão obtida.

Como visto, o dever de prestar contas é imanente aos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, estadual, distrital e municipal, e as contas daqueles particulares que firmarem negócios com o Poder Público, que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Adverte Jacoby Fernandes:

(...) os responsáveis por dinheiro dinheiros, bens e valores, da Administração Pública – ordenadores de despesa – não podem olvidar que a Tomada de Contas Especial é o meio pelo qual o

²⁹⁶ JACOBY FERNANDES; Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 7. ed. ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pp. 51-52.

controle externo define a responsabilidade por omissão no dever de prestar contas e danos causados ao erário. Se o ordenador de despesas for omissor, não instaurando a TCE, pode responder pela inércia e, ainda, ser condenado solidariamente a ressarcir o erário.²⁹⁷

Igual alerta propaga Giacomoni:

Na falta do processo de tomada ou prestação de contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato de que resulte em dano para o Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente instaurar tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. Na hipótese de a tomada de contas especial não ter sido instaurada, o Tribunal o fará, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.²⁹⁸

É correto afirmar, desse modo, que os órgãos e entidades da Administração Pública têm a obrigação de prestar contas, anualmente, ou no prazo fixado no instrumento de convênio, após o encerramento da gestão financeira, ao Tribunal de Contas ao qual está posto como jurisdicionado.

Afora a Tomada de Contas Especial, nas modalidades consignadas nos parágrafos anteriores, os Tribunais de Contas quando tomam as contas não prestadas, assim como sói acontecer nas contas de gestão voluntariamente prestadas, pode considerá-las, em julgamento específico, regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

Se as contas ou Tomada de Contas Especial de gestão forem consideradas irregulares serão reprovadas; e se reprovadas os responsáveis se submetem à sanção de imputação de débito, se for o caso, ou do valor financeiro do dano a ele equivalente, além de sofrerem sanções pecuniárias, a título de multa, que

²⁹⁷ JACOBY FERNANDES; Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 7. ed. ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 30.

²⁹⁸ GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. amp., rev. e atual., São Paulo: Atlas, 2007, p. 345.

pode variar de percentual mínimo até atingir o valor total do dano financeiro que tenha sido perpetrado contra o patrimônio público ambiental ou a ele equiparado.²⁹⁹

No que concerne à Tomada de Contas Especial, deflagrada pela própria Administração Pública, tal instituto possui natureza mista; a fase interna da Tomada de Contas Especial, que se desenvolve em instauração, instrução e julgamento interno, é realizada pelo ente fiscalizado, porém, sua completude depende de decisão da Corte de Contas para qualificar-se como ato jurídico perfeito. O instituto da TCE, figura, dessa maneira, em instrumento da mais alta relevância:

A Tomada de Contas Especial é um importante instrumento para a Administração Pública porque permite ressarcir débitos com maior celeridade, uma vez que a decisão do Tribunal de Contas, nesse caso, resulta em título executivo. Preserva-se a independência da apuração e sua imparcialidade na medida em que o julgamento do processo se dá em instância diversa daquela em que foi instaurada. De fato, a autoridade administrativa instaura a TCE, mas quem julga, a partir de certo valor, é o Tribunal de Contas. É também, por isso, uma forma de reduzir a forte demanda sobre o Poder Judiciário.³⁰⁰

Há que se consignar, também, que os Tribunais de Contas dispõem dos institutos do levantamento, acompanhamento e monitoramento, todos eles

²⁹⁹ A Lei n. 8.466/92, em seu art. 16 - seguida pelos demais Tribunais de Contas brasileiros (Estaduais e Municipais) - define o contexto legal que deve ser observado pelo órgão julgador quando da análise e julgamento dos processos de Tomada ou Prestação de Contas: Art. 16. As contas serão julgadas: I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável; II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário; III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) omissão no dever de prestar contas; b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos. BRASIL. **Lei 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2017. BRASIL. Lei 154/1996. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

³⁰⁰ JACOBY FERNANDES; Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 7. ed. ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 30.

instrumentos de controle previstos no Regimento Interno do TCU³⁰¹. Furtado os conceituou, respectivamente, como:

levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: 1. conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; 2. Identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e 3. avaliar a viabilidade da realização de outras fiscalizações mais aprofundadas.

(...)

acompanhamento (...), é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: 1. examinar, ao longo de período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e 2. avaliar, ao longo de período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

(...)

monitoramento (...) é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. (...) quando o TCU verifica a ocorrência de ilegalidade, ele poderá expedir determinações aos responsáveis nas diversas unidades jurisdicionadas com vista à correção do ato ilegal. A fim de verificar se suas determinações são cumpridas, o TCU poderá instaurar processo de monitoramento.³⁰²

Dos instrumentos elencados no parágrafo anterior, o monitoramento e o levantamento são ferramentas de mera fiscalização, já o acompanhamento promove relevantíssimo e efetivo controle dos atos da Administração Pública visto que efetivado de forma periódica e concomitante à execução dos atos de gestão “tendo como principal objetivo prevenir a ocorrência de atos danosos ao interesse público, seja por se mostrarem em desacordo com os normativos vigentes, seja por não

³⁰¹ Conforme art. 238, 241 e 243 do Regimento Interno do TCU. BRASIL, **Resolução-TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2 de janeiro de 2015 - Ano XLVIII - n. 1. Disponível em: [file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20(3).pdf). Acesso em 01.06.2017.

³⁰² FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 976/977.

alcançarem os objetivos previstos de forma econômica, eficiente, eficaz, efetiva e equitativa”³⁰³.

Nesse contexto, a tutela da Sustentabilidade que se prospecta às Cortes de Contas ganha relevantes contornos com os acompanhamentos, corpo concreto porque permite, com uma constância mais pontual e significativa, averiguações, inclusive, previamente, dos atos praticados pelas unidades jurisdicionadas.

Outra importante modalidade de fiscalização-controle levada a efeito pelas Cortes de Contas é a chamada fiscalização por meio informatizado, resultante da contemporânea evolução tecnológica, mormente relativa à tecnologia da informação, relevante, sobretudo, no acompanhamento da arrecadação e da execução orçamentária, bem como no simultâneo controle de índices vinculados à responsabilidade fiscal, quer seja índice de despesa com pessoal, com saúde e educação entre outros.

Nos tempos presentes todos os Tribunais de Contas da Federação brasileira têm sistemas informatizados de fiscalização, evidenciando que cada ente possui a tecnologia condizente com sua capacidade de estruturação, o que possibilita grande desenvoltura nos procedimentos de prestação e tomada de contas, tendo na rede mundial de computadores - *internet*, grande ferramenta no suporte da fiscalização eletrônica da atividade administrativa do Estado Brasileiro.

Em pesquisa sobre o tema Guerra fez anotar:

Os mecanismos inerentes à função fiscalizadora atribuída às Cortes de Contas vêm sendo desenvolvidos sobremaneira nos últimos dez anos, mormente no que tange à informatização, colaborando para a agilização nos procedimentos e julgamento das contas, aderindo ao novo mundo globalizado. (...) Na atualidade, todos os Tribunais de Contas da Federação brasileira têm sistemas informatizados de prestação de contas, obviamente cada um em seu respectivo grau de desenvolvimento, possibilitando grande desenvoltura nos

³⁰³ Citação extraída do sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/control-externo/normas-e-orientacoes/normas-tcu/acompanhamento.htm>. Acesso em: 07.06.2017.

procedimentos de prestação e tomada de contas, seja mediante entrega de disquete ou disco compacto, ou via internet. (...) Nessa esteira, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais desenvolveu um sistema que, atendendo as determinações legais e os princípios da inspeção e auditoria modernas, viabilizasse melhor produtividade na realização de seu papel constitucional, gerando, conseqüentemente, um melhor atendimento aos seus jurisdicionados. Assim, foi implantado o SIACE - Sistema Informatizado de Apoio ao Controle Externo, composto de três produtos: SIACE/Prestação de Contas Anuais, SIACE/Lei de Responsabilidade Fiscal e SIACE/Atos de Pessoal. (...) Em outras unidades da Federação também foram desenvolvidos, pelos respectivos Tribunais de Contas estaduais, diversos sistemas informatizados, pretendendo uma transformação no relacionamento técnico-jurídico e de controle entre as prefeituras, câmaras municipais e órgãos do governo do Estado. Citamos, p. e.: o SIGFIS - Sistema Integrado de Gestão Fiscal, desenvolvido no Rio de Janeiro,; SIM - Sistema de Informações Municipais do Estado do Paraná; SAGRES - Sistema de Acompanhamento de Gestão dos Recursos da Sociedade, Estado da Paraíba; SISAP - Sistema de Auditoria Pública, Estado de Sergipe; SIAPNET - Sistema de Informações da Administração Pública, Estado de São Paulo; SIAPC - Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas, Rio Grande do Sul; ACP - Sistema de Auditoria de Eletrônica de Contas Públicas, Estado de Santa Catarina; SISAUD - Sistema Informatizado de Suporte à Auditoria, Estado do Espírito Santo, dentre outros.³⁰⁴

Faz-se constar, para enriquecimento desta Tese, que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, *locus* de labor do pesquisador, na condição de membro, também possui eficiente sistema de fiscalização informatizada, batizado de Sistemas Integrados de Gestão e Auditoria Pública – SIGAP, por meio do qual se disponibiliza aos gestores ou titulares dos Órgãos e Entidades Governamentais que constituem unidade orçamentária autônoma, a efetuação da remessa mensal de informações exigidas via *internet* com utilização de certificação digital, com vistas ao exercício do Controle Externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.³⁰⁵

³⁰⁴ GUERRA, Evandro Martins. A Função Fiscalizadora dos Tribunais de Contas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 1, n. 8, ago. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=7189>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

³⁰⁵ “O SIGAP Contábil é um módulo de tecnologia própria, desenvolvido a partir do Plano de Contas Único da Federação que por meio da unificação de procedimentos dá mais transparência e agilidade nas informações enviadas ao Tribunal de Contas. Destina-se a extrair informações dos dados de natureza administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial, encaminhados através do Módulo Validador de Dados, cuja base são os registros pertinentes das entidades jurisdicionadas.” Fonte: sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/portalsigap/index.php/sistema/sigap-contabil/>. Acesso em: 01.06.2017.

É necessário registrar, nesse momento, que em todos os procedimentos fiscalizatórios, quer seja físico ou eletrônico, por força cogente de cláusulas constitucional e legais, os Tribunais de Contas devem assegurar, como garantia fundamental individual, a ampla defesa e contraditório.

Obedece, assim, o devido processo legal substancial a todos os jurisdicionados fiscalizados, uma vez que, como o Controle Externo da atividade administrativa do Estado é uma das vertentes do sistema de freios e contrapesos, o que homenageia o princípio da separação de Poderes, o apego à regra e princípios constitucionais é dever de qualquer órgão público, entre os quais as Cortes de Contas, que se alocam no módulo afeto ao Poder Legislativo, embora com autonomia funcional plena.

A função fiscalizadora das Cortes de Contas se concretiza, portanto, por meio dos instrumentos, consoante já perfilados, assim, toda a matéria administrativa de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de toda a Administração Pública resta abrangida pela ação de controle das Cortes de Contas, subsumida à atividade de controle-fiscalização, que almeja a todo tempo, o seu próprio aprimoramento:

Apesar de originalmente os Tribunais de Contas terem surgido com a preocupação do controle da legalidade da gestão contábil e financeira do setor público, as transformações no papel do Estado – motivadas pela busca de um Estado eficiente, eficaz e efetivo, capaz de responder aos anseios e necessidades da população – levaram a buscar novas formas de monitoramento, avaliação e controle que fossem além da mera verificação dos aspectos formais dos atos administrativos, incorporando técnicas de controle gerencial que contemplassem questões de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.³⁰⁶

É legítimo por parte das Cortes de Contas a busca e dever constitucional de agasalhar o Princípio da Sustentabilidade - nesta Tese delimitada em cinco dimensões, conforme se especificará no capítulo 4 - constituir maior Efetividade a

³⁰⁶ CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CARVALHO, Marília Gonçalves de. Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, pp. 235-249, dez. 2016, p. 236.

sua atuação para, assim, evitar a má gestão dos negócios públicos e a corrupção de prioridades. É o que defende Pascoal:

Os órgãos de controle possuem em suas atribuições o dever de promover a transparência, a *accountability* e a eficiência da gestão de seus jurisdicionados. (..) Este papel de liderança só pode ser exercido legitimamente se estas organizações forem exemplo de boas práticas, isto é, se elas mesmas adotarem aquilo que apregoam como necessário para a boa gestão. (...) A adoção de programas de qualidade e de melhoria da eficiência das próprias operações deve ser, por princípio, uma atividade estratégica no âmbito dos órgãos de controle, como instrumento legitimador de sua jurisdição administrativa ampliada.³⁰⁷

Extrai-se, dessarte, da análise de cada um dos instrumentos fiscalizatórios de que dispõem as Cortes de Contas, que todos eles, em perspectiva, são hábeis a promover a proteção da Sustentabilidade por meio do controle eficaz, efetivo e eficiente dos atos da Administração Pública, mas isso só restará cabalmente revelado e demonstrado no capítulo 6, prescritivo desta Tese, com o resultado da análise de todos os dados colhidos nesta pesquisa acadêmica.

Por ora, avança-se para, logo adiante, explicitar se os Tribunais de Contas têm competência constitucional para promover, o que ventilado no parágrafo anterior.

2.5 Competências Constitucionais dos Tribunais de Contas

Por deliberação soberana da Carta Política Federal de 1988, o Controle Externo originário da atividade de Administração Pública do Estado Brasileiro foi cometido ao Congresso Nacional e aos Tribunais de Contas. Em certos atos praticados pelos fiscalizados, as Cortes de Contas auxiliam o Parlamento Competente, e, de resto, majoritariamente atuam com plena competência e Legitimidade ativa-funcional, como já argumentado no subtópico 2.3 desta Tese.

³⁰⁷ PASCOAL, Valdecir Fernandes. O aprimoramento do controle externo brasileiro: a experiência de implantação do marco de medição de desempenho dos tribunais de contas – MMD-TC. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, pp. 255-271, dez. 2016, p. 259-260.

As competências afetas aos Tribunais de Contas, em delimitação conceitual, podem se concretizar em material orgânico-operacional (art. 96 da CRFB/1988) e consultivo, isto é, as Cortes de Contas no exercício de sua função-Controle Externo sindicam o mérito do ato administrativo no âmbito dos motivos determinantes de sua existência, valendo-se de instrumentos específicos de fiscalização para acompanhar antes, concomitante e pós-práticas do ato administrativo.

Depois, pode ser alvo das dúvidas em perspectivas formuladas por jurisdicionados na modalidade de consulta. Esta, releva asserir, convola-se em umas das competências de maior relevância pelo seu elevado caráter preventivo, como se ilustrará neste subtópico.

Assim, encontra-se na própria moldura constitucional as diversas competências atribuídas às Cortes de Contas, entre elas, como pincelado anteriormente, a de apreciar as Contas de Governo prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado no prazo da lei a contar de seu recebimento (inciso I do art. 71 da CRFB/1988), e submetido à aquiescência do Poder Legislativo que, em ato político pode ou não acolher o parecer tecnicamente elaborado pelas Cortes de Contas.

No desempenho de sua função de Controle Externo, com exteriorização de sua competência exclusiva aos Tribunais de Contas, compete igualmente “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário” (inciso II do art. 71 da CRFB/1988), decorrente da prestação de serviço ou da ação ou omissão, quando se verificar inação.

Para Mileski:

(...) considerando que o sistema de fiscalização previsto constitucionalmente envolve todo e qualquer ato pertinente à atividade financeira do Estado, por meio do qual é buscado o conhecimento sobre o comportamento gestor dos administradores públicos — procedimento de auditoria — no sentido de ser emitido um juízo de valor sobre o comportamento encontrado — julgamento das contas prestadas — pode-se dizer que o objetivo do julgamento realizado é o de verificar a regularidade das contas tomadas — processo de tomada de contas — dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, visando, por essa competência do sistema de controle, preservar uma correta e adequada utilização e administração dos bens e dinheiros públicos, determinando, no caso de constatação de malversação dos recursos públicos, a recomposição dos prejuízos causados ao erário.³⁰⁸

Alberga-se também como competência das Cortes de Contas, no rol que ora se especifica, o controle-fiscalização da atividade previdenciária do Estado (inciso III do art. 71 da CRFB/1988), instituída sob o regime contributivo e solidário, em cuja vertente atua com medidas concomitantes visando à correta contribuição e pagamento e, por fim, pronuncia-se sobre o registro ou não do ato concessivo de pensão, aposentadoria ou reserva remunerada de seus agentes, na forma da lei especial aplicável a cada caso concreto.

Quanto a estes, Justen Filho³⁰⁹ lembra “uma vez formalizada a aprovação e o registro pelo Tribunal de Contas, a Administração fica impedida de promover alterações ou inovações, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, sem submetê-las a idêntico procedimento.”

Como já se fez anotar, numa ou noutra fiscalização o Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo, assim, afigura-se como competência das Cortes de Contas (inciso IV do art. 71 da CRFB/1988), realizar, a pedido da Câmara ou Assembleia dos Deputados, do Senado Federal, Câmara Distrital, Câmara dos Edis, Comissão Legislativa, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes

³⁰⁸ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 334.

³⁰⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.1124.

Legislativo, Executivo e Judiciário, com o objetivo de identificar a escorreita aplicação dos recursos públicos.

O Pacto Federativo, em matéria de repartição das receitas arrecadadas pela sua relevância, o Poder Constituinte Originário afetou ao Tribunal de Contas competência para promover o cálculo do mencionado rateio com a finalidade de promover o desenvolvimento nacional e regional.

Ao abrigo do mesmo enfoque, compete aos Tribunais de Contas fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados entre os entes federativos (inciso VI e VII do art. 71 da CRFB/1988), entre si, ou para particulares, em atividade de descentralização da atividade administrativa com vistas a fomentar o progresso da sociedade.

Sob o título de repartição de competência, para fazer cumprir a função constitucional de Controle Externo cabe dizer, ainda, que os Tribunais de Contas podem apontar as irregularidades a serem sanadas, quando possível, e assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei se verificada ilegalidade, uma vez que a finalidade do Controle Externo é a correta aplicação dos recursos públicos (inciso IX do art. 71 da CRFB/1988), razão por que a adoção de medidas corretivas sem a anulação do ato é pretensão das Cortes de Contas.

Constitui, do mesmo modo, competência dos Tribunais de Contas o pronunciamento consistente na anulação ou sustação de processo administrativo licitatório, de contrato ou sua execução quando neles se verificar - assegurado o contraditório e amplitude defensiva - vícios de ilegalidades, de economicidades ou Legitimidades insanáveis; em se tratando de contratos já celebrados e em execução, as Cortes de Contas devem submeter o feito à análise e pronunciamento do Parlamento competente que, se não o fizer no prazo de noventa dias, a anulação será decretada pelo Tribunal de Contas competente para o ato (§2º do art. 71 da CRFB/1988).

É de essência afirmar que ao fim e ao cabo do controle-fiscalização, com a observância rígida do devido processo legal em todas as suas acepções, quando a Corte de Contas identificar ilegalidade, ato antieconômico e ilegítimo no emprego de recursos ou na prestação de serviços públicos, com violação de norma legal ou regulamentar, poderá aplicar sanção pecuniária, assim como poderá imputar débito se for taxativamente identificado, com base em prova idônea e irrefutável aos responsáveis, cuja decisão tem força de título executivo extrajudicial (§3º do art. 71 da CRFB/1988), e constitui crédito para a Fazenda Pública competente, conforme especificado no subtópico 2.6 desta Tese.

Por fim, releva afirmar que as Cortes de Contas são detentoras da competência consultiva, que se concretiza em responder a questionamentos formulados por legitimados ativos, postos no âmbito de sua fiscalização-controle, servindo a tese firmada na consulta como norma vinculante de toda a Administração Pública, uma vez que possui transcendentalidade aos postulados dos consulentes.

Há que se explicar que a competência consultiva é concebida por alguns autores como função consultiva, entretanto, repete-se que o que se adota neste estudo é a compreensão do ministro emérito do STF, Ayres Britto, que é categórico em dizer que para além da função de controle dos Tribunais de Contas tudo mais se reveste em competências constitucionais - conforme evidenciado no subtópico 2.3.

Jacoby Fernandes, a respeito da competência consultiva põe em relevo seu alto teor preventivo:

Uma das mais importantes funções do Tribunal de Contas é a de responder consulta. Como regra, as máximas autoridades dispõem de órgão de consultoria jurídica e de controle interno que podem prestar o serviço especializado nessas áreas. Ocorre que dada a especificidade da ação do controle externo e a complexidade da matéria, por vezes, a prévia interpretação da norma ou da tese torna-se extremamente recomendável. Em termos de eficiência da Administração Pública, nada melhor para aqueles que lidam com finanças públicas do que ter previamente a interpretação do órgão de controle externo. Para esses, a ação preventiva resultante tem mais

largo alcance, porque o controle orientador é mais eficiente que o repressivo.³¹⁰

A competência consultiva, nesse diapasão intelectual, é exclusiva dos Tribunais de Contas e culmina com consequente emissão de parecer prévio, como produto de consultas que lhes são formuladas acerca de interpretação da legislação administrativa e gera efeito *erga omnes* oponível para toda a Administração Pública, ou seja, aqui se processa a atuação prévia, preventiva (sustentável) das Cortes de Contas para o atuar da função administrativa estatal.

O proeminente controle prévio que envolve a competência consultiva das Cortes de Contas, destaca, sobremaneira, o caráter pedagógico que circunscreve a natureza das consultas, vinculante de toda a Administração Pública.

Como observado por Mileski³¹¹, “na função consultiva, conforme a tradição brasileira de controle, a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”. Assim, ainda segundo o autor, as consultas revelam-se uma das maiores atribuições complementares dos Tribunais de Contas, ainda que sem previsão constitucional por serem fatores que propiciam o esclarecimento dos administrados.

A competência consultiva, releva registrar, é exclusiva das Cortes de Contas. Compõe o feixe de competências específicas que lhe conferem avaliar, dirigir, afastar falhas que possam ser cometidas pela Administração Pública e lesar o patrimônio público ambiental ou a finalidade dos seus serviços. O Tribunal de Contas, nessa esteira, é intérprete primacial da legislação administrativa, de elevada envergadura pedagógica:

Dessa forma, os Tribunais de Contas, conscientes dessa sua responsabilidade de função controladora e social, estabelecendo como filosofia de controle que é melhor ensinar e aprimorar do que penalizar - para a sociedade é mais importante ter serviços públicos

³¹⁰ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 336-337.

³¹¹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 371.

honestos, adequados e eficientes do que administradores penalizados - passaram a desenvolver uma função pedagógica, realizando encontros técnicos, seminários, programas de orientação e cursos específicos em cada área de conhecimento, promovendo a formação e o aprimoramento dos servidores públicos, especialmente os dos municípios.³¹²

O caráter pedagógico da atuação das Cortes de Contas é o maior aliado, é importante gizar, para a concretude da tutela da Sustentabilidade, porque o maior legado, na proteção das questões ambientais, desponta no efetivo afastamento do dano ou lesão. O evitar é sempre menos gravoso:

A grande mensagem que deve ser enfatizada é que o sistema tribunais de contas tem um compromisso inarredável de uma geração futura com mais qualidade do que a presente. Destacam-se aqui cinco itens do dia a dia, nos quais tem-se a obrigação de atuar, sem citar o meio ambiente, cuja importância já é bem clara: o planejamento, a política orçamentária, a execução orçamentária, a previdência, as parcerias público-privadas e seus contratos de 30, 35 anos. (...) Muitas e muitas vezes, a solução fácil penaliza as gerações do futuro, sendo esse o perigo de decisões submetidas ao presentismo. É sabido que quando as decisões não dão certo, ao contribuinte cabe o custo.³¹³

Sindicar os atos da Administração Pública de forma efetiva e eficaz requer permanente e acurada atuação das Cortes de Contas, para tanto, seu agir deve percorrer a lapidação dos seus instrumentos fiscalizatórios de forma que, com ênfase no princípio da prevenção e da precaução, consiga-se, muito mais, prevenir possíveis danos que puni-los:

O controle das finanças públicas pelos Tribunais de Contas torna-se, assim, aspecto essencial da *Democracia e da Cidadania*. O controle eficiente e efetivo das contas públicas só se consegue através da modernização dos conceitos e das formas de fiscalizar, na procura e na atualização de novos instrumentos, de novas técnicas de análise e de novos procedimentos para uma gestão pública transparente. (...) Se a Administração Pública está evoluindo para uma gestão mais voltada para resultados imediatos em prol do bem do cidadão, e não apenas da própria Administração, a forma de controle a ser exercido sobre ela também deve evoluir e deve abranger a todos. Aqueles que

³¹² MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 373.

³¹³ CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de. O controle e a justiça intergeracional. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, dez. 2016, p. 253. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246717>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

estão diretamente ligados a ela como aqueles que indiretamente dependem dela. (...) Trata-se de uma modernização conceitual do controle alinhada à garantia e ao aprofundamento da democracia e do Estado Democrático de Direito, que tem tudo a ver com um desenvolvimento social solidário, duradouro e sustentável, que exige a máxima mobilização e a melhor utilização dos recursos públicos, pois *é crime contra a pobreza e a justiça desperdiçar e empregar mal o dinheiro do povo*. (...) A ação pedagógica, ou melhor, o controle pedagógico deve ser forma caracterizadora na execução da fiscalização realizada pelos Tribunais de Contas. Não estou dizendo com isso que se deve excluir a forma tradicional, das inspeções *in loco*. Isso é impossível. O cumprimento das obrigações que a Constituição da República impõe a todos os Tribunais de Contas é meta indiscutível.³¹⁴ (destaques do original)

Por óbvio que o caráter pedagógico e preventivo que reveste a atuação das Cortes de Contas é primordial para a tutela da Sustentabilidade. Nesse sentido, Antunes de Souza, inclusive, sobreleva que a prevenção deve ser o cerne da guarda das questões que dizem respeito ao meio ambiente:

É importante remarcar que a finalidade precípua da proteção ambiental é a prevenção, principalmente mediante a incorporação das práticas de gestão e planejamento ambientais, atreladas a políticas, planos, programas e projetos de atividades concebidos e implementados sob a perspectiva do tripé da Sustentabilidade (econômica, ecológico ambiental e social).³¹⁵

Coimbra e Alves, acerca do caráter pedagógico das Cortes de Controle Externo, assim vociferam:

A função pedagógica do controle externo consiste em compartilhar o conhecimento jurídico, contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, produzido e desenvolvido no âmbito das Cortes de Contas aos seus jurisdicionados, bem como à sociedade, destinatária das ações do Estado e responsável, nos regimes democráticos, pelo controle social, e única mantenedora da máquina estatal. (...) Nesse sentido, verifica-se que os Tribunais de Contas de quase todo o Brasil vêm, cada vez mais, desenvolvendo práticas que evidenciam uma atuação mais comprometida com a prevenção e precaução, de caráter eminentemente pedagógico, com escopo,

³¹⁴ BRAZ, Elmo. Novos desafios para o Tribunal de Contas: controle pedagógico. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**. Belo Horizonte, n. 24, ano 8 Abril / Junho 2007 Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=41042>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

³¹⁵ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. In: **Meio ambiente, transnacionalidade, e sustentabilidade**, vol. 2, organizadores: Paulo Márcio Cruz, Liton Lanes Pilau Sobrinho e Marcos Leite Garcia – Dados Eletrônicos – Itajaí - SC: UNIVALI, 2014. p. 80.

entre outros, de convidar e cooptar a sociedade a auxiliar no prélio pela fiscalização da correta e proba aplicação dos recursos públicos, e também, capacitar, com o auxílio das Escolas de Contas, seus jurisdicionados, ante a flagrante constatação de que os recursos materiais e naturais que, subsidiam a promoção das políticas públicas são inexoravelmente finitos.³¹⁶

Extrai-se desse contexto, partindo do primado constitucional, de que todo o poder emana do povo, mormente em democracia representativa, que a função-controle dos Tribunais de Contas consiste em fiscalizar a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, assim como as suas competências fixadas pela própria Constituição ou delegada à lei específica.

Tem-se a concreção do atendimento ao sistema de controle social, uma vez que a suma-objeto da fiscalização pode ser constatada pela sociedade, última e legítima destinatária da correta aplicação de recurso e prestação de serviços públicos qualitativos.

2.6 Competência Sancionatória dos Tribunais de Contas

O Estado Brasileiro, na condição de ente soberano, está autorizado pelo sistema jurídico que adota a aplicar sanções aos seus jurisdicionados, com vistas a cumprir o pacto social concretizado entre estes, o Poder Público e a sociedade, visando o equilíbrio que venha a ensejar a paz social pretendida pelo Direito, na qualidade de ciência vinculada ao mosaico do fenômeno sociológico.

Só se admite no direito posto, fruto da limitação de Poder Político, trazida pelos constitucionalismos ocidentais, três modalidades de sanção, tais como: penal, civil e administrativa, uma vez que há consenso social para que o Estado, observado o devido processo legal, possa penalizar o membro da sociedade que cometa ilicitude *lato sensu*.

³¹⁶ COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos; ALVES, Benedito Alves. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e a sua função pedagógica: perspectiva de sustentabilidade na Administração Pública. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia; Marcelo Buzaglo Dantas; Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza. (Org.). **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. 1 ed. Alicante, Espanha: Instituto Universitario del Agua y las Ciencias Ambientales, 2016, v. 1, p. 127-150.

Sob essa perspectiva, que é filo-jurídico-sociológica, há uma estrutura jurídico-operacional previamente instituída pelo Poder Público, com competência delimitada para apurar e sancionar aqueles - pessoas físicas ou jurídicas - que venham a incorrer, por ação ou omissão, nas sanções previamente e taxativamente previstas no Direito Legislado, quer seja de âmbito civil, administrativo ou criminal.

Aos Tribunais de Contas, pela sua própria natureza jurídica, coube a competência para aplicar sanção administrativa aos seus fiscalizados, haja vista que os regramentos normativos instrumentários de que dispõem as Cortes de Contas precisam de preceito secundário para fazer prevalecer o império da norma, mormente, em face da imposição de obrigações de fazer ou não fazer decorrentes de sua atuação quer por órgão singular ou colegiado.

Mileski registra que:

Não houvesse sanção, o sistema de controle restaria esvaziado, em face da falta de um elemento que impusesse ao administrador as determinações do Tribunal de Contas. Somente por meio de sanção penalizadora o órgão de controle se impõe na exigência do cumprimento das disposições legais que regem a Administração Pública. Não havendo sanção, na prática, qualquer decisão do órgão de controle resultaria em mera recomendação.³¹⁷

Pelegriani assim expõe:

A sanção é um dos instrumentos colocados à disposição do Tribunal de Contas pelo legislador constituinte, no sentido de que este bem realize o controle das contas públicas. Sem a possibilidade de impor sanções, certamente suas funções se esvaziariam porque se trata de elemento que impõe ao administrador o cumprimento das obrigações determinadas.³¹⁸

Furtado, em seus apontamentos, elenca o rol de sanções tipificáveis na legislação própria:

³¹⁷ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 375.

³¹⁸ PELEGRINI, Marcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas: contornos constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 254 p. ISBN 978-85-7700-833-9, p. 101.

Constatada a ocorrência de infração, o TCU pode aplicar qualquer das sanções indicadas no item 18.6.4.5 (multa, declaração de inidoneidade para licitar, inabilitação para exercício de cargo em comissão), bem como condenar o gestor em débito. A esse respeito, a Constituição Federal, em seu art. 71, §3º, dispõe que as “decisões do TCU de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. (...) Das decisões do TCU podem resultar, portanto, sanções de natureza civil e administrativa.³¹⁹

Resta, assim, assente, que os Tribunais de Contas, no exercício de suas funções, de acordo com o art. 71, VIII, da Carta Política de 1988, em usufruto do Poder de Polícia, poderá sancionar, pecuniariamente e por meio de outras sanções, todos os jurisdicionados, no exame de atos de gestão, quando verificar a ocorrência de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, bem como quanto restar provado a violação de norma legal ou ato administrativo normativo, isto é, norma infralegal.

Mendes e Branco lecionam nessa matéria que as Cortes de Contas exercem função sancionatória:

(...) quando aplica aos responsáveis, nos casos de ilegalidade da despesa ou irregularidade nas contas, as sanções previstas em lei (art. 71, VIII, CF/88). Dentre o elenco de sanções que podem ser aplicadas pelas Cortes de Contas, a Constituição Federal já elenca imputação de débito, (art. 71, § 3º) e a aplicação de multa, inclusive a multa proporcional ao dano ao erário (art. 71, VIII c/c §3). Ademais, a Constituição Federal também atribui a qualidade de título executivo às decisões que condenem os responsáveis em débito ou lhes aplique multa (art. 71, §3º, CF/88).³²⁰

Cabe dizer, para tanto, que a competência sancionatória dos Tribunais de Contas, entre outras, pode ser a pecuniária: em pessoa jurídica ou natural, a decretação de inidoneidade de qualquer pessoa que tenha celebrado negócio com o Poder Público; a suspensão temporária do exercício de direitos de particular que envolto em relação jurídica administrativa; e a suspensão temporária de agente

³¹⁹ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 141.

³²⁰ MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1529.

público das suas funções, desde que cada sanção esteja prevista, de forma taxativa, em lei, oriunda do Poder Legiferante competente.

Di Pietro chama essa competência das Cortes para sancionar de função sancionatória e subscreve que ela se concretiza quando o referido órgão “aplica aos responsáveis, nos casos de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras combinações, multa proporcional ao dano causado ao erário.”³²¹

Pelegriani, nesse ponto, subscreve que as competências de sancionar, atribuída às Cortes de Contas pelo Legislador Originário, não tem natureza de sanção administrativa, pois é própria da função de controle em matéria que somente aos Tribunais de Contas, com exclusividade, foi dado manejar:

As sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas se enquadram na espécie de sanção administrativa, porque são aplicadas por autoridade administrativa, porém no exercício da função controladora, que embora revele a natureza administrativa de seus atos, não é a função administrativa propriamente dita de executar a lei de ofício, mas de fiscalizar a adequada execução pelos órgãos dos Poderes do Estado e de todos aqueles que estão sob sua jurisdição.³²²

Essa competência sancionatória é exercida pelas Cortes de Contas com substrato no Poder Punitivo Estatal. Sabe-se que toda tipificação legal que resulte da imposição de observação de obrigação de fazer ou de não fazer, sem a previsão legal sancionatória, esvaziaria o sentido deontológico da norma, porque o controle deve ser faceado como uma função preventiva, diretiva, corretiva e pedagógica, jamais como função eminentemente punitiva.³²³

³²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 925.

³²² PELEGRINI, Marcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas: contornos constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 254 p. ISBN 978-85-7700-833-9, p. 104.

³²³ COELHO, Hamilton Antônio. O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, abril/maio/junho, 2010, v. 75 – n. 2 – ano XXVIII, p. 71.

Pascoal, nesse ponto, menciona que as sanções oriundas dos Tribunais de Contas têm a faculdade de prevenir a conduta lesiva ao erário:

Os gestores da coisa pública, ante a atuação efetiva do Tribunal de Contas e para evitar todas as consequências de ordem política, administrativa, civil e penal que podem advir de um julgamento negativo do Tribunal de Contas, tenderão a velar muito mais pela observância dos princípios e normas legais que condicionam o comportamento daqueles responsáveis pela aplicação das receitas públicas.³²⁴

Bandeira de Mello adverte que a finalidade da sanção é desestimular a prática das condutas censuráveis:

Não se trata, portanto, de causar aflição, um “mal”, objetivando castigar o sujeito, leva-lo à expiação pela nocividade de sua conduta. O Direito tem como finalidade unicamente a disciplina da vida social, a conveniente organização dela, para o bom convívio de todos e bom sucesso do todo social, nisto se esgotando seu objeto. Donde não entram em pauta intentos de “represália”, de castigo, de purgação moral a quem agiu indevidamente. É claro que também não se trata, quando em pauta sanções pecuniárias – caso das multas -, de captar proveitos econômicos para o Poder Público, questão radicalmente estranha à natureza das infrações e, conseqüentemente, das sanções administrativas.³²⁵

Para além das matérias sancionatórias, atrás referidas, de competência exclusiva das Cortes de Contas para processar e julgar, Mileski aponta também a multa por infração às leis de finanças públicas³²⁶:

A competência para processar e julgar esta infração administrativa, com a consequente aplicação da multa é do Tribunal de Contas que realiza a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. Portanto, cabe ao Tribunal de Contas respectivo, consoante a previsão constitucional contida no art. 73, dispor sobre a forma processual e de julgamento, com observância das normas gerais de processo e das garantias

³²⁴ PASCOAL, Valdecir Fernandes. **A intervenção do estado do município: o papel do Tribunal de Contas**. Recife: Nossa Livraria, 2000, p. 184.

³²⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 849.

³²⁶ Prevista no art. 5º da Lei de Sanções Fiscais. BRASIL, **Lei n. 10.028 de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm. Acesso em 29 de março de 2016.

processuais das partes, no sentido de dar eficácia à norma do §2º do art. 5º da Lei nº 10.028/2000.³²⁷

Com efeito, depreende-se, pelo arcabouço teórico aqui alçado, que para que um indivíduo ou determinado ente público ou privado se sinta compelido a cumprir determinada regra e princípios constitucionais e legais, é indissociável que a norma que venha a instituir tais obrigações traga em seu núcleo, como emento secundário, a cogência do Direito, que é a manifestação do império normativo próprio para fazer prevalecer a vontade soberana do Estado.

Com essas premissas, exsurge a necessidade de pontuar a dimensão da Eficácia das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, conforme materializado no subtópico seguinte.

2.7 Eficácia das Decisões Proferidas pelos Tribunais de Contas

Todas as decisões exaradas pelos Tribunais de Contas no exercício de suas funções constitucionais são dotadas de certeza fática, Eficácia e Efetividade. Como é sabido, são elementos de validade de ato jurídico, uma vez que inexistindo o objeto sobre o qual recai do direito examinado tem-se uma causa de nulidade absoluta, dado que em conceituação teórico-normativa, sendo inexistente o fato examinado, configura vício na prestação jurisdicional na modalidade de erro de fato quando a decisão admitir fato inexistente ou quando considerar inexistente fato efetivamente ocorrido.

Quanto à Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas, estas, por sua vez, devem ser dotadas de força coativa, ausente qualquer vício transrescisório, expedidas por autoridade competente e obedecido o devido processo legal. Com efeito, Jacoby Fernandes³²⁸ sustenta que “todas as manifestações das Cortes de Contas têm valor e força coercitiva” entretanto, somente o julgamento de contas,

³²⁷ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 144-145.

³²⁸ FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 166.

previsto no inciso II do art. 71 equivale a um julgamento que corresponde em tudo e por tudo à manifestação do Poder Judiciário.

Concebida sob essas características, o destinatário da decisão exarada deve se submeter ao império encetado de tais pronunciamentos, uma vez que a Eficácia de cada pronunciamento do Estado, no exercício do Direito, para obrigar o cumprimento de seu preceito, deve ser dotado de império como elemento intrínseco de sua validade. A esse respeito contribui Custódio:

Na esfera administrativa, especialmente na órbita do Poder Executivo, as decisões do Tribunal de Contas devem ser admitidas como atos definitivos, obrigatórios e insuscetíveis de questionamento administrativo. Esgotados os meios de impugnação previstos em lei, as decisões da Corte de Contas tornam-se imutáveis na esfera administrativa, salvo as hipóteses - se previstas em lei - de revisão ou rescisão pelo próprio Tribunal de Contas. Há, nesse aspecto, similitude com as decisões emanadas do Poder Judiciário, não obstante - como já destacado - não haja identidade. Não pode, dessa forma, a autoridade administrativa opor-lhes resistência ou ignorá-las, cabendo, ao contrário, dar-lhes integral execução.³²⁹

Importa esclarecer que a Efetividade das decisões dos Tribunais de Contas - sob esse enfoque - deve possuir em seu núcleo a racionalidade jurídica, fazendo mesclar o reducionismo e o racionalismo jurídicos. Assim, para serem efetivas tais decisões, se atendida a conformidade normativa válida, seu cumprimento, como efetivação do que determinado, não pode encontrar óbice, desde que seja um título qualificado como elemento constitucional intangível, dotado de exequibilidade.

Como vertente da Efetividade, decorrente das decisões dos Tribunais de Contas, seu efeito imperativo alcança a todos os jurisdicionados ou responsáveis, entre eles podem-se destacar os Chefes de Poder em atos de gestão, e todos os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e

³²⁹ CUSTÓDIO, Antônio Joaquim Ferreira. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 185:63-76, jul./set. 1991, p. 69. Disponível em: file:///C:/Users/990616/Downloads/44488-99313-1-PB.pdf Acesso em: 11 de março de 2016.

mantidas pelo Poder Público e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Custódio, entretanto, faz importante ressalva:

Não é a toda e qualquer decisão desses Tribunais que a Carta Magna atribui esse efeito. Somente às que imputem débitos ou multas. Imputar é "acusar, atribuir, responsabilizar alguém por alguma coisa" (Enciclopédia Saraiva do Direito - verbete imputar - nota da Comissão de Redação). Esse é o sentido corrente do vocábulo (atribuir (a alguém) a responsabilidade de - cf. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, Novo Dicionário da Língua Portuguesa). Daí decorre que unicamente as decisões dos Tribunais de Contas, que atribuam a alguém a responsabilidade por débito para com a administração direta e indireta, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, ou que imponham multas previstas na legislação, gozam da eficácia de título executivo. Via de regra, tais decisões são as que emanam da competência inscrita nos incisos II e VIII, do art. 71 da Constituição Federal.³³⁰

É de relevo sensível fazer consignar que quer que se trate de Chefe do Poder Executivo, ou Chefe do Poder Judiciário, ou do Chefe do Parlamento, Chefe do Ministério Público ou Chefe do próprio Tribunal de Contas, todos, quando praticarem atos de gestão dos recursos públicos submetem-se ao império das decisões dos Tribunais de Contas.

Ainda que o próprio Poder Judiciário tenha competência para apreciar a validade vertical e horizontal das decisões das Cortes de Contas, não pode fazê-lo quanto ao mérito do que decidido:

Quando a Constituição atribui ao Tribunal de Contas a competência de julgamento das contas, implica em investi-lo no parcial exercício de função judicante. Não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo.³³¹

³³⁰ CUSTÓDIO, Antônio Joaquim Ferreira. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 185:63-76, jul./set. 1991, p. 72. Disponível em: file:///C:/Users/990616/Downloads/44488-99313-1-PB.pdf Acesso em: 11 de março de 2016.

³³¹ FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, p. 138.

A valer, por livre deliberação do Poder Constituinte Originário, na sua característica de ilimitação³³² e seu registro histórico-inicial, assentou que os Tribunais de Contas fossem alocados – orgânico-estruturalmente – como órgãos autônomos e independentes com função para fiscalizar, na qualidade de Controle Externo, todos os outros órgãos e Poderes criados na configuração republicana.

Disso é adequado inferir que os Tribunais de Contas têm competência exclusiva para fiscalizar o mérito do ato administrativo vinculado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de toda a Administração Pública, direta ou indireta - como já se fez demonstrar no subtópico 2.3 desta Tese.

Nessa vertente, Zymler afirma que a definição da natureza jurídica das decisões das Cortes de Contas, em especial quando do julgamento de contas, é árdua e desafia os cientistas do direito, entretanto, em sua ótica:

(...) os que se posicionam extremadamente — equiparando as deliberações do TCU a sentenças judiciais ou entendendo-as com o mero exame formal de contas — desconhecem o real escopo da moderna processualidade administrativa que, fazendo atuar o processo, inspirada pelos princípios da ampla defesa e do contraditório, permite ao Tribunal de Contas da União estabelecer juízo de mérito sobre os atos dos agentes públicos responsáveis por bens e dinheiros públicos. (...) Para a consecução desse mister, nada obsta que o TCU possa avaliar os elementos objetivos e subjetivos da atuação do agente, de sorte a julgar suas contas, não mediante mera atestação da regularidade formal de um elenco de demonstrações contábeis, mas, sim, apreciando, em sua plenitude, sob o prisma da legalidade, legitimidade e economicidade (*caput* do art. 70, CF), o conjunto de atos administrativos praticados pelos responsáveis durante o exercício financeiro (Prestação ou Tomada de Contas Anual) ou associados à determinada ocorrência (Tomada de Contas Especial).³³³

Resta assim demonstrado, para fins do presente estudo, que o Poder Judiciário, como órgão de Controle Externo da atuação dos Tribunais de Contas,

³³² Salvo as hipóteses referentes aos Direitos Fundamentais que, consoante doutrina mais especializada, o Poder Constituinte Originário não pode excluir do sistema jurídico garantias vinculadas às conquistas históricas dos Direitos Fundamentais, em especial pela incidência do princípio da vedação ao retrocesso.

³³³ ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 255.

relativamente ao mosaico a que se vincula o devido processo legal, deve cingir-se somente aos preceitos formais procedimentais, porém jamais fazer-se substituir para proferir a Decisão de Mérito sobre o objeto fiscalizado, uma vez que tal tarefa, consoante vontade soberana do Constituinte Originário, é exclusiva dos Tribunais de Contas.

Guallazzi³³⁴, nesse sentido, assevera que as decisões das Cortes de Contas “não admitem revisão exclusivamente no tocante às competências constitucionais e legais, privativas, do Tribunal de Contas, ou seja, em matérias de fato e/ou jurígenas cuja apuração objetiva remanesça reservada ao Tribunal de Contas.” Dessa forma, a atuação dos Órgãos de Contas é sindicada pelo Poder Judiciário quando, a uma, não observar o devido processo legal, a duas, quando proferir decisões teratológicas ou desarrazoadas, a três, por incompetência em razão da matéria.

A interpretação em sentido antagônico quanto às funções exclusivas das Cortes de Contas, para permitir que o Judiciário, caso venha a invocar o princípio da inafastabilidade à lesão ou ameaça de lesão a direitos, e examinar e decidir o mérito da fiscalização do Controle Externo protagonizada pelos Tribunais de Contas, sem embargos ter-se-á a desconfiguração do sistema jurídico, uma vez que, se admitir tal possibilidade, nas hipóteses em que as Cortes de Contas reprovarem as contas de gestão do Judiciário, haverá momento ímpar e disforme com a tópica constitucional, em que o próprio Poder Judiciário haverá de aprovar suas próprias contas de gestão administrativa, o que demonstra não ter sido esta a teleologia da ordem constitucional vigente.

Nas lições de Fagundes:

Não obstante o Tribunal de Contas não integrar o Poder Judiciário], o art. 71, § 4º, lhe comete o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou dinheiros públicos, o que implica em investi-lo no parcial exercício da função

³³⁴ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: RT. 1992, p. 200.

judicante. Não bem pelo emprego da palavra 'juízo', mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União) a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo.³³⁵

O exame promovido pelas Cortes de Contas importa em poderosa e vasta ação de controle nos atos da Administração Pública, que, por sua vez, já estão sob o manto do controle interno da própria administração. Considerar que o Poder Judiciário possa realizar uma ampla revisibilidade das decisões dos Tribunais de Contas admitiria um profundo controle judicial e inviabilizaria a própria ação administrativa.³³⁶

As normas que instrumentalizam e estruturam as Cortes de Contas, em conformidade com a Constituição Federal que as instituem, para oferecerem Eficácia e Efetividade aos seus pronunciamentos, devem dirigir-se a todos, em homenagem ao princípio da igualdade processual, e devem ser dotadas de forma coativa, como concreção do império jurídico. Daí a assertiva de que submete a todos a sua vontade jurídica.

Infere-se, por conseguinte, da tópica constitucional consubstanciada no constitucionalismo contemporâneo, conforme se defende nesta Tese, que é primazia e exclusividade das Cortes de Contas dizer o Direito em exame de elementos probatórios técnico-jurídicos relativamente ao mérito do ato administrativo, para dele extrair a legalidade, a economicidade e Legitimidade do ato praticado pelo Poder ou por qualquer órgão público integrante da República Federativa brasileira.

Nessa teia defensiva, augura-se comprovar neste estudo que o protagonismo institucional que decorre imediatamente do Texto Supremo³³⁷ legou aos Tribunais de Contas a baliza interpretativa da função executiva/administrativa do

³³⁵ FAGUNDES, Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 142.

³³⁶ FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 164.

³³⁷ Conforme arts. 70/71 da CRFB/88

Estado quando da realização das políticas públicas impactantes, sejam as ambientais, fiscais, financeiras, orçamentárias, econômicas, operacionais, etc.,

Essas políticas são assim consideradas de incidência nos bens permanentes do Estado, ou seja, capazes de serem transformadas no mundo exterior para um atuar equilibrado e responsável com vistas a propiciar a dinâmica da vontade ideológica dos cidadãos em harmonia com o desenho político-institucional em vigor.

Sobreleva consignar, a teor do texto constitucional finalístico, tem-se por alvo a contínua prevalência do metaprincípio da Sustentabilidade – em patamares muito mais alargados que tão somente à dimensão ambiental constante no art. 225³³⁸ da CRFB/1988 - por sua natureza irradiante em todo o sistema

³³⁸ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal,

institucionalizado, destacadamente endereçado ao direito administrativo, este por ser o instrumento substantivo e adjetivo à disposição dos tomadores de decisão, firme em garantir a estabilidade preconizada pela Sustentabilidade em seu viés pentagonal - assim adotada neste estudo - e, desse modo, assegurar o aperfeiçoamento dos Objetivos Fundamentais traçados pela Carta da República de 1988 e o alcance perene aos bens da vida, majoritariamente, vinculados à ação estatal para a atual e futuras gerações.

É dizer, como desposado e defendido pelo pesquisador, que os Tribunais de Contas no Brasil por influência do neoconstitucionalismo - adiante conceituado - convolam-se em órgãos autônomos com competência para adentrar no mérito dos Atos Administrativos e atos da administração própria ou imprópria, quer atue na fiscalização da Administração Pública quer típica, quer atípica, em Poderes ou Órgãos estatais, na prospecção nuclear quanto à legalidade, Legitimidade e economicidade quanto à aplicação das subvenções e renúncia de receitas, emoldurados por normas constitucionais ou legais, uma vez que predestinou o poder constituinte originário fossem os Tribunais de Contas órgãos singulares de Controle Externo, na estrutura jurídica brasileira, com competência para sindicar a aplicação dos recursos públicos por qualquer ente que receba custeio da sociedade por intermédio da força cogente do poder de tributar estatal, incidindo sua competência de sindicabilidade, inclusive, naqueles bens não mensuráveis financeiramente³³⁹.

O neoconstitucionalismo, em referência, é entendido como um processo histórico que desencadeou a constitucionalização do Direito. Em conformidade com Walber³⁴⁰ “o neoconstitucionalismo tem como uma de suas marcas a concretização das prestações materiais prometidas à sociedade, servindo como ferramenta para a implantação de um Estado Social Democrático de Direito” capaz de garantir, efetivamente, a concretude dos Direitos Fundamentais e o bem-estar social.

sem o que não poderão ser instaladas. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 de janeiro de 2017.

³³⁹ Na forma do Parágrafo único do art. 70 da CRFB/88.

³⁴⁰ AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 31.

Como já asseverado, a atuação singular e específica dos Tribunais de Contas no Brasil, numa espécie de jurisdição administrativa, concretiza-se por iniciativa própria e de ofício³⁴¹ ou por provocação dos legitimados (pessoas físicas e jurídicas), naquela, qual seja, atuação por iniciativa própria ou de ofício.

É, inclusive, o único Órgão de Estado, no constitucionalismo vigente, que está autorizado voluntária e espontaneamente a adentrar no próprio juízo de mérito do ato administrativo da Administração Pública e, desse modo, protagonizar a fiscalização e controle coercíveis.

Tem-se, portanto, que uma vez, não observadas as suas decisões, implementa-se a coatividade sancionatória, tratada no subtópico 2.6, decorrente de suas próprias deliberações incidentais ou de mérito irradiantes na função administrativa do Estado.

Para tal desiderato, quando atuam de ofício os Tribunais de Contas valem-se de instrumentos de fiscalização como as inspeções, auditorias, levantamentos, monitoramentos, acompanhamentos, análise de atos de pessoal - desde a admissão à exoneração, a qualquer título - atos de aposentação, pensões e reformas, sindicância de editais de licitações, dentre outros, em peculiar processo de controle dos atos e contratos levados a efeito pela Administração Pública, conforme tratado no subtópico 2.4.

Nos casos de denúncias e representações podem ensejar o processo de contas, sob o signo da Tomada de Contas Especial, quando revelar, em seus institutos de fiscalização e controle, indícios de dano ao erário. Destarte, pugna-se pela apuração da autoria, materialidade, responsabilidade e o *quantum* malferido do erário para sua conseqüente reparação pelos responsáveis, em usufruto da tutela da Sustentabilidade em seu pentagrama dimensional para conferir Efetividade aos Atos Administrativos e a boa governança dos recursos públicos disponíveis.

³⁴¹ Conforme inciso IV, do art. 71 da CRFB/88.

Mais uma vez, esclarece-se que, alfim deste Relatório de Tese, deverá restar evidenciado que a Sustentabilidade da atividade administrativa do Estado, cuja gênese possui como marco inaugural as ciências ambientais, se assenta no binômio prevenção e precaução, dos quais irradiam a conceituação ecológica orgânico-científica para significar que o Estado deve adotar, por meios de instrumentos específicos, todas as medidas cientificamente conhecidas para permitir a atuação operacional do poder público, visto que os bens jurídicos tutelados normativamente pela Sustentabilidade alocam-se em espaço com alta probabilidade de não renovação e perdimento perene.

Na mesma direção, visa à Sustentabilidade, aqui objeto de pesquisa, tomando como conceituação o princípio da precaução, que não deve o Estado deflagrar nenhuma modalidade de política pública sem que, liminarmente, possua pleno conhecimento dos impactos presentes e futuros na vida da sociedade e da própria razão de ser do poder público.

Anota-se, nessa teia defensiva, que a constatação de que as Cortes de Contas são órgãos estatais *sui generis*, é alcançada com a inferência de que o constituinte originário legou a possibilidade de atuar por iniciativa própria ou de ofício³⁴², prévia, concomitante e posteriormente na fiscalização e controle de toda a

³⁴² A atuação de ofício, convencionada por entendimento pretoriano pátrio, de Poder Geral de Cautela (conforme MS26547 do STF) afeta às Cortes de Contas decorre diretamente do Texto Constitucional de 1988, conforme se vê entabulado nos arts. 70 e ss. e, especificamente, nas Leis Orgânicas de cada Tribunal das Unidades Federadas, a título de exemplo, vê-se disciplinada referida atuação de ofício, em sede de Fiscalização de Atos e Contratos da Administração Pública, na Lei 8.443 de 16 de julho de 1992, em seu “art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento” – Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e, no caso, do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia o instituto em testilha está consagrado no art. 38, inciso II da Lei Complementar n. 152/96, estando presente tal regramento nas Leis Orgânicas dos demais 25 Tribunais de Contas Estaduais, nos 02 Tribunais de Contas do Município de São Paulo e Rio de Janeiro e nos 04 Tribunais de Contas dos Municípios do Ceará, Bahia, Pará e Goiás, totalizando, assim, a afetação do Poder Geral de Cautela ou atuação de ofício aos 34 Tribunais de Contas brasileiros. BRASIL. **Lei 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2017. BRASIL. Lei 154/1996. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

Administração Pública, inclusive, na função atípica (administrativa) do Ministério Público e do Poder Judiciário.

Desse modo, fiscalizando e revisando referida atividade administrativa de Poderes e Órgãos, o que deflui da Constituição perpassando pelo pentagrama adotado nesta Tese, relativo às cinco dimensões da sustentabilidade, por ser metaprincípio de incidência de império na atividade administrativa estatal, neste particular, em íntima sintonia com o nascedouro do metaprincípio em testilha, qual seja, a sua dimensão ambiental cunhada nos institutos da precaução e prevenção, no sentido e alcance mais alargado desse binômio principiológico.

Disso decorre a latência eloquente do caráter de esgotamento dos recursos disponíveis (todos), por conseguinte toca aos Tribunais de Contas a possibilidade de escrutinar, ainda na fase de descoberta³⁴³, os Atos Administrativos impactantes - no sentido de transformação do mundo exterior, a serem concretizados exogenamente pela Administração Pública, que sucedem das tomadas de decisão das autoridades públicas, como fácil se infere no âmbito dos três Poderes e Órgãos autônomos para concretude das políticas públicas idealizadas, na esteira do interesse social e atingimento do bem comum.

Com essas ponderações faz-se imperioso, já no capítulo seguinte, estabelecer a discussão para trazer ao debate, com maior especificidade, a Administração Pública e seu controle pelos Tribunais de Contas.

³⁴³ Fase interna, precedente às tomadas de decisão pelas autoridades públicas.

CAPÍTULO 3

FORMAS DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A atividade estatal, notadamente aquela desenvolvida por sua função administrativa, por seu turno encarnada na própria Administração Pública, na atual conjuntura e feição proclamadas pelo Estado Democrático de Direito e de Bem-Estar Social, não reconhece limites apenas na frieza e horizontalidade do texto da lei, na forma de controle de conformidade/legalidade dos atos concretizados pela atividade administrativa pública e nem se esgota numa enganosa concretização de direitos.

Considera-se para todo efeito que, para efetivamente materializar-se em verdadeiro Estado Democrático de Direito e de Bem-Estar Social, referido Estado deve, imperiosamente, verticalizar e vincular os atos da Administração Pública à harmônica e sinérgica interpretação e interação compreensiva do ordenamento jurídico.

A esse respeito, a interpretação e interação compreensiva a que se alude deve conferir a aplicação substantiva e efetiva dos princípios irradiadores de normatividade de natureza cogente, tais como, proeminentemente, o Princípio da Sustentabilidade, Legitimidade, razoabilidade, economicidade e proporcionalidade.

Esses princípios, dentre outros de igual carga axiológica, notadamente aqueles que carregam em si valores normativos de Direitos Fundamentais tal como se categoriza e se apresenta o conteúdo substantivo do Princípio da Sustentabilidade pluridimensional e, assim, efetivá-los sob a orientação da permanente pauta democrática, tamanha é a força normativa irradiadora dos princípios que conformam a Administração Pública, como se esmiuçar, oportunamente, nos capítulos pertinentes.

Para corroborar o que foi afirmado nos parágrafos anteriores, é que neste capítulo, para além de especificar os tipos e espécies de controles que satisfazem a

Administração Pública, delineia-se os princípios constitucionais que são afetos à Administração Pública e se analisam os instrumentos de execução das Políticas Públicas, concebidos nesta Tese como uma nova forma de planejar das organizações modernas para alcance da Efetividade na Administração Pública.

3.1 Princípios Constitucionais Afetos à Administração Pública

Os Princípios Constitucionais que regem a Administração Pública margeiam todo o campo da sua atuação e a compreensão da carga axiológica que referidos princípios atraem para si.

É premissa básica para o desenvolvimento de toda a Tese que foi construída com espeque na interpretação e hermenêutica normativo-estruturante do Texto Maior, visto que “os princípios, insculpidos pelo legislador constituinte, desempenham papel primordial na atividade interpretativa da Constituição”³⁴⁴ porque são como “ordenações e se irradiam e imantam os sistemas de normas. São núcleos de condensações nos quais confluam valores e bens constitucionais.”³⁴⁵

Consoante Canotilho³⁴⁶, os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização conforme os condicionalismos fáticos e jurídicos. São normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico, dada a sua posição hierárquica no sistema das fontes: “são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogênica fundamentante”.

No entender de Daci³⁴⁷, a presença de princípios entre os recursos normativos utilizados pela lei vem sendo percebida há muito tempo pela doutrina

³⁴⁴ BULOS, Uadi Lamêgo. Teoria da Interpretação Constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 205: 23-64, jul./set. 1996, p. 46.

³⁴⁵ SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed., São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 93-94.

³⁴⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 9. reimp. Livraria Almedina: COIMBRA, 2003, p. 1161.

³⁴⁷ DACI, Jordan. Legal Principles, Legal Values and Legal Norms: are they the same or different?

legal, e até mesmo explicitamente declarada na legislação. Segundo o autor, eles podem ser considerados como normas básicas que representam o consenso geral quanto aos entendimentos elementares da sociedade. Como tal, eles também são tipos de regras de comportamento padrão.

Explica o autor supracitado que os princípios legais são regras de comportamento humano que costumavam ser consideradas como justas antes da lei começar a ser escrita. Assim, os valores legais seriam considerados normas jurídicas mais gerais em relação aos princípios legais e normas legais.

No entanto, a coexistência dessas três noções mostra a complexidade de sua correlação. Tal autor, de forma exaustiva, apresenta vários significados dos princípios jurídicos:

A maneira mais fácil de definir um princípio legal ou uma noção legal é entendendo primeiro o significado linguístico da palavra ou da expressão. No nosso caso, o significado linguístico do princípio palavra como substantivo seria: "Uma verdade fundamental; Uma lei ou doutrina abrangente, da qual derivam outros, ou sobre a qual outros se fundam; Uma verdade geral; Uma proposição elementar; Uma máxima; Um axioma; Um postulado; A coletividade de padrões ou julgamentos morais ou éticos; Uma verdade, uma lei ou uma suposição básica; Uma regra estabelecida de ação; Uma lei de conduta governante; A coletividade de padrões ou julgamentos morais ou éticos".³⁴⁸

Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello define princípio como:

Mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico".³⁴⁹

Academicus International Scientific Journal, Harvard Dataverse, issue 2, p. 109-115, 2010. Disponível em: <http://www.academicus.edu.al/nr2/Academicus-MMX-2-109-115.pdf>. Acesso em: 11/11/2016.

³⁴⁸ DACI, Jordan. Legal Principles, Legal Values and Legal Norms: are they the same or different? **Academicus International Scientific Journal**, Harvard Dataverse, issue 2, p. 109-115, 2010. Disponível em: <http://www.academicus.edu.al/nr2/Academicus-MMX-2-109-115.pdf>. Acesso em: 11/11/2016, p. 113.

³⁴⁹ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 974.

De acordo com Moraes³⁵⁰, a Constituição brasileira de 1988 submeteu a Administração Pública, de modo enfático, a cinco princípios gerais explícitos: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e Eficiência (art. 37, *caput*), contudo, na opinião do autor, isso não significa que não estejam implícitos outros mais, decorrentes do sistema, como os princípios da Legitimidade, da economicidade, da proporcionalidade dos meios aos fins, da indisponibilidade do interesse público, da especialidade administrativa e da igualdade dos administrados, entre outros.

Esta Tese pretende demonstrar que o rol de princípios insculpidos no *caput* do artigo 37 da CRFB/1988 não são exaustivos. São, tão somente, lumes que, de forma alguma devem ser concebidos sem concordância com o contexto normativo-principiológico que fundamenta todo o texto constitucional, até por que, parece evidente, a Constituição é um corpo único e seus artigos não podem figurar como diferentes livros de um acervo bibliotecário, mas um conjunto sincrônico e harmônico, fiel à vontade do constituinte originário.

Nesses termos, inicia-se discorrendo acerca dos princípios que figuram explicitamente no *caput* do artigo 37 da referida Carta, para depois evoluir em interpretação e hermenêutica constitucional, para a visualização de outros princípios que se impõem à Administração Pública: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.³⁵¹

Silva³⁵² explica que esses princípios devem ser seguidos à risca pelos agentes públicos, não podendo se desviar deles sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar civil ou criminal, dependendo do caso.

³⁵⁰ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. - São Paulo: Atlas, 2016, p. 348.

³⁵¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 de janeiro de 2016.

³⁵² SILVA, Flávia Martins André da. Poderes Basilares da Administração Pública - Artigo 37 da Constituição Federal. **DireitoNet**, 2006. Disponível em: www.direitonet.com.br, acesso em 20/10/2016.

Convém, então, tecer considerações acerca de cada um desses princípios constitucionais afetos à Administração Pública. Inicia-se pelo Princípio da Legalidade.

Segundo Medauar³⁵³, “o princípio da legalidade está voltado às atividades da Administração Pública e é uma das caracterizações de um Estado como o Estado de Direito”. Explica que tal princípio juntou-se aos fundamentos da separação de poderes e ao conjunto de ideias que historicamente significaram oposição às práticas do período absolutista, e acrescenta:

A Constituição de 1988 determina que todos os entes e órgãos da administração obedçam ao princípio da legalidade (*caput* do art. 37); A compreensão desse princípio deve abranger a observância da lei formal, votada pelo Legislativo, e também dos preceitos decorrentes de um Estado Democrático de Direito, que é o modo de ser do Estado brasileiro, conforme reza o art. 1.º, *Caput* da Constituição; E, ainda, deve incluir a observância dos demais fundamentos e princípios de base constitucional. Além do mais, o princípio da legalidade obriga a Administração a cumprir normas que ela própria editou.³⁵⁴

O princípio da legalidade surge, inicialmente, como uma garantia constitucional. O art. 5º, II, da Constituição preceitua que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Na visão de Moraes³⁵⁵, nesse ponto tal princípio visa combater o poder arbitrário do Estado e só por meio das espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressões da vontade geral. Com o primado soberano da lei, cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor do poder em benefício da lei.

A legalidade tratada nesse dispositivo constitucional aplica-se normalmente à Administração Pública. Essa inserção acontece de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver

³⁵³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8ª edição, revista e atualizada. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004, p. 143.

³⁵⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8ª edição, revista e atualizada. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004, p. 144.

³⁵⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 32. ed. Atlas, São Paulo, 2016, p. 348.

expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, porquanto na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Diferentemente, na esfera particular será permitida a realização de tudo que a lei não proíba³⁵⁶.

Em decorrência disso, segundo Di Pietro³⁵⁷, “a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei”.

Vale registrar que referido princípio, em um Estado Democrático de Direito, como o brasileiro, garante a observância da lei, mas, para além disso. É bom anotar, a vontade da lei representa a vontade da sociedade, logo, vincula-se à persecução do bem comum, razão de ser do Estado.

Habermas, aclarando a questão, traça genérica tipificação daquilo que pode ser recepcionado como legítimo. Para o autor, a observância aos ditames legais é imbricada à Política, ao Direito e à Moral pilares da sua acepção de Legitimidade:

Pero si la legalidade no significa otra cosa que concordância con un orden jurídico fácticamente vigente, y si éste, como derecho estatuído que a su vez es, no resulta accesible a una justificación de tipo práctico-moral, entonces no queda claro de dónde extrae la fe en la legalidade su fuerza legitimadora. La fe en la legalidad sólo puede crear legitimidade si se supone ya la legitimidade del orden jurídico que determina qué es legal.³⁵⁸

Como visto, a percepção de que a aplicação do princípio da legalidade é

³⁵⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 32. ed. Atlas, São Paulo, 2016, p. 348.

³⁵⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 96.

³⁵⁸ “Mas se a Legalidade não significa outra coisa senão acordo com uma ordem jurídica factualmente vigente, e se esta, como direito estatuído que por sua vez não é acessível a uma justificação da prática-moral, então não resta claro de onde se extrai que a fé na legalidade é sua força legitimadora. A fé na legalidade só pode criar legitimidade se já assumiu a legitimidade do ordenamento jurídico que determina o que é legal.” (Tradução livre do autor da Tese). HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa, Tomo I: Racionalidad de la acción y racionalización social**. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Taurus Humanidades: Madrid, 1987, p.343. Disponível em: <http://exordio.qfb.umich.mx/archivos%20PDF%20de%20trabajo%20UMSNH/libros/7006894-Habermas-Jurgen-Teoria-de-La-Accion-Comunicativa-I.pdf>. Acesso em: 12.12.2016.

absolutamente restrita ao texto frio e formal da lei é estrábica. Nos dizeres de Castro,³⁵⁹ “o princípio da legalidade já não se basta por si próprio e deve ser conjugado com a Legitimidade da atuação do administrador para que possa realizar um efetivo controle”.

Nesse sentido, Marinoni³⁶⁰ arremata que “o Estado constitucional inverteu os papéis da lei e da Constituição, deixando claro que a legislação deve ser compreendida a partir dos princípios constitucionais de justiça e dos Direitos Fundamentais”. Assim, ainda quando age discricionariamente, a Administração Pública está vinculada ao dever de fidelidade aos objetivos da república e à proteção aos Direitos Fundamentais.

De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquino:

Quem detém o poder não o detém nem o exerce sempre de forma arbitrária, assim como nem sempre quem exerce o poder arbitrariamente é detentor unicamente de um poder de fato. Com base nesta acepção do termo Legalidade. Entende - se por princípio de Legalidade aquele pelo qual todos os organismos do Estado, isto é, todos os organismos que exercem poder público, devem atuar no âmbito das leis, a não ser em casos excepcionais expressamente preestabelecidos, e pelo fato de já estarem preestabelecidos, também perfeitamente legais. O princípio de Legalidade tolera o exercício discricionário do poder, mas exclui o exercício arbitrário, entendendo - se por exercício arbitrário todo ato emitido com base numa análise e num juízo estritamente pessoal da situação.³⁶¹

O princípio da impessoalidade, por sua vez, possui múltiplas formas de aplicação e seu exame pode ser feito pelo viés do dever de isonomia que obriga toda Administração Pública do dever de conformidade ao interesse público e da imputação dos atos praticados pelos agentes públicos diretamente às pessoas

³⁵⁹ CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio avançado de controle interno: profissionalização e responsividade**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 114.

³⁶⁰ MARINONI, Luiz Guilherme. **A jurisdição no Estado contemporâneo. Estudos de direito processual civil**. São Paulo: RT, 2005, p. 96.

³⁶¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco; **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais, vol. 1 - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 673.

jurídicas em que atuam³⁶². É sinônimo de finalidade e impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, sendo este, unicamente, o que a norma de direito colaciona, expressa ou virtualmente, como objetivo do ato, com absoluta impessoalidade.³⁶³

No mesmo sentido, Bulos³⁶⁴ aventa que o princípio da impessoalidade administrativa é consectário natural do princípio da finalidade e impõe, cogentemente, que o ato administrativo obedeça ao desiderato da lei, afastando, assim, autopromoções de agentes públicos e constituindo-se em um corolário do princípio da igualdade. Realça ainda, o autor, que a impessoalidade “visa, pois, coibir o desvio de finalidade de ato comissivo ou omissivo na Administração Pública, impedindo que o administrador pratique ação ou missão para beneficiar a si próprio ou a terceiros.”

Entende Mendes e Branco, que o princípio da impessoalidade é um:

comando constitucional, no sentido de que à Administração não é permitido fazer diferenciações que não se justifiquem juridicamente, pois não é dado ao administrador o direito de utilizar-se de interesses e opiniões pessoais na construção das decisões oriundas do exercício de suas atribuições.³⁶⁵

Para Juarez Freitas, o princípio da impessoalidade, assim denominado pelo legislador originário, é o mesmo princípio da imparcialidade e deriva do princípio geral da igualdade, assim caracterizando-o:

Segundo o princípio em tela, a Administração Pública precisa dispensar tratamento isonômico de oportunidades, sem privilégios e direcionamentos espúrios, tampouco manobras persecutórias, sequer as movidas por supostas boas intenções. Intenta-se a instauração, acima de sinuosos personalismos, do governo de princípios e objetivos fundamentais, em lugar do idiossincrático

³⁶² FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 84.

³⁶³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 93.

³⁶⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 993.

³⁶⁵ MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 896.

império “emotivista” dos projetos de cunho faccioso de curto prazo.³⁶⁶

Gasparini arremata, evidenciando o aspecto ético e político presente no princípio em comento:

A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza. É o que impõe ao poder público este Princípio. Com ele quer-se quebrar o velho costume do atendimento do administrado em razão de seu prestígio ou porque a ele o agente público deve alguma obrigação³⁶⁷

Ávila, em seus estudos acerca do tema, apresenta abrangente definição:

A impessoalidade restará explicada como princípio que impõe à Administração Pública o dever de respeitar o direito de igualdade dos Administrados e de não se valer da máquina pública para lograr proveito pessoal ou de outrem; o dever de proceder com objetividade na escolha dos meios necessários para a satisfação do bem comum; o dever de imparcialidade do administrador quando da prática de atos e decisões que afetem interesses privados perante a Administração, e, inclusive, na decisão sobre o conteúdo dos interesses públicos em concreto; o dever de neutralidade do administrador, que deve caracterizar a postura institucional da Administração e determinar aos agentes públicos o dever de não deixar que suas convicções políticas, partidárias ou ideológicas interfiram no desempenho de sua atividade funcional; e, ainda, na sua exteriorização, o dever de transparência.³⁶⁸

Em imbricada relação com o princípio da impessoalidade, apresenta-se o princípio da moralidade, verdadeiro “pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública.”³⁶⁹, devendo o administrador público “exercer sua missão à luz da ética, da razoabilidade, do respeito ao próximo, da justiça e, sobretudo, da honestidade.”³⁷⁰

Mendes e Branco ventilam que o aludido princípio tem pouca densidade

³⁶⁶ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 70.

³⁶⁷ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 8.

³⁶⁸ ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O Princípio da Impessoalidade da Administração Pública**: para uma administração imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 25-26.

³⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 90.

³⁷⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 993

jurídica em decorrência dos entraves teóricos de precisão do seu conteúdo, mas concordam:

Apesar da dificuldade de se dizer em que consiste o princípio da moralidade, deve-se procurar resgatar um conteúdo jurídico do princípio, reconhecendo que o Estado não deve obediência a qualquer moralidade, mas somente àquela compartilhada na comunidade política específica. Dessa forma, tendo em vista que a Administração Pública deve pautar-se pela obediência aos princípios constitucionais a ela dirigidos expressamente, mas também aos demais princípios fundamentais, tem-se que, em sua atuação, deve ser capaz de distinguir o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno, além do legal do ilegal.³⁷¹

Bandeira de Mello alerta que a violação do princípio da moralidade implica em violação ao próprio Direito, pois a moralidade compreende os princípios da lealdade e boa-fé:

Por força mesmo destes princípios da lealdade e boa-fé, firmou-se o correto entendimento de que orientações firmadas pela Administração em dada matéria não podem, sem prévia e pública notícia, ser modificadas em casos concretos para fins de sancionar, agravar a situação dos administrados ou denegar-lhes pretensões, de tal sorte, que só se aplicam aos casos ocorridos depois de tal notícia.³⁷²

Referido princípio é tão caro à Administração Pública que sua violação importa em ilegitimidade e atrai a declaração de sua violação - com a consequente nulidade do ato - quer seja pela via judicial ou administrativa, podendo ainda ser tipificada em uma das condutas descritas na Lei n. 8.429/1992 como ato de improbidade administrativa³⁷³.

Sob a lente de Juarez Freitas, o cogitado princípio jurídico ganha autonomia e reforça todos os demais princípios:

O princípio da moralidade, no campo das relações administrativas,

³⁷¹ MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 897.

³⁷² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 120.

³⁷³ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 89.

não há de ser entendido como o conjunto de máximas deontológicas extraídas da disciplina interna da Administração. Na realidade, significa bem mais: diz com os padrões éticos de determinada sociedade, de acordo com os quais não se admite, no âmbito da gestão pública, a universalização daquelas máximas de conduta que conduzem ao perecimento dos liames de cooperação social.³⁷⁴

Para Martins Júnior, o princípio da moralidade também é percebido como um superprincípio que enlaça todos os demais:

O enfoque principal é dado ao princípio da moralidade na medida em que ele constitui verdadeiro superprincípio informador dos demais (ou um princípio dos princípios), não se podendo reduzi-lo a mero integrante do princípio da legalidade. Isso proporciona, por exemplo, o combate de ato administrativo formalmente válido, porém destituído do necessário elemento moral. A moralidade administrativa tem relevo singular e é o mais importante desses princípios, porque é pressuposto informativo dos demais (legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação), muito embora devam coexistir no ato administrativo.³⁷⁵

A Corte Suprema brasileira não destoa da compreensão doutrinária construída pelos cientistas, alhures mencionados:

A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.³⁷⁶

Caracterizado, assim, o princípio da moralidade, parte-se para a acepção teórica doutrinária, majoritária na literatura, do princípio da publicidade. Em Juarez Freitas, o comentado princípio - também denominado pelo autor de princípio da

³⁷⁴ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 75-76.

³⁷⁵ MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 31-32.

³⁷⁶ BRASIL, **Supremo Tribunal Federal**. ADI 2.661 MC, Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 05.06.2002. DJ 23/08/02, p. 00070, EMENT v-02079-01, p. 00091

máxima transparência - não se confunde com propaganda, revelando-se, na Administração Pública “outro pilar de controle sistemático que estimula a fluências de informações indispensáveis à Eficácia do direito fundamental à boa Administração Pública, uma vez que a opacidade é a antítese desse direito.”³⁷⁷

Meirelles³⁷⁸, seguido por Madeira³⁷⁹, conceitua o princípio da publicidade como a “divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos” e assenta que a publicidade não é elemento formativo do ato e sim requisito de Eficácia e moralidade que além de assegurar seus efeitos externos visa promover seu controle por parte da sociedade, mantendo total transparência da prática dos atos da Administração Pública que não tem como olvidar dos administrados, os assuntos que, direta ou indiretamente, lhe interessem.³⁸⁰

Para o professor José Afonso da Silva³⁸¹ a publicidade, desde há muito, sempre foi considerada “como um princípio administrativo porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo”, revelando-se verdadeiro direito do povo o acesso à informação dos atos formalizados pela Administração, e com a maior transparência possível, para ciência e fiscalização, é portanto, a forma de viabilização concreta do controle social.

Como dito, o princípio da publicidade está intimamente vinculado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, em clara simetria com o princípio democrático³⁸², e a coletividade é a principal interessada na

³⁷⁷ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, pp. 79-80.

³⁷⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 95-96.

³⁷⁹ MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p.25.

³⁸⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 996.

³⁸¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 673-674.

³⁸² MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 899.

transparência dos atos de toda a Administração Pública:

O usuário é interpretado como sujeito interessado na prestação do serviço e alçado à condição de titular de interesses na sua concepção e organização. Em vez de um terceiro beneficiário de liberdade estatal, o usuário é integrado como sujeito responsável pelo serviço. Por isso, o usuário passa a integrar as relações jurídicas atinentes à organização do serviço e à própria delegação à iniciativa privada. Esse princípio significa o dever de o Estado e o prestador do serviço fornecerem ao usuário todos os esclarecimentos e admitirem a participação dos representantes dos usuários na estrutura organizacional do serviço público.³⁸³

Moreira, a despeito da forma imparcial e genérica com que as informações da Administração Pública devam ser publicadas, constrói interessante distinção entre interesse coletivo e interesse geral. Para ele, o interesse coletivo “é titularizado por grupo de pessoas ligadas entre si por uma relação jurídica própria que as unifica. (...) São interesses transindividuais, pertencentes a uma coletividade específica, e não especiais às pessoas que fazem parte dessa coletividade”. Já o interesse geral:

(...) diz respeito ao todo do corpo social. Poder-se-ia equipará-lo ao interesse público em sentido amplo. (...) Ao contrário dos interesses coletivos, que se dirigem a um número determinado (ou ao menos imediatamente determinável) de pessoas, o interesse geral é mais abstrato e diz respeito a um grupo difuso e indeterminado.³⁸⁴

Resta claro que nos Estados constitucionais, a visibilidade dos atos de poder é obrigatoriedade que se impõe, fazendo um paralelo com o panóptico *foucaultiano*. Seria similar à necessidade do “ver-se visto”³⁸⁵ passar a ser regra imperativa. Nesse sentido, “pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder.”³⁸⁶

³⁸³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.702.

³⁸⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 2003, pp. 129-130.

³⁸⁵ FOCUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2012.

³⁸⁶ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011, p. 20.

Bugaric³⁸⁷, a esse respeito, informa que “The concept that openness in the public administration is essential if it to function more responsibly and effectively is gaining increasing importance in the theory of administrative law”. Nessa ótica, a aplicação do princípio da publicidade não é uma discricionariedade da Administração Pública, lembrando que, modernamente, a transparência é a tônica que identifica e valida os atos públicos nos escólios de Madeira:

Por estarem intimamente ligadas, a publicidade está evoluindo para a transparência, embora exista uma sutil diferença entre esses termos: enquanto a publicidade se traduz no simples ato de publicar, a transparência é mais do que isto, pois que, além de publicar, o texto tem que ser claro, de fácil entendimento, sem conter expressões cheias de malabarismos verbais, de difícil interpretação, que certamente ferem a transparência do ato.³⁸⁸

Bandeira de Mello³⁸⁹ consagra que “não pode haver um Estado Democrático de Direito no qual o poder reside no povo (...), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida”, só se admitindo o sigilo, portanto, nos exatos termos do que descrito no inciso XXXIII do art. 5º da CRFB/1988, que ressalva casos em que seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O último princípio insculpido do *caput* do art. 37 da CRFB/1988 é o princípio da Eficiência:

exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.³⁹⁰

³⁸⁷ “O conceito de que a transparência na administração pública é essencial para que ela funcione de forma mais responsável e efetiva está ganhando importância crescente na teoria do direito administrativo.” (Tradução livre do autor da Tese). BUGARIC, Bojan. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, v. 22, n. 3, p. 483-521, 2004.

³⁸⁸ MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p.30.

³⁸⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114.

³⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 35. ed. 2009, p.98.

Mendes e Branco³⁹¹ informam que a Administração Pública não pode perder de mira sua obrigação de ser eficiente por ser esta uma advertência e imposição do constituinte, porque é a competência que se prima, assim, “não apenas a perseguição e o cumprimento dos meios legais e aptos ao sucesso são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas, mas também o resultado almejado”. Nessa encosta, José Afonso da Silva colaciona que Eficiência:

Não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas; qualifica atividades. Numa ideia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilização alcançado. Assim, o princípio da eficiência (...), orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados.³⁹²

Carvalho, em análise ao custo-benefício que deve sempre ser alvo de análise por parte do administrador, ensina que:

(...) o princípio da eficiência foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/98. Relaciona-se com as normas da boa administração no sentido de que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar suas atividades com vistas a extrair o maior número possível de efeitos positivos ao administrado, sopesando a relação custo benefício, buscando a excelência de recursos, enfim, dotando de maior eficácia possível as ações do Estado.³⁹³

Bulos³⁹⁴ aponta que uma das finalidades do princípio da eficiência é “combater a malversação dos recursos públicos, a falta de planejamento, os erros repetidos mediante práticas gravosas” e assim satisfazer às necessidades básicas dos administrados. Na mesma assertiva, Furtado lembra que os princípios

³⁹¹ MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 901-902.

³⁹² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 675.

³⁹³ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2006, p. 318.

³⁹⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 996.

constitucionais não devem ser considerados como meras cartas de intenções e adverte que a promoção de soluções eficientes, morais e impessoais é vinculante para o administrador:

Não há, em todo o ordenamento jurídico, justificativa para a exclusão do princípio da eficiência do mundo do Direito e para a sua transferência para o campo da discricionariedade como mera opção de conveniência ou de oportunidade. No momento em que todos os que lidam com o Direito Administrativo se conscientizarem da necessidade de dar maior efetividade a todos os princípios, inclusive ao da economicidade, que compreende além da eficiência a efetividade e eficácia, o cidadão brasileiro talvez possa contar com serviços públicos compatíveis com a carga tributária praticada em nosso País.³⁹⁵

É importante destacar, no ponto, que o princípio da Eficiência é o responsável por informar e orientar a Administração Pública no exercício de suas atividades, porque todos os atos da Administração Pública devem obediência aos comandos da lei. Nesse seguimento, releva inferir que o princípio da Eficiência está diretamente relacionado ao art. 70 da CRFB/1988 que versa sobre o Controle Externo levado a efeito pelos Tribunais de Contas.

Chama-se a atenção, ainda, para os apontamentos de Vargas quando destaca que o princípio da unidade da Constituição vincula a Administração Pública à máxima Eficiência de seus atos:

É também de se destacar, desde logo, o princípio da unidade da Constituição, no sentido de que sua interpretação não pode se dar em partes; as partes estão interligadas formando um todo, por isso a Constituição deve ser interpretada globalmente, ou sejam interpretada como um sistema procurando a harmonização das partes, a coerência e a unidade.³⁹⁶

Ayres Britto, a respeito dos cinco princípios constitucionais que figuram expressamente no *caput* do art. 37 da CRFB/1988, preteritamente conceituados neste estudo, expresa:

³⁹⁵ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 101.

³⁹⁶ VARGAS, Jorge de Oliveira. Princípio da eficiência em matéria Tributária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. Coordenador. Princípio da eficiência em matéria tributária. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2006, p. 217.

Com o aporte de tais princípios, a começar pelo da legalidade, a nossa Constituição atesta que toda atividade estatal-administrativa é um gravitar na órbita da lei. Lei formal do Poder Legislativo, em última análise (art. 48), mas sob quatro específicas condições de aplicabilidade; quer dizer, não basta aplicar a lei, pura e simplesmente, mas aplicá-la por um modo impessoal, um modo moral, um modo público e um modo eficiente. Modos que são de parilha, com a própria lei, as primeiras condições ou os meios constitucionais primários de alcance dos fins para os quais todo poder administrativo é legalmente conferido. Tudo sob a ideia-força de que, para fins lícitos, meios igualmente lícitos.³⁹⁷

Feitas essas ponderações acerca dos princípios constitucionais expressos que regem a Administração Pública, importa sobrelevar, nesse momento, outros princípios, inclusive implícitos, igualmente relevantes, em especial o Princípio da Sustentabilidade, vetor interpretativo da Administração Pública, como defendido nesta Tese.

Juarez Freitas³⁹⁸ esquematizou um catálogo com 15 princípios fundamentais regentes das relações da Administração Pública como pressupostos da abordagem sistemática do controle, com ênfase para a máxima Eficácia possível ao direito fundamental à boa administração e ao Desenvolvimento Sustentável. São eles: 1. princípio do interesse público genuíno e a correlata subordinação das ações estatais ao princípio da dignidade; 2. princípio da proporcionalidade ou da simultânea vedação de excessos e omissões causadoras de danos juridicamente injustos; 3. princípio da legalidade temperada ou nuançada; 4. princípio da imparcialidade (ou da impessoalidade), derivado do princípio geral da igualdade, que veda discriminações negativas e determina discriminações inversas ou positivas; 5. princípio da moralidade pública e o subprincípio da probidade administrativa; 6. princípio da publicidade ou da máxima transparência (com amplo acesso à informação); 7. princípio da segurança jurídica e da confiança legítima; 8. princípio da motivação; 9. princípio da ampla sindicabilidade e o princípio da participação; 10. princípio da unicidade da jurisdição e conseqüente não cerceamento do acesso ao

³⁹⁷ AYRES BRITTO, Carlos. Comentário ao *caput* do artigo 37, In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.,; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 822.

³⁹⁸ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. p. 42-43.

Poder Judiciário em casos de lesão ou ameaça de lesão a direitos do cidadão ou da Administração Pública; 11. princípios da Eficiência, da Eficácia e da economicidade; 12. princípio da Legitimidade; 13. princípio da responsabilidade objetiva da Administração Pública e dos entes prestadores de serviços públicos, sempre subjetiva a responsabilidade do agente público; 14. princípios da precaução e da prevenção, válidos não apenas na esfera administrativa ambiental; 15. princípio do Desenvolvimento Sustentável, que determina o dever de o Estado efetivar a tutela do núcleo dos Direitos Fundamentais das gerações presentes e futuras.

Mencionado catálogo de princípios, em Juarez Freitas, possui expressiva carga axiológica que viabiliza e concretiza a boa Administração Pública visto que, não obstante indigitados princípios estarem positivados, ou não, no texto constitucional, deve o controle dos Atos Administrativos levar em alta conta a aplicação de todos eles. Reverbera-se, que, para o autor, a boa Administração Pública é Direito Fundamental implícito no texto constitucional³⁹⁹, lúdimo plexo de direitos, regras e princípios que obriga o Estado Democrático o dever de provê-la:

(...) trata-se do direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de 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. A tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades.⁴⁰⁰

Entre os princípios listados por Juarez Freitas elege-se com destaque especial para fundamentação teórica da presente pesquisa os princípios de 11 e 15, respectivamente, por guardarem umbilical pertinência temática com o objeto deste estudo: “princípio da Eficiência, da Eficácia e da economicidade” e “princípios do

³⁹⁹ Autores como Sarlet e Valle também concebem o direito à boa administração pública como um Direito Fundamental, implícito no texto constitucional, confira-se: SARLET, Ingo Wolfgang. **A Administração Pública e os Direitos Fundamentais. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF- 4ª Região**, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on line]. Disponível em <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgang-sarlet.pdf>. Acesso em 27 de janeiro de 2017; VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito Fundamental à boa Administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

⁴⁰⁰ FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. 3. ed., Malheiros: São Paulo, 2007, p. 22.

Desenvolvimento Sustentável, que determina o dever de o Estado efetivar a tutela do núcleo dos Direitos Fundamentais das gerações presentes e futuras”.

Pontua-se que em Freitas, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável é subjacente à mesma definição que o autor dá ao Princípio da Sustentabilidade, tratando ambos princípios como sinônimos. É o que se extrai da sua obra intitulada ‘O Controle dos Atos Administrativos e os princípios fundamentais’:

(...) trata-se do princípio constitucional que determina com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.⁴⁰¹

Como visto em Juarez Freitas, o dever de promoção do Desenvolvimento Sustentável é “constitucionalmente vinculante” e em função da própria Constituição torna-se urgentíssimo uma mudança de paradigma com reformulação do conceito de Direito Administrativo como uma rede de “princípios e regras, disciplinadoras das relações jurídicas internas e externas da Administração Pública ou de quem delegadamente cumpra o seu papel, de modo a respeitar o direito fundamental à boa administração e a induzir o Desenvolvimento Sustentável”⁴⁰².

O despertar para o respeito e a obediência, por parte do Estado e de toda a sociedade às questões que envolvem os Direitos Fundamentais, importa no aprofundamento da democracia, razão de ser dos Estados democráticos de Direito, recordando as lições de Müller⁴⁰³ ao assegurar que a “Democracy is a positive right of all human beings.” Piñar Mañas esclarece que:

O princípio do desenvolvimento sustentável é um verdadeiro princípio geral de direito invocável e aplicável, que habilita as administrações

⁴⁰¹ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. p. 129.

⁴⁰² FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. p. 133.

⁴⁰³ “A democracia é um direito positivo de todos os seres humanos”. (Tradução livre do autor da Tese). MÜLLER, Friedrich. **Demokratie zwischen Staatsrecht und Weltrecht**. Nationale, staatlose und globale Form menschenrechtsgestützter Demokratisierung. Elemente einer Verfassungstheorie VIII, translation from German, S. K, Duncker und Humblot Verlag, Berlin 2003 ISBN 9783428111657, p. 72.

públicas a exercer potestades (poderes ou prerrogativas) de controle e inspeção e também que obriga tanto os estados como todos os cidadãos a cumpri-lo.⁴⁰⁴

Depreende-se do que sustentado, conseqüentemente, que o Princípio da Sustentabilidade, por seu turno, deve ser compreendido como vetor interpretativo balizador de toda atuação da Administração Pública, para além dos princípios enumerados no *caput* do art. 37, CRFB/88, no desiderato de conferir Efetividade na gestão dos negócios públicos.

Em sendo assim, ao que parece, em hermenêutica constitucional, o Tribunal de Contas tem Legitimidade e dever de promover a tutela da Sustentabilidade dos atos da Administração Pública em decorrência de seu *munus* constitucional específico, como se pretende arrazoar e demonstrar, com maior robustez, no capítulo 6 desta Tese.

Na subseção adiante instrumentaliza-se a Tese com as ferramentas de execução das Políticas Públicas, buscando nelas aportes à elucidação e compreensão do objeto defendido neste trabalho científico.

3.2 Planejamento e Orçamento Público Sustentáveis - Instrumentos de Execução das Políticas Públicas

Não se pode olvidar da obrigação do Estado Brasileiro em assegurar o cumprimento dos seus fundamentos republicanos, dentre os quais o da dignidade da pessoa humana (art. 1.º da Carta Maior) e dar azo aos seus objetivos fundamentais, tais como construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, forte em promover o bem de todos (art. 3.º, CRFB/1988).

De igual forma, fazer valer a obrigação de cumprir os Direitos e garantias Fundamentais dos cidadãos, como o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à

⁴⁰⁴ PIÑAR MAÑAS, José Luis. El desarrollo sostenibel como principio jurídico. In: PIÑAR MAÑAS, José Luis. **Desarrollo Sostenible y protección del medio ambiente**. Civitas: Madrid, 2002. p. 57.

segurança e à propriedade (art. 5º, CRFB/1988) e em implementar os direitos sociais especificados no art. 6.º da mesma Lei Fundamental, como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer e a segurança, dentre outros.

Principalmente, para efeito deste estudo, deve o Poder Público levar a cabo a determinação estatuída no art. 225, *caput* e § 1º da CRFB/1988, em cumprir o que denomina Bertogna⁴⁰⁵ de “princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal”, porquanto impõe, tanto ao poder estatal como à sociedade, o dever de defender e preservar o meio ambiente para a atual e futuras gerações, assim como assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para Canotilho⁴⁰⁶, o Princípio da Sustentabilidade constitui em mandamento voltado à necessidade de novos caminhos que conduzem a um verdadeiro Estado de Direito Ambiental. Por conta dessa ordem constitucional, o Estado, mesmo com as suas atribuições outras, deve promover políticas públicas de Sustentabilidade sem a preterição da observância aos demais princípios estruturantes, como o princípio do Estado de Direito e o Princípio Democrático.

Nesse contexto, as políticas públicas desempenham papel essencial, por serem elas os meios à disposição do Estado para o cumprimento dos objetivos socialmente relevantes em que se unem as atividades estatais, a sociedade e até mesmo a iniciativa privada para a consecução de seus fins.

Para Bucci⁴⁰⁷ a função de governar do Estado, ainda que usando do poder coativo, sempre a serviço da coesão social, consubstancia o fundamento imediato das políticas públicas.

⁴⁰⁵ BERTOGNA, Veridiana. Princípios constitucionais ambientais aplicáveis às licitações sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Tereza Villac Pinheiro (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 83-101.

⁴⁰⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como Princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, v. VIII, n. 13, pp. 007-018, 2010.

⁴⁰⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997, pp. 89-98.

Conforme Boston, Bradstock e Eng⁴⁰⁸, toda política pública deve sempre ter como finalidade a construção de uma boa sociedade, trazendo como consequência o bem comum. Para isso, as decisões e ações dos indivíduos que a conduzem devem ser sempre pautadas em princípios éticos. Nesse ponto, Canotilho⁴⁰⁹ lembra que o cumprimento do programa jurídico-constitucional voltado à Sustentabilidade requer dos vários decisores (legislador, tribunais, administração), envolvidos nas políticas públicas respectivas, a colocarem como fim e medida das suas decisões.

Acerca da observância aos preceitos éticos daqueles que promovem as políticas públicas, cabe trazer à colação o pensamento de Juarez Freitas⁴¹⁰ ao lembrar que o cumprimento do Princípio da Sustentabilidade pugna por uma mudança de atitudes e hábitos não somente da sociedade, mas principalmente daqueles que estão à frente da coisa pública.

Requer-se desses agentes o total desapego das más práticas, como a cultura patrimonialista, do tráfico de influência, da falta de fundamentação das decisões políticas e do crescimento econômico insustentável, dentre outros vícios. Afirma o mencionado autor que o poder-dever do Estado conduz as políticas públicas a uma plena consonância com o Princípio da Sustentabilidade.

Ainda conforme o magistério de Juarez Freitas, o caráter vinculante e integrador das políticas públicas como condicionantes de atuação do gestor governamental em prol do cumprimento dos preceitos constitucionais, deverá contemplar a Sustentabilidade com feições multidimensionais em pelo menos cinco dimensões, que são as dimensões econômica, social, ambiental, ética e jurídico-política⁴¹¹. Ressalta-se que a doutrina já consagrava as dimensões ambiental, social

⁴⁰⁸ BOSTON, Jonathan; BRADSTOCK, Andrew; ENG, David. Ethics and public policy. **Public policy: why ethics matters**. ANU E Press. National Library of New Zealand, New Zealand, 2011, p. 277.

⁴⁰⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**; v. VIII, n. 13, 2010, p. 12.

⁴¹⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**, p. 175-194.

⁴¹¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**, p. 55-75.

e econômica.⁴¹²

Por meio da dimensão social, o Poder Público tem o dever de permitir às pessoas o usufruto dos Direitos Fundamentais sociais e promover o seu bem-estar. A dimensão econômica serve de parâmetro para ações voltadas ao desenvolvimento econômico, porém sob um novo formato de proteção e defesa do meio ambiente no que tange à produção de bens e serviços, assim como de um rígido controle fiscal para que não haja escassez de recursos no presente e no futuro.

Sob o prisma da dimensão ambiental, o aparato estatal e a sociedade devem cumprir o mandamento constitucional do direito das gerações atuais e futuras ao ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida. Pela dimensão ética da Sustentabilidade deve-se primar por uma temática educacional voltada à difusão dos valores éticos à sociedade quanto à convivência harmônica com os elementos da natureza, incluindo todos seres vivos e assim permitir que haja um ambiente permanentemente sustentável.

Por derradeiro, a dimensão jurídico-política transborda a Sustentabilidade de elementos jurídicos capazes de agir em defesa do meio ambiente, assegurando-lhe o direito ao meio ambiente qualificado às gerações atuais e futuras, incluindo os seres que ainda haverão de nascer.

Segundo Torjman⁴¹³, há vínculos intrínsecos entre todas as dimensões da Sustentabilidade, de forma que a alteração em uma delas certamente terá um impacto sobre as outras. Explica que o bem-estar humano não pode persistir sem um meio ambiente saudável. Ao mesmo tempo, que haja uma economia forte para manter um nível de trabalho e renda aceitáveis, sem trazer prejuízos ambientais.

⁴¹² José Canotilho é um dos doutrinadores que condiciona a sustentabilidade às dimensões social, ambiental e econômica. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O Princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional, **Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review**, vol. VIII, n. 13, 2010. Disponível em: www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02. Acesso em 16 de abril de 2015, p. 9.

⁴¹³ TORJMAN, Sherri. The Social Dimension of Sustainable Development. **Caledon Institute of Social Policy**. Toronto, ISBN 1-894598-00-8, May, 2000, pp. 2-4.

Segundo esse autor, o Desenvolvimento Sustentável muito tem influenciado o processo de resolução de problemas. Dada a sua complexidade, que se aplica ao mundo como uma obrigação de resolução, requer a aplicação de soluções multifacetadas e mais sofisticadas do que as empregadas no passado.

O instrumento de conexão entre o dever-ser⁴¹⁴ da Sustentabilidade interdisciplinar e a sua efetivação no mundo fático ocorre por meio das políticas públicas, que correspondem, segundo Coelho e Araújo⁴¹⁵ “à forma como o Poder Público se manifesta à população no âmbito interno de determinado Estado. Na visão desses autores, por intermédio das políticas públicas o Estado cumpre a determinação constitucional garantidora dos Direitos Fundamentais dos indivíduos, a proteção de seus interesses econômicos e a melhoria de sua qualidade de vida.

Nesse diapasão, Rua⁴¹⁶ lembra que todo o instrumental necessário para a consecução dos fins visados pelas políticas, conforme as diretrizes estabelecidas, cabe à área técnica do governo a definição dos objetivos e dos meios para atingi-los, que devem fazer parte da lei “remete ao mundo da política, esfera na qual as próprias alternativas são construídas e as decisões são tomadas em resposta a interesses, necessidades e demandas frequentemente conflituosos”.

A autora em comento questiona a capacidade do sistema político de responder satisfatoriamente às demandas da sociedade com Eficiência, Eficácia e Efetividade da ação governamental, em vista das incertezas que pairam, sobretudo a econômica, além do despreparo da própria administração, o que denota baixa governança e conseqüente incapacidade de implementar as decisões que toma.

⁴¹⁴ Segundo Hans Kelsen, na sua Teoria pura do Direito, o dever-ser e o mundo-ser, correspondem às coisas como devem ser nos moldes legais e como elas acontecem de fato. KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Título original: Reine Rechtslehre.

⁴¹⁵ COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, v. 39: 261-291, 2011, p. 270.

⁴¹⁶ RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**: Ano 48, n. 3, pp. 133-152, Set-Dez, 1997, p. 136.

Assim, nem sempre se consegue realizar a contento as políticas planejadas⁴¹⁷.

Ainda no que concerne à Eficiência da máquina estatal na realização das políticas públicas, Bucci⁴¹⁸ alerta que majoritariamente o sucesso da ação governamental dependerá da qualidade do processo das fases de formatação e implementação. O aparato administrativo existente quanto ao pleno conhecimento da solução à problemática enfrentada, assim como qualificação técnica e dedicação dos servidores que atuarão nos programas de governo “determinarão, no plano concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento”.

Nesse ponto, Coelho e Araújo⁴¹⁹ questionam a Sustentabilidade política, que também constitui um aspecto importante na definição das políticas públicas. Segundo eles, somente ganha sustentação a decisão do governante, sem fins eleitoreiros, que possui reflexos bons para todos numa perspectiva de futuro e não apenas no momento presente para dela tirar vantagens. Isso reflete o Princípio da Sustentabilidade no âmbito político, que marca a interseção entre a atuação política e a gestão de políticas públicas.

Acerca da omissão do Estado na efetiva concretização dos Direitos Fundamentais, cabe transcrever a manifestação do constitucionalista Paulo Bonavides:

Cabe, por conseguinte, reiterar: quem governa com grandes omissões constitucionais de natureza material menospreza os direitos fundamentais e os interpreta a favor dos fortes contra os fracos. Governa, assim, fora da legítima ordem econômica, social e cultural e se arreda da tridimensionalidade emancipativa contida nos direitos fundamentais da segunda, terceira e quarta gerações.⁴²⁰

⁴¹⁷ RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**: Ano 48, n. 3, pp. 133-152, Set-Dez, 1997, p. 136.

⁴¹⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997, p. 97.

⁴¹⁹ COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo, p. 273.

⁴²⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 601.

É assaz que seja referencial ao escopo da atuação estatal não somente os direitos exclusivos relacionados ao meio ambiente, mas também alcance todos os Direitos Fundamentais e outros ao longo da Constituição, que refletem a Sustentabilidade na sua forma multidimensional⁴²¹. Assim ter-se-ão políticas públicas coligadas e de formatos interdisciplinares para o atendimento do ordenamento jurídico, ao mesmo tempo em que o Estado assegurará à população presente e também à futura a fruição de melhor bem-estar à sadia qualidade de vida.

Na mesma esteira, Derani também defende a interdisciplinaridade das políticas públicas para maior Eficácia da garantia dos direitos inerentes à Sustentabilidade, assim se expressando:

Ora, políticas públicas são requeridas não só para o cumprimento do que prescreve o art. 225, mas também para inúmeros outros preceitos constitucionais. Isto significa que nenhuma política, por mais que aparentemente intencione, pode restringir-se ao cumprimento de um ponto específico da Constituição. Por ser uma política, seus efeitos concretos atingem as mais diversas esferas da sociedade, não sendo possível dizer apenas que se trata de uma política de meio ambiente ou de uma política econômica simplesmente - o que também se dá em outras áreas, como se vê pela indissociabilidade da política de saúde com a de educação, habitação, etc.⁴²²

Novamente recorrendo ao magistério de Juarez Freitas⁴²³, imperioso se faz ressaltar que o gestor público não tem poder de manobra na escolha de prioridades sem que observe aquelas advindas dos Direitos Fundamentais. Estas, denominadas pelo autor como autênticas políticas constitucionais, “têm o condão de reorientar a liberdade de escolha administrativa e de determinar a observância mandatária de prioridades constitucionais”.

Denota idêntico modo de pensar os dizeres de Scaff, ao colacionar os Direitos Fundamentais como uma política pública, conceito que deve ser entendido como:

⁴²¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**.

⁴²² DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 252.

⁴²³ FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Sequência** (Florianópolis), n. 70, p. 115-133, jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n70/0101-9562-seq-70-00115.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2016.

um programa de ação governamental que resulta de um processo, ou conjunto de processos juridicamente regulados...”. Dentre os quais, têm-se os processos de planejamento, orçamentário, legislativo e administrativo, “visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”⁴²⁴

É por demais importante destacar, também, a visão de Albareda, Lozano e Ysa, ao mencionarem a necessidade de o governo promover diferentes políticas, a fim de fomentar práticas de Sustentabilidade não somente na área social, mas ainda no âmbito empresarial para plena consecução dos direitos, conforme assim expressada:

Over the last decade we have seen how governments have become Corporate Social Responsibility (CSR) drivers adopting public policies to promote and encourage businesses to behave in a responsible and sustainable manner (...). In this sense, governments have been involved in a new type of political relationship with businesses and civil society stakeholders to promote responsible and sustainable business practices (...).⁴²⁵

Definidas as políticas públicas sob a égide da Sustentabilidade, os instrumentos capazes de levarem a sua concretude são os planos e orçamentos⁴²⁶. Conforme discorre Valle, o planejamento, tarefa primária do Estado advinda do regime democrático, obriga-o a realizar os programas governamentais de forma racional, cujo público-alvo são as gerações presentes e futuras. Assim agindo, estará atendendo às necessidades públicas ordenadas pela Constituição.⁴²⁷

Apesar de certa semelhança em algumas perspectivas, há diferença

⁴²⁴SCAFF, Fernando Facury. Crédito Público e Sustentabilidade Financeira. **Revista Direito à Sustentabilidade** - UNIOESTE - v. 1 - n. 1 – 2014, p. 36.

⁴²⁵Ao longo da última década vimos como os governos se tornaram motoristas de Responsabilidade Social Corporativa (RSC) adotando políticas públicas para promover e incentivar as empresas a se comportarem de forma responsável e sustentável (...) Nesse sentido, os governos têm estado envolvidos em um novo tipo de relacionamento político com empresas e atores da sociedade civil para promover práticas de negócios responsáveis e sustentáveis.” (Tradução livre do autor da Tese). ALBAREDA, Laura; LOZANO, M. Josep; YSA, Tamyko. Public Policies on Corporate Social Responsibility: The Role of Governments. in Europe. **Journal of Business Ethics**, v. 74, issue 4, p. 391-407, setembro, 2007.

⁴²⁶VALLE, Vanice Lírio do. Função Administrativa e Orçamento: O Espaço Negligenciado de Efetividade dos Direitos Fundamentais. **Revista Carioca de Direito**, Vol. 1, n. 1, 2010, p. 109-122.

⁴²⁷VALLE, Vanice Lírio do. Função Administrativa e Orçamento: O Espaço Negligenciado de Efetividade dos Direitos Fundamentais, p.118.

sobretudo nos aspectos procedimentais entre política pública e o plano, conquanto “a política possa consistir num programa de ação governamental que não se exprima, necessariamente, no instrumento jurídico do plano”⁴²⁸, desse modo, a política pública passa a compor o plano após sua transformação em lei, que por dedução resulta no planejamento governamental.

Merece destaque a força motriz que a Carta Magna brasileira delega ao planejamento estatal como uma atividade que deve servir de referência até mesmo ao setor privado, ao dispor no art. 174 que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”⁴²⁹.

Por sua vez, o art. 165 da vigente Constituição Republicana estabelece os instrumentos de planejamento e orçamentação da área pública a serem observados pelas três esferas de governo, a saber: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA)⁴³⁰. Tais planos e orçamentos serão objetos de estudo em tópico específico desta tese.

Segundo Pederiva⁴³¹, os orçamentos, não obstante serem peças técnicas, são documentos revestidos de força legal, pois autorizam a realização de despesas públicas. Em que pese todo o seu conteúdo orçamentário, representam a parte visível do planejamento das despesas públicas em obediência ao plano governamental. Referido autor entende que “tal planejamento deve obediência aos limites e objetivos já fixados para o Estado, qualquer que seja a plataforma de governo”.

⁴²⁸BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo, p. 98.

⁴²⁹ Confira art. 174 da CRFB/1988.

⁴³⁰ Confira art. 165, I, II e III da CRFB/1988.

⁴³¹ PEDERIVA, João Henrique. *Accountability*, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 35 n. 140 out./dez. 1998, p. 34.

Marrara⁴³², trilhando o mesmo pensamento, destaca que o planejamento público distingue-se por sua vocação finalística, porquanto estará buscando atender às finalidades públicas e objetivos traçados no plano. Eis que sejam definidos os objetivos, sob pena de perder o foco e tornar-se apenas uma mera peça burocrática, ineficiente e ineficaz.

Urge resgatar a compreensão de que o processo orçamentário, como instrumento de planificação do agir estatal, há de guardar essa relação de dependência recíproca com as políticas públicas correspondentes. Estas, por sua vez, devem ser integradas aos pilares do Desenvolvimento Sustentável, permitindo à sociedade usufruir das “aspirações de paz, liberdade, melhoria das condições de vida e de um meio ambiente saudável”⁴³³, e assim, estará efetivamente concretizando os Direitos Fundamentais insculpidos na atual Carta Federal⁴³⁴.

Cabe, contudo, expor as restrições exemplificadas por Pereira, mostrando alguns entraves originados no fato de o atual modelo do orçamento público não estar em todas as suas fases integrado a uma estratégia de Desenvolvimento Sustentável nacional, pelo que poderá frustrar as aspirações da sociedade, trazendo prejuízos à sua exequibilidade. É um dos principais motivos a escassez de recursos que gera restrições no processo de desenvolvimento nacional para levar a contendo os programas públicos priorizados na peça orçamentária. O referido autor assim discorre:

Nos últimos 20 anos a política macroeconômica (com reflexo direto na de planejamento orçamentário) tem apresentado três características marcantes: (i) crise fiscal e, portanto, necessidade permanente de controle dos gastos públicos; (ii) elevação das taxas de juros, com o decorrente encurtamento do horizonte temporal das decisões; e (iii) política de geração de divisas por meio de exportação baseada em especialização excessiva em produtos intensivos em

⁴³² MARRARA, Thiago. A Atividade de Planejamento na Administração Pública: O Papel e o Conteúdo das Normas Previstas no Anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 27, Salvador: julho/agosto/setembro de 2011, pp.5-6.

⁴³³ PEREIRA, Romilson Rodrigues. Orçamento público e os paradigmas do desenvolvimento sustentável. **Revista do TCU**, 112, maio/ago., 2008, pp. 91-98.

⁴³⁴ MIGUEL, Luciano Costa. Desenvolvimento sustentável: uma visão conciliadora para a concretização de um direito fundamental e um princípio da ordem econômica. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 2, n. 2, p. 141-156, jul./dez. 2012.

mão-de-obra barata ou de grande dependência de recursos naturais. Tal política afeta a sustentabilidade ambiental, numa boa demonstração das macrointerações entre as três principais dimensões da sustentabilidade, econômica, social e ambiental.⁴³⁵

Nessa vertente da crise econômica, Cruz, Marques e Ferreira⁴³⁶ lembram que a atividade de planejamento estatal torna-se ainda mais importante, porque o governo, para atingir seus objetivos complexos em ambiente de escassez de recursos, é obrigado a agir de modo racional e estratégico, fazendo considerações sobre o futuro. Segundo as autoras, em que pese os poucos recursos, não há opção de escolha para os administradores quanto se volta aos deveres de agir relacionados à dimensão objetiva dos Direitos Fundamentais.

Cabe apontar acerca da necessidade de se praticar a Eficiência na aplicação dos recursos tão escassos. Eficiência, definida por Melo⁴³⁷ como a capacidade de os gestores produzirem melhores resultados com a menor quantidade de recursos possíveis. Nesse caso, conforme hipótese confirmada pelo pesquisador, “o equilíbrio fiscal é uma das características de um bom governo, já que alcança resultados melhores”. Por conseguinte, um governo dotado de equilíbrio em suas contas consegue maior Eficiência na prestação de serviços.

De acordo com Schmidt, uma política pública precisa ser avaliada sobre os prismas da Eficiência, Eficácia, Efetividade e Legitimidade. Nesse caso, mister se fazem as seguintes indagações para uma melhor avaliação das políticas públicas, conforme orienta o autor:

- avaliação da efetividade: a política formulada foi de fato implementada?
- avaliação da eficácia: os resultados esperados foram alcançados?
- avaliação da eficiência: qual o montante de recursos despendidos para alcançar os resultados?

⁴³⁵PEREIRA, Romilson Rodrigues. Orçamento público e os paradigmas do desenvolvimento sustentável, p. 94.

⁴³⁶CRUZ, Cláudia Ferreira da; MARQUES, Alessandra Lima; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Informações Ambientais na Contabilidade Pública: Reconhecimento de sua Importância para a Sustentabilidade. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, jul/dez 2009, p.9.

⁴³⁷MELO, Clóvis Alberto Vieira de. Boa Gestão e Políticas Públicas Municipais. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v.48, n. 2, p.163—196, jul./dez., 2016, p. 176.

- avaliação da legitimidade: qual o grau de aceitação das políticas por parte dos beneficiados? ⁴³⁸

Melo⁴³⁹ ressalta que constitui pressupostos da nova gestão pública a promoção da Eficiência e da Eficácia. A gestão deva ser orientada para resultados, significando uma forma de se garantir o alcance dos objetivos especificados no planejamento governamental, “contribuindo não somente para a Eficiência da máquina pública, mas também para melhorar os resultados obtidos com as ações do Estado”.

De outro modo, para a plena consecução dos Direitos Fundamentais, Pereira⁴⁴⁰ sugere que o governo defina uma estratégia de Desenvolvimento Sustentável integrada ao processo orçamentário. Desse modo ter-se-ia um orçamento que promovesse um Desenvolvimento efetivamente Sustentável como instrumento de execução das políticas públicas e não apenas voltado para o equilíbrio econômico-financeiro das contas públicas, como se percebe com os orçamentos estatais atuais.

O governo tem de perseguir as metas de Eficiência econômica, porém, que os recursos poupados possam ser reinvestidos em programas públicos voltados para “inclusão social, erradicação da pobreza e da fome, combate à corrupção e proteção ambiental”.

Nessa aba, este autor defende que o Orçamento Público só pode ser concebido se observadas e resguardadas todas as prescrições que tutelam a Sustentabilidade. Nessa acepção, o pesquisador desta Tese definiu e categorizou, com referência em Pereira, o seguinte conceito de Orçamento Público Sustentável:

é um arranjo estratégico de planejamento das ações governamentais, é um instrumento de gestão pública

⁴³⁸ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, V. 8, p. 2307-2333, 2008, p. 2321.

⁴³⁹ MELO, Clóvis Alberto Vieira de. Boa Gestão e Políticas Públicas Municipais, p. 186.

⁴⁴⁰ PEREIRA, Romilson Rodrigues. Orçamento público e os paradigmas do desenvolvimento sustentável, p. 96-97.

minudentemente planejado, em todas as suas variáveis, dotado das ações governamentais no qual se deve constar, cogentemente, o universo das receitas potencialmente possíveis de serem arrecadas em dado exercício financeiro e sua conseqüente destinação, consubstanciado no mundo fático, nas ações exteriorizadas pelos diversos programas, projetos e políticas, afetos à administração pública, a partir da real, útil e transformadora necessidade de implementação de políticas públicas sustentáveis, pautadas pela conectividade social, em perfeita sintonia com a capacidade de entrega não exaustiva dos recursos naturais disponíveis.⁴⁴¹

Com esse raciocínio, parte-se para o debate com os instrumentos de planejamento e orçamentos públicos que norteiam, por mandamento constitucional, a atividade da Administração Pública.

3.3 Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual

O presente tópico irá discorrer acerca de Planejamento e Orçamento Público Sustentáveis, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual e Planejamento Estratégico, este no subtópico subsequente.

A ideia de trabalhar esses institutos na Tese surge da necessidade de se buscar evidenciar a espinha dorsal da Administração Pública, na qual os Tribunais de Contas se debruçam em sua função de controle da atividade administrativa estatal, particularmente augurando-se compreender a orquestração do orçamento público e revelar, assim, como se operam, no mundo concreto, as formalidades e ações que dão vida aos atos da Administração Pública, notadamente aqueles que impactam o mundo exterior, atraindo para sua órbita o meta-Princípio da Sustentabilidade.

Para Cretella Júnior⁴⁴², referidos atos são a própria manifestação daqueles que representam regularmente o Estado “ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por

⁴⁴¹ Conceito Operacional construído por composição do autor com apoio na literatura de PEREIRA, Romilson Rodrigues. Orçamento Público e os Paradigmas do Desenvolvimento Sustentável. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 112, maio/ago/2008. p. 95. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/393/443>. Acesso em 22.12.2016.

⁴⁴² CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**, vol. II: teoria do ato administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 44.

finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir determinadas situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa”. Com esse propósito, se irá pormenorizar, para confirmar, que a nova forma de planejar das organizações modernas devem ser sustentáveis para alcance da Efetividade.

Ademais, cumpre dizer que a Agenda 21⁴⁴³ desde 2002, já assinala para que todos os Poderes do Estado (Legislativo, Executivo, Judiciário), Empresas Públicas e Privadas e toda a sociedade civil organizada, planejem suas ações orientadas pelo Princípio do Desenvolvimento Sustentável. Nessa perspectiva, resta evidente que o alinhamento dos objetivos da Agenda 21 às práticas sustentáveis merecem urgente atenção. Pereira, em estudo sobre o tema, contribui:

Neste novo milênio teve início um movimento de promoção do desenvolvimento sustentável (responsabilidade social e ambiental) por parte de empresas e governos. No âmbito do setor público, as empresas públicas e as sociedades de economia mista começam a aderir a uma gestão que incorpora princípios da responsabilidade social, inclusive com publicação de balanços sociais. Há, então, uma tentativa de incorporar objetivos sociais e ambientais às metas de eficiência econômica, mediante ações próprias ou apoio a programas públicos do governo voltados para inclusão social, erradicação da pobreza e da fome, combate à corrupção e proteção ambiental. O desafio atual é internalizar os conceitos e práticas deste processo e verificar se ele efetivamente contribui para uma agenda social, alicerçada nos pilares do desenvolvimento sustentável.⁴⁴⁴

Como demonstrado, é nessa perspectiva que o Planejamento Estratégico, Orçamento Público e demais institutos subjacentes à organização da Administração Pública se enlaçam com a tutela da Sustentabilidade, pois considera-se e demonstra-se, neste estudo acadêmico, que para que os atos da Administração Pública sejam realmente efetivos, mister se torna que o planejamento de suas ações tenha, já no berço de seu planejamento estratégico, desde a fase de descoberta, a indispensável aplicação do Princípio da Sustentabilidade como forma de testar aos habitantes do planeta Terra, tanto para as presentes quanto as futuras gerações,

⁴⁴³ AGENDA 21 brasileira: ações prioritárias. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2002.

⁴⁴⁴ PEREIRA, Romilson Rodrigues. Orçamento Público e os Paradigmas do Desenvolvimento Sustentável. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 112, maio/ago/2008. p. 95. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/393/443>. Acesso em 22.12.2016.

concreta garantia de uma vida plenamente sustentável, em todas as suas múltiplas dimensões.

Tudo isso nada mais implica que materializar, no mundo fático, o que já se encontra positivado na Carta da República de 1988, carente ainda, talvez, de maior despertar da sociedade brasileira para o tema. Quanto à matéria em testilha, assim, se posicionou Capra:

o grande desafio com que o nosso tempo se defronta (...) é o de construir e nutrir comunidades e sociedades sustentáveis, planejadas de maneira tal que nossas atividades não interfiram com a capacidade inerente da natureza para sustentar a vida. O primeiro passo nesse esforço é o de compreender os princípios de organização que os ecossistemas da natureza desenvolveram para sustentar a teia da vida; precisamos nos tornar, por assim dizer, ecologicamente alfabetizados.⁴⁴⁵

Feita essas considerações, pode-se agora asseverar que os instrumentos de planejamento e orçamento públicos encontram-se positivados no Estatuto Supremo nos artigos 165 a 169. São eles: Lei do Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e Lei Orçamentária Anual - LOA⁴⁴⁶.

Nada obstante, a ausência de uma regulamentação para maior aprofundamento, especialmente quanto aos prazos, vigência e formato dessas peças orçamentárias, atribuição dada a uma lei complementar de caráter financeiro⁴⁴⁷. Ao longo dos diplomas legais supracitados faz-se presente um conteúdo básico e a função de cada uma dessas normas.

⁴⁴⁵ CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. **A Visão Sistêmica da Vida. Uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas**. Tradução Mayra Teruya Eichenberg e Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2014.p. 447.

⁴⁴⁶ Conforme descritos nos incisos I, II e III, do art. 165 da CRFB/88.

⁴⁴⁷ De acordo com o art. 165, § 9º, da CRFB/1988, cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no §11 do art. 166. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015).

Conforme o art. 165 § 1º, a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Estatui o §2º do referido artigo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Por sua vez, o § 5º especifica que a Lei Orçamentária Anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e, III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Quanto à distinção e ao mesmo tempo a vinculação que deve haver entre os instrumentos constitucionais de planejamento e orçamento estatal, assim como a participação dos Poderes Executivo e Legislativo no processo, Santos, Ventura e Neto explicam com clareza os principais aspectos da seguinte forma:

Quanto à CF, destaca-se a intenção do legislador de organizar três instrumentos compatíveis, porém distintos, obviamente, de forma que o PPA perseguisse as diretrizes, objetivos e metas, ocupando, portanto, a dimensão mais geral do planejamento de médio prazo. Consequentemente, a LDO deveria conectar a elaboração do orçamento na linha apontada pelo PPA, identificando as prioridades do exercício subsequente. Por seu turno, parece razoável supor que caberia à LOA perseguir, prioritariamente, a eficiência do gasto, prevendo as receitas e fixando as despesas da melhor forma, observadas as projeções anteriores.

Outra característica fundamental das três leis, e que ampliam o

diálogo que deve haver da temática com a separação de poderes no constitucionalismo moderno, é o fato de que se tratam de projetos de lei com reserva de iniciativa. Isso significa que o Poder Executivo deve preparar o Projeto e encaminhá-lo para apreciação e deliberação no Poder Legislativo.⁴⁴⁸

Acerca das normas de planejamento e orçamento público, Bercovici⁴⁴⁹ traz à lume a discussão quanto a natureza jurídica do plano plurianual, que se assemelha muito ao imbróglio, sempre presente no meio doutrinário, da natureza jurídica do orçamento. Segundo ele, há consenso jurídico que a lei do PPA é como uma outra em sentido formal, já que é submetida ao crivo do parlamento. Tem, todavia, a natureza de uma norma-objetivo, dada a sua finalidade de estabelecer os fins, as diretrizes e os objetivos a serem alcançados pelo Estado.

Ainda segundo Bercovici⁴⁵⁰, não obstante o planejamento possuir um vasto conteúdo técnico, acha-se envolto a um processo político, característica do regime republicano, fator esse que permite a conexão entre as estruturas interligadas política e econômica sem as quais não é possível a transformação de uma realidade deficitária que o plano busca suprir.

Dessa feita, “o planejamento está sempre comprometido axiologicamente, tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do *status quo* econômico e social”.

Na lição de José Afonso da Silva⁴⁵¹, “a Constituição institui um sistema orçamentário efetivamente moderno”, pois permite que haja uma integração do planejamento ao orçamento, instituindo o que se denomina de orçamento-programa. De sorte que o orçamento fiscal, os orçamentos de investimento das empresas e o

⁴⁴⁸ SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael. As Inovações Jurídicas no PPA 2012-2015. **PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática**; organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015, p. 125.

⁴⁴⁹ BERCOVICI, Gilberto. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil Contemporâneo. **PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática**; organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015, p. 23.

⁴⁵⁰ BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 70.

⁴⁵¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 743.

orçamento da seguridade social passam a constituir etapas do planejamento de desenvolvimento econômico e social.

Por sua vez, Cavalcante,⁴⁵² salienta que os programas são desdobrados em ações por meio das quais possibilita melhor racionalidade e Eficiência do gasto público, assim como ampliam a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, além de elevar a transparência na aplicação dos recursos. Ainda segundo o autor, cada ação gera um produto, com as metas físicas e financeiras estabelecidas. Esse é um “princípio de uma gestão orçamentária voltada para resultados”.

Mister se faz asseverar a primazia que tem o plano plurianual como principal instrumento de planejamento, pois formata tecnicamente as políticas públicas, transformando-as em programas de governo para suas realizações por meio dos orçamentos anuais⁴⁵³. Confirma-se tal premissa conforme as disposições contidas nos §§ 4º e 7º do art. 165 da atual Carta Magna, conquanto os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais, assim como os orçamentos, deverão ser consonantes com o plano plurianual.⁴⁵⁴

Cavalcante, discorre acerca dos pressupostos da concepção do PPA da seguinte forma:

Formalmente, a concepção do Plano Plurianual envolve a orientação para a alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional, com base na utilização de modernas técnicas de planejamento. A concepção apoia-se nas definições das diretrizes, metas e objetivos nas quais a administração pública desenvolveria suas ações voltadas ao desenvolvimento do País.⁴⁵⁵

⁴⁵² CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 58 (2): 129-150 Abr/Jun 2007, p. 136.

⁴⁵³ GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed., amp. rev. e atual. São Paulo: Editora Atlas, 2007, pp. 231-243.

⁴⁵⁴ BERCOVICI, Gilberto. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil, p.31.

⁴⁵⁵ CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil, p. 130.

Nessa esteira, Santos, Ventura e Neto⁴⁵⁶ argumentam, invocando a doutrina neoconstitucionalista e à luz de uma interpretação sistemática que os instrumentos de planejamento e orçamento estatal, por meio dos quais o Estado cumpre seu papel de bem atender às demandas públicas, “encontram limites nos fundamentos e objetivos fundamentais da República e devem contribuir para viabilizar os direitos individuais e coletivos, particularmente os sociais” e criticam as regulamentações ou normatizações excessivas, que muitas vezes impedem o atendimento em tempo oportuno dos bens e serviços públicos à população.

Nessa linha, Marrara⁴⁵⁷ adverte que, mais ainda, o Estado necessita do planejamento para cumprir sua obrigação de atender à sociedade com a outorga dos seus Direitos Fundamentais, pois se assim não o fizer corre o risco de se tornar arbitrário, “pela negação dos desejos da população inscritos na Constituição e *ineficiente* pela incapacidade de concretizar, de modo racional, socialmente eficaz e econômico, os interesses públicos primários sob sua tutela”.

É nesse contexto, segundo Fonseca⁴⁵⁸, que há que se ter uma melhor definição e análise de políticas públicas voltadas para os fins essenciais do Estado. É o momento que a gestão pública deve mais ainda fazer uso do planejamento governamental, por constituir o instrumento de proposição e execução de políticas públicas socialmente transformadoras.

Na visão de Moura e Bezerra⁴⁵⁹, sendo o Plano Plurianual o instrumento legal de planejamento de médio prazo da Administração Pública para as três esferas de governo, conforme dito alhures, e tendo em vista a sua vigência de quatro anos, constitui um plano de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e

⁴⁵⁶SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael. As Inovações Jurídicas no PPA 2012-2015. **PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática**; organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015, p. 23.

⁴⁵⁷MARRARA, Thiago. A Atividade de Planejamento na Administração Pública: O Papel e o Conteúdo das Normas Previstas no Anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa, p. 2.

⁴⁵⁸FONSECA, Francisco. Estado, Planejamento e Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. **PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática**. Organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015, p. 40.

⁴⁵⁹MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. O Papel da Governança na Promoção da Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil. **Revista dos Mestrados Profissionais**, Volume 3, número 2, jul/dez, 2014, p. 53.

no direcionamento das ações do governo. Assim, orienta a aplicação dos recursos para um período praticamente equivalente ao mandato do Chefe do Poder Executivo.

As diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual devem ter como objetivo primaz a transformação da realidade socioeconômica que se pretende atingir com suas orientações as políticas públicas capazes de gerar as grandes mudanças na sociedade.

A partir da sua articulação com o orçamento, intermediado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, é cabível a inserção dos programas que poderão cumprir a agenda governamental das políticas de Sustentabilidade e exemplificam um conjunto de agendas de temas transversais que paulatinamente vêm compondo o PPA da União Federal, capazes de promoverem o Desenvolvimento Sustentável, que são: “Agenda dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; Agenda de Gestão do Estado; Agenda Ambiental; Agenda de Empregos e de Oportunidades de Renda; e Agenda da Informação e Conhecimento”.⁴⁶⁰

Ressaltam, as mencionadas autoras, que os primeiros ensaios de inserção das agendas sustentáveis foram no PPA 2000-2003, seguido do PPA 2004-2007 que incorporou as diretrizes da Agenda 21⁴⁶¹ para o Desenvolvimento Sustentável do país, porém na forma de objetivos estratégicos em substituição às agendas, dos quais fizeram parte as seguintes diretrizes:

(...) Inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massas, por investimentos e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam o crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia⁴⁶².

De certa forma, em que pese o compromisso firmado com as políticas

⁴⁶⁰ MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. O Papel da Governança na Promoção da Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil, p. 54.

⁴⁶¹ A Agenda 21 foi consagrada na Conferência RIO- 92, realizada pela ONU na cidade do Rio de Janeiro em junho de 1992.

⁴⁶² MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. O Papel da Governança na Promoção da Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil, pp. 57- 58.

sustentáveis a serem incorporadas nos Planos Plurianuais como referencial para os programas e ações previstos nos orçamentos, nem sempre é possível levá-las adiante para a fase da efetiva realização. O que ocorre na maioria das vezes é que não há uma boa governança capaz de agilizar e articular com os diversos atores envolvidos para a implementação dessas políticas.⁴⁶³

No contexto geral, os maiores entraves enumerados pela doutrina para a plena execução das políticas, programas e ações de natureza sustentáveis, que adentram na peça principal de planejamento do governo (plano plurianual), mas que nem sempre são levados à sua executoriedade, dizem respeito aos seguintes pontos no plano federal⁴⁶⁴: dificuldade de envolver os diversos ministérios nos temas transversais e assim possibilitar adaptações às políticas setoriais; quase sempre tais temas exigem os esforços das três esferas de governo - União, estados e municípios - para levarem a cabo as ações e nem sempre essa articulação acontece; e, as restrições orçamentárias face à escassez de recursos, que ao fim dificultam a priorização dessas políticas.

Para Santos, Ventura e Neto⁴⁶⁵, somente pelo fato de as políticas públicas estarem contidas no Plano Plurianual não garante o fazer acontecer. Há que se ter no mínimo diálogos institucionais e recursos, formais e informais, que não estão pormenorizados ou descritos no plano. Nesse sentido, a gestão, aliada à boa governança, tem a missão de garantir tais condições.

Na mesma esteira, Robinson e Brumby ressaltam acerca da importância da gestão por desempenho do setor público, que tem sido a tônica atual, sobretudo nos países em desenvolvimento, isso mais por conta de um sistema orçamentário deficiente que clama por reformas. Na visão desses autores, a gestão pautada no desempenho visa não só melhorar a *performance* do setor público, mas também

⁴⁶³ MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. O Papel da Governança na Promoção da Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil, p. 59.

⁴⁶⁴ São autores dessa cadeia de entraves os autores: Alexandrina S. de Moura e Maria do Carmo Bezerra; Vanice Lírio do Valle e Gilberto Bercovici, todos já citados, preteritamente, nesta Tese.

⁴⁶⁵ SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael. As Inovações Jurídicas no PPA 2012-2015. **PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática**; organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015, p. 70.

proporcionar a Sustentabilidade fiscal necessária para garantir que os recursos públicos sejam gastos com os serviços que mais beneficiam a comunidade e que esses serviços sejam produzidos de forma mais eficiente. Os autores assim sintetizam:

The new performance budgeting initiatives during this period have typically been part of a broader set of reforms that are changing both the way in which the public sector is managed and also the boundary between the public and private sectors. Their inspiration has been a widespread feeling that there was, and is, a compelling need to deal with the problem of disappointing public sector performance. Performance budgeting has been closely linked with other reforms in public sector budgeting and financial management that have aimed not only at improving public sector performance, but also at ensuring fiscal sustainability. Indeed, there is a close link between the performance and sustainability objectives, because the fiscal consolidation episodes experienced by many countries since the late 1980s have underlined the importance of ensuring that limited public resources are spent on the public services that are of most benefit to the community, and that these services are produced more efficiently.⁴⁶⁶

Com arrimo nas lições da professora Vanice Lírio do Valle, compete à função administrativa dar a máxima Efetividade aos Direitos Fundamentais, com a pactuação do orçamento público, no sentido de priorizar as demandas e canalizar os recursos para tal fim. A autora tece crítica acerca da ausência da vinculação de recursos que poderia facilitar o agir do Estado na implementação de políticas essenciais, conforme transcrita:

É certo que a Carta de 1988 avança em alguns aspectos, instituindo o plano plurianual como aplicável a toda a atividade financeira do

⁴⁶⁶ “As novas iniciativas de orçamentação de desempenho durante este período têm tipicamente sido parte de um conjunto mais amplo de reformas que estão mudando tanto a forma como o setor público é administrado como também a fronteira entre os setores público e privado. A sua inspiração tem sido a sensação generalizada de que existia, e é uma necessidade imperiosa de lidar com o problema do desempenho decepcionante do setor público. O orçamento de desempenho tem sido estreitamente ligado a outras reformas na orçamentação e gestão financeira do sector público que têm visado não só melhorar o desempenho do sector público, mas também garantir a sustentabilidade orçamental. De facto, existe uma estreita ligação entre os objectivos de desempenho e de sustentabilidade, uma vez que os episódios de consolidação orçamental experimentados por muitos países desde o final dos anos 80 sublinharam a importância de assegurar que os recursos públicos limitados sejam utilizados nos serviços públicos que mais beneficiam a Comunidade, e que estes serviços são produzidos de forma mais eficiente.” (Tradução livre do autor da Tese). ROBINSON, Marc; BRUMBY, Jim. Does Performance Budgeting Work An Analytical Review of the Empirical Literature. International Monetary Fund, IMF Working Paper, November, 2005.

Estado, criando ainda a chamada Lei de Diretrizes Orçamentárias como mecanismo que empreende à relação entre o instrumento de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual, e explicitando detalhadamente quais as condutas sejam vedadas – sob o prisma de gestão da atividade financeira – aos agentes públicos. Todavia, no plano do reforço recíproco de compromissos, entre os deveres de agir assinalados ao Estado e o suporte financeiro para essas mesmas condutas, pouco se avançou.

Não houve no momento constituinte a preocupação com o estabelecimento de um sistema autorreferenciado, de deveres e meios postos à Administração; ao contrário, a ênfase se dá nos deveres, sem a correspondente sustentação nos meios de financiamento.⁴⁶⁷

Diante da omissão constitucional na definição dos recursos para o custeio da aplicação dos Direitos Fundamentais, segundo a autora, a tríade orçamentária, qual seja, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e o Orçamento Anual (LOA), constituem “vetores de mudança na cultura de realização da despesa pública”. É no plano administrativo, portanto, que compete introjetar a ideia do dever de agir frente aos Direitos Fundamentais e, diante da escassez de recursos, há que se fazer as escolhas alocativas segundo a pauta de prioridade constitucional, “escolhas essas que se traduzirão em programas de agir da Administração que se identificam como políticas públicas”.⁴⁶⁸

O processo de planejamento na gestão pública - que nesse contexto, compreende o PPA (responsável pelos objetivos, diretrizes e metas governamentais), a LDO (responsável pelas prioridades e metas) e a LOA (consistente, em síntese, pelo orçamento disponível) – deve, cogentemente, observar as leis e normas que norteiam suas elaborações, não obstante, também precisam estar harmonizados, estrategicamente, com os objetivos estatais. É com o propósito de entender melhor essa estrutura, que avança-se para a subseção seguinte para discorrer acerca do Planejamento Estratégico na Administração Pública.

⁴⁶⁷VALLE, Vanice Lírio do. *Função Administrativa e Orçamento: O Espaço Negligenciado de Efetividade dos Direitos Fundamentais*, p. 115.

⁴⁶⁸VALLE, Vanice Lírio do. *Função Administrativa e Orçamento: O Espaço Negligenciado de Efetividade dos Direitos Fundamentais*, p. 116.

3.4 Planejamento Estratégico – A Nova Forma de Planejar das Organizações Modernas para Alcance da Efetividade na Administração Pública

No atual século, frente aos novos desafios, são iminentes as mudanças de procedimento que vêm ocorrendo nas práticas administrativas no sentido das organizações desapegarem-se de teorias tradicionais inócuas, sobretudo na feitura do planejamento, e desenvolverem ações que conduzam a resultados mais efetivos⁴⁶⁹.

Segundo Azevedo⁴⁷⁰, na seara estatal percebe-se mais ainda a necessidade de evolução das práticas administrativas, ainda muito ligada aos aspectos formais e legais, motivo pelo qual requer mudança da máquina pública, no sentido de ser mais eficiente, eficaz e efetiva. Para isso, urge que suas ações tenham tanto um enfoque político como estratégico.

O economista chileno Carlos Matus, conhecido mundialmente como o idealizador do Planejamento Estratégico Situacional (PES), deixa nítida a diferença envolta no planejamento tradicional e com o seu aperfeiçoamento com a definição das estratégias, expressando-se assim:

El Momento Normativo, como aquél en el cual el actor que planifica diseña como deber ser la realidad o la situación; momento que la planificación tradicional confundió con la totalidad de la planificación para terminar por identificar planificación con diseño; para nosotros lo normativo es sólo un momento del proceso de planificación, aquel momento de diseño que se mueve en el plano del “deber ser.”
El Momento Estratégico, en el cual el actor que planifica se pregunta, ¿cómo puedo construirle viabilidad a mi diseño normativo?, ¿qué obstáculos debo vencer y cómo los puedo vencer para que mi diseño del deber ser se encarnen en la realidad como una fuerza efectiva de cambio hacia la situación elegida como objetivo?, ¿cómo el diseño que está en el papel o en nuestras cabezas puede convertirse en movimiento real de la situación? Aquí aparecerán “obstáculos” políticos, económicos, culturales, organizativos, cognoscitivos, legales, etc. Porque el problema político y todos los otros problemas no están resueltos de antemano, para que el planificador pueda dedicarse exclusivamente a lo económico. Quien planifica no sólo

⁴⁶⁹ AZEVEDO, Creusa da S. Planejamento e Gerência no Enfoque Estratégico-Situacional de Carlos Matus. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro: abr/jun, p. 129-133, 1992, p. 129.

⁴⁷⁰ AZEVEDO, Creusa da S. Planejamento e Gerência no Enfoque Estratégico-Situacional de Carlos Matus, pp. 130-131.

debe diseñar como deben ser las cosas, sino que también debe hacer un cálculo de como sortear los obstáculos que se oponen al cumplimiento de ese diseño.⁴⁷¹

Diante das críticas voltadas ao planejamento tradicional do governo, em que o modelo praticado não mais atenderia com Eficiência, Eficácia e Efetividade as demandas sociais, em face da sua dimensão mais economicista, é que surgiu o Planejamento Estratégico Situacional (PES). Tal modelo aparece como uma alternativa de viabilidade capaz de superar os desafios e promover melhor capacidade de intervenção do Estado, é o que se verá mais adiante.

Nesse sentido, acordam Mintzberg⁴⁷² e Faludi⁴⁷³, que dentre as suas várias definições, planejamento corresponde ao processo de preparação de um conjunto de decisões presentes para ações no futuro, direcionadas à realização de metas mediante o emprego dos melhores meios com vistas à consecução de determinados objetivos.

Por sua vez, a estratégia, segundo Mintzberg⁴⁷⁴, é um termo comumente conhecido na teoria militar, porquanto numa batalha quase sempre vence aquele que emprega as melhores estratégias para maximizar suas forças e enfraquecer as forças do inimigo, voltada à concepção organizacional. A estratégia consiste na

⁴⁷¹ “O momento normativo, como aquele no qual o autor planeja como deve ser concebida a realidade ou a situação; momento em que a delineação do planejamento tradicional se confunde com a totalidade de todo o planejamento para determinar a identificação do planejamento com o projeto; para nós o normativo é só um momento no processo de planejamento, aquele momento do projeto que se move no plano do dever ser.

O momento estratégico, no qual o autor que planeja se questiona: como posso construir viabilidade ao meu projeto normativo? Que obstáculo devo vencer e como posso vencer para que o meu projeto se enquadre com a realidade como uma força efetiva trocada até a situação eleita como objetivo? Aqui aparecerão obstáculos políticos, econômicos, culturais, organizativos, cognoscitivos, entre outros. Porque o problema político e todos os outros problemas não estão resolvidos de antemão, para que o planejar possa dedicar-se exclusivamente ao econômico. Quem planeja não só deve projetar como deve ser as coisas, mas também deve fazer um cálculo de como superar os obstáculos que se opõem ao cumprimento desse projeto.” (Tradução livre do autor da Tese). MATUS, Carlos. Planificación, Libertad y Conflicto: Fundamentos de la Reforma del Sistema de Planificación en Venezuela. **Caderno Planificación** 2000, n. 1 del Instituto Venezolano de Planificación - IVEPLAN, Venezuela: ENERO, 1985, p.9.

⁴⁷² MINTZBERG, Henry. The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners. **The Free Press, New York**: 1994, 705p.

⁴⁷³ FALUDI, Andreas. **A Reader in Planning Theory**. Pergamon press, London: 2015, 415 p.

⁴⁷⁴ MINTZBERG, Henry. The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners, **The Free Press, New York**: 1994, p. 153.

identificação de ameaças e oportunidades que permeiam o meio ambiente da organização, ao mesmo tempo em que se coteja com as suas forças e fraquezas, possibilitando a minimização dos riscos na realização dos projetos institucionais⁴⁷⁵.

O professor Drucker, considerado o pai da Administração moderna, mostra a importância da estratégia para a consecução dos resultados de qualquer organização, assim sintetizando o seu pensamento:

Well, the strategies lead you to work for results. They convert intentions into action and occupation into work. They also tell you what you need to have through resources and people to get the results. I was already against the term "strategy". I thought he beat a lot of the military. But slowly I became a convert. That's because in many businesses and nonprofits, planning is an intellectual exercise.⁴⁷⁶

Drucker⁴⁷⁷ enfatiza que o planejamento, apesar de grande esforço intelectual daqueles que o fazem, não conduz a lugar algum sem que sejam definidas as estratégias. Elas proporcionam a conversão das intenções em ações e estas em realizações.

O planejamento estratégico, por sua vez, constitui uma atividade de gerenciamento organizacional, usada para definir prioridades, concentrar energia e recursos, fortalecer operações e garantir que todos os colaboradores e outras partes interessadas estejam unindo esforços para objetivos comuns, previamente pactuados, que são os resultados pretendidos⁴⁷⁸.

⁴⁷⁵ STEINER, George A. **Strategic Planning What Every Manager Must Know**. Free Press Paperbacks. New York: 1997, 400 p.

⁴⁷⁶ "Bem, as estratégias levam você a trabalhar para os resultados. Convertem intenções em ação e ocupação em trabalho. Eles também dizem o que você precisa ter através de recursos e pessoas para obter os resultados. Eu já estava contra o termo "estratégia". Pensei que ele batia muitos militares. Mas lentamente me tornei um convertido. Isso porque em muitas empresas e organizações sem fins lucrativos, o planejamento é um exercício intelectual." (Tradução livre do autor da Tese). DRUCKER, Peter Ferdinand. **Managing the non-profit organization: Practices and Principles**. Harper Collins. E-Books, California: 1990, p. 86.

⁴⁷⁷ DRUCKER, Peter Ferdinand. **Managing the non-profit organization: Practices and Principles**, p. 88.

⁴⁷⁸ AKDENIZ, Can. **Key Questions in Strategic Planning**. First Publishing, Bodendorf/Germany: 2015, p. 14.

Gordon⁴⁷⁹ lembra que a prática do planejamento estratégico surgiu a partir do setor privado, como um meio de identificar estratégias para aumentar os lucros corporativos e minimizar os impactos das mudanças ambientais. O setor público, por sua vez, também o adotou, e já dispõe de um corpo de profissionais experientes para o exercício de tal mister. Segundo o autor, nada mais razoável que o governo utilize de estratégias para melhor atingir seus objetivos programáticos, haja vista receber recursos valiosos dos contribuintes, tendo o dever de devolvê-los em forma de bens e serviços da melhor qualidade.

Acerca do valor que desempenham as organizações governamentais, Monahan⁴⁸⁰ explica que as responsabilidades das entidades estatais incluem a prática de boa Governança Pública e os compromissos perante os demais atores envolvidos, como o legislativo e a sociedade. Cada ente tem um valor que reflete seu papel na sociedade. No setor público, esse valor é definido pela missão da organização. O valor público é criado pela satisfação das partes interessadas com o resultado alcançado, bem como a sua satisfação em receber o produto desejado (bens e serviços públicos).

Para Monahan, o processo de planejamento estratégico deve ser projetado para aumentar o valor público. Torna-se útil até mesmo para avaliar os produtos entregues à sociedade, criando e mantendo um diálogo com as partes interessadas, que são aquelas que estão envolvidas de alguma forma na realização da missão da organização, incluindo o cliente (sociedade) e os demais atores que participam do processo. Eis o trecho com a percepção da autora:

The strategic planning process should be designed to increase public value. To assess the value of your public service or product, create and maintain a dialogue - known as stakeholder consultation - with all those who have an impact or are involved in some way in the accomplishment of their mission, including the client, parties Interested and employed.⁴⁸¹

⁴⁷⁹GORDON, Gerald L. **Strategic planning for local government**. The International City/County Management Association, 2nd ed., Washington, 2005, p. 121.

⁴⁸⁰MONAHAN. Kathleen E. **The Government Manager's Guide to Strategic Planning**. Management Concepts, Tysons Corner, VA, 2005, pp. 38-40.

⁴⁸¹ "O processo de planejamento estratégico deve ser projetado para aumentar o valor público. Para avaliar o valor do seu serviço público ou produto, criar e manter um diálogo - conhecido como

Há que se fazer primeiramente uma reflexão antes do processo de planejamento estratégico, no sentido de identificar o que, exatamente, a organização estatal vem fazendo e o que está deixando de ser feito. A princípio, a missão pode estar positivada numa norma, e se assim for facilita a sua declaração. Resta prospectar se a organização pública está realizando ao menos as políticas obrigatórias para pretender realizar algo a mais⁴⁸².

No entendimento de Gordon⁴⁸³, o planejamento estratégico no setor público é geralmente muito mais complicado do que no setor privado. Os governos estaduais e locais têm ampla responsabilidade na prestação de serviços, que vão desde necessidades humanas como saúde, educação e segurança pública, até necessidades técnicas, como tratamento de água, por exemplo. Os ambientes nos quais essas responsabilidades funcionam são intrinsecamente interligados. Uma mudança em uma área muitas vezes sugere impactos em outras. Eis, portanto, a necessidade de serem pensados temas transversais na composição do Planejamento Estratégico.

Antecedendo a declaração da missão tem-se o estabelecimento da visão, cuja finalidade é descrever onde e o que a organização deseja ser num período de longo prazo, cujo tempo de cobertura fica a critério da direção. Em seguida, declara-se a missão a qual define o que ela deve fazer. Posteriormente chega-se ao plano estratégico, força motriz capaz de conduzir a organização de onde está para onde sua declaração de visão quer que chegue. O plano estratégico, portanto, indica para onde uma organização está indo, como ela chegará lá e a forma de superar as dificuldades de percurso.⁴⁸⁴

consulta às partes interessadas - com todos aqueles que têm um impacto ou estão envolvidos de alguma forma no cumprimento da sua missão, incluindo o cliente, as partes Interessadas e empregadas." (Tradução livre do autor da Tese). MONAHAN. Kathleen E. **The Government Manager's Guide to Strategic Planning**, p. 41.

⁴⁸² MONAHAN. Kathleen E. **The Government Manager's Guide to Strategic Planning**, p. 42-50.

⁴⁸³ GORDON, Gerald L. **Strategic planning for local government**, p. 125.

⁴⁸⁴ MONAHAN. Kathleen E. **The Government Manager's Guide to Strategic Planning**, p. 42.

Gordon⁴⁸⁵ entende que há que se abrir a discussão do planejamento estratégico à comunidade a fim de se obter um consenso e, com isso, garantir a Legitimidade necessária para o sucesso do plano. Essa participação social deve abranger a divulgação e conseqüente aprovação de todos os componentes do plano estratégico, a saber: a visão do futuro; declaração da missão; análise ambiental e análise SWOT⁴⁸⁶ para levantar os pontos fortes e fracos; bem como as oportunidades e ameaças; definição das metas e objetivos de cada etapa; táticas a serem usadas para tratar de cada objetivo; plano de implementação; descrição da relação do plano com o orçamento; insumos necessários e disponíveis, dentre eles os recursos financeiros e humanos; e o plano de contingência, como uma preparação para as restrições.

Conforme Steiner⁴⁸⁷, o planejamento estratégico está umbilicalmente entrelaçado em todo o tecido da gestão. Não é algo separado e distinto do processo de gestão, cujas fases clássicas são: organizar, dirigir, motivar e controlar. Constitui, portanto, verdadeiro instrumento de apoio às tomadas de decisão gerencial em qualquer dessas fases, razão pela qual não poderá ser visto como um elemento à parte.

Ainda segundo Steiner⁴⁸⁸, o planejamento estratégico é uma função e responsabilidade de todos os gerentes em todos os níveis da organização. Tais níveis de gestão envolvem a gestão estratégica e a gestão operacional, devidamente orientadas pelo planejamento estratégico. O que é feito no topo de uma estrutura organizacional é a gestão estratégica. Tudo a mais corresponde à gestão operacional.

⁴⁸⁵ GORDON, Gerald L. **Strategic planning for local government**, pp. 130-145.

⁴⁸⁶ Análise SWOT, também denominada pelas siglas, derivadas do inglês, FOFA ou FFOA, e que significam Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças. É um método bastante utilizada no Brasil nas análises de planejamento estratégico com o escopo de avaliar as Forças, Fraquezas/Limitações, Oportunidades e Ameaças envolvidas em um projeto ou em um empreendimento comercial. FEIL, Alexandre André; HEINRICH, Alexandre. Aplicação da Análise da Matriz SWOT em 5 Agências de Atendimento de uma Cooperativa de Crédito Situada no Vale do Taquari – RS. **Revista Eletrônica de Administração** (Online), v. 11, n.1, edição 20, jan-jun, pp. 1-13, 2012.

⁴⁸⁷ STEINER, George A. **Strategic Planning What Every Manager Must Know**. Free Press Paperbacks, New York, 1979, p. 11.

⁴⁸⁸ STEINER, George A. **Strategic Planning What Every Manager Must Know**, p.12.

Nesse ponto específico da gestão, Akdeniz⁴⁸⁹ segue o pensamento de Steiner, porquanto confirma ser o planejamento estratégico uma ferramenta de gestão para a consecução dos objetivos gerais de uma organização, quer seja pública ou privada, pois indica a melhor maneira de alcançar esse objetivo e ainda honrar a sua missão e o seu propósito.

Nickols⁴⁹⁰ reforça a necessidade de ser implementada uma gestão estratégica eficaz para concretizar os objetivos do plano, haja vista não bastar apenas construir um plano estratégico se o pensamento e a gestão também não forem estratégicos. Assim, várias atividades fazem parte do contexto da gestão, destacando-se algumas mais importantes, como: desenvolver planos de ação em níveis inferiores que facilitem a execução do plano maior; e monitorar os resultados e medir o progresso, fazendo os ajustes, caso necessário.

Acerca dos métodos de planejamento estratégico, destaca-se o Planejamento Estratégico Situacional (PES), criado pelo economista chileno Carlos Matus. Segundo Gentilini⁴⁹¹, tal método é uma alternativa de “integrar as formas de pensamento e de ação dos técnicos e dos políticos para o enfrentamento de problemas que afetam grupos sociais e a sociedade como um todo”.

Para esse autor, o PES é muito mais do que uma técnica ou uma metodologia de planejamento, dentre tantas atualmente existentes. Ele é acima de tudo uma ferramenta de governo, como forma de munir o Estado dos meios eficazes para enfrentar os complexos problemas sociais e econômicos.

Para Matus⁴⁹², o planejamento tradicional do setor público e o orçamento

⁴⁸⁹ AKDENIZ, Can. **Key Questions in Strategic Planning**, p. 16.

⁴⁹⁰ NICKOLS, Fred. **Strategy, Strategic Planning, Strategic Thinking, Strategic Management**, p. 1-9, 2016. Disponível em: http://www.nickols.us/strategy_etc.pdf. Acesso em 29.06.2016.

⁴⁹¹ GENTILINI, João Augusto. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas, v. 44, n. 153, pp. 580-601, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/114129>. Acesso em: 15.09.2016.

⁴⁹² MATUS, Carlos, **Adiós Señor Presidente**. Universidad Nacional de Lanus, Departamento de Planificación y Políticas Públicas. Colección Planificación y Políticas Públicas. Ediciones de la UNLa, 2007. Disponível em: [http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/libro-de-carlos-matus-adios-senor-presidente_MATUS_Adiós_Senor_Presidente%20\(1\).pdf](http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/libro-de-carlos-matus-adios-senor-presidente_MATUS_Adiós_Senor_Presidente%20(1).pdf). Acesso em: 24.06.2016.

por programa constituem meras formalidades e quase sempre não são conciliáveis, exceto em aspectos muito elementares. A direção estratégica seria, portanto, a solução para solucionar alguns erros ligados ao planejamento governamental, tais como a improvisação e a falta de controle. Uma capacitação daqueles que laboram nessa área poderia também amenizar esses problemas.

Matus⁴⁹³ pontua ainda que o sustento do planejamento tradicional baseia-se na teoria econômica, que reduz a dinâmica das sociedades ao cumprimento mecanicista com as leis que o regem. Nem sempre contempla os diversos interesses sociais, porque não promove um diálogo com esses atores na busca do consenso. Os protagonistas da sua feitura são unicamente atores governamentais cujos processos criativos são baseados em uma ação deliberada pelo qual o produtor da ação esperada conscientemente pretende alcançar certos resultados em uma situação de permanente conflito com os outros.

O Planejamento Estratégico Situacional seria uma solução para promover a interação entre os vários atores interessados, não obstante as particularidades de cada um. É chamá-los para participarem do 'jogo' de maneira mais efetiva, discutindo os problemas e apresentando as estratégias para superarem as dificuldades. É, portanto, uma espécie de planejamento que articula técnica com política, estabelecendo, coerentemente, as ações face aos objetivos e aos meios para alcançá-los com a definição das estratégias, força motriz do plano⁴⁹⁴.

De acordo com o modelo de Matus, a gestão se processa sob quatro fases ou momentos, que são: momento analítico-explicativo, momento normativo, momento estratégico e momento tático-operacional. No primeiro caso, qual seja, no momento analítico-explicativo, buscar-se-á responder sobre os problemas a serem enfrentados e suas causas.

⁴⁹³ MATUS, Carlos. **Adiós, Señor Presidente**, pp. 148-163.

⁴⁹⁴ FIGUEIREDO FILHO, Wilson Bento; MÜLLER, Geraldo. Planejamento Estratégico Segundo Matus: Proposta e Crítica. In: **Do Natural, do Social e de suas interações: visões geográficas**. Lucia Helena de Oliveira Gerardi e Landara Alves Mendes (organizadoras) – Rio Claro: Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNESP, 2002, pp.121-122.

No momento normativo há a indagação do “como deve ser”, procurando atender às normas e regulamentos. Por sua vez, no momento estratégico procura-se responder o modo de superação dos obstáculos que poderão surgir. Por fim, no momento tático-operacional é quando se definem metas, prazos e a forma de condução do plano, inclusive as avaliações e as correções necessárias, visando atingir o alvo pretendido⁴⁹⁵.

São nos fundamentos do planejamento estratégico situacional que poderão ser implantadas as políticas do desenvolvimento sustentável, haja vista permitir uma ampla discussão dos problemas com os diversos atores sociais da geração presente sem perder de vista os impactos que poderão sofrer as gerações futuras.

O diagnóstico levantado e a conseqüente propositura das iniciativas, que moldadas às estratégias permitem a consecução analítica de Efetividade dos objetivos a serem alcançados pela função administrativa do Estado. Desse modo, objetivando concretizar os fins constitucionais colimados, sob o farol do princípio estruturante da sustentabilidade.

Conforme Bandeira, na atualidade tem se tornado cada vez mais acentuado criar meios que possibilitem a participação mais presente da sociedade civil na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas. Segundo o autor, tal abertura decorre do próprio avanço da democratização brasileira, assim como em face do novo viés de amplitude internacional que propaga como é importante a participação social e a articulação com esses atores para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento⁴⁹⁶.

⁴⁹⁵ MATUS, Carlos. **Planificación, Libertad y Conflicto: Fundamentos de la Reforma del Sistema de Planificación en Venezuela**, p. 4.

⁴⁹⁶ BANDEIRA, Pedro. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. **Texto para discussão n. 630 - IPEA**, Brasília, fev. 1999, p. 4. Disponível em: http://teste.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/texto_pedro_bandeira_n.630.pdf. Acesso em 13.06.2016.

Ainda segundo o escólio de Bandeira⁴⁹⁷, há argumentos suficientes que dão azo à participação da sociedade civil nas ações voltadas para a promoção do desenvolvimento. Dentre os argumentos destacam-se a necessidade de consulta aos segmentos sociais diretamente afetados quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos de desenvolvimento, como meio de assegurar sua Eficiência e Sustentabilidade. De igual modo, a participação da sociedade induz a uma melhor Governança Pública, assegura maior transparência e constitui uma ferramenta eficiente de combate à corrupção.

Para Buarque, qualquer estratégia para promoção do desenvolvimento deve se estruturar em pelo menos três grandes pilares, que são:

(...) organização da sociedade, contribuindo para a formação de capital social local (entendido como capacidade de organização e cooperação da sociedade local) combinado com a formação de espaços institucionais de negociação e gestão, agregação de valor na cadeia produtiva, com a articulação e aumento da competitividade das atividades econômicas com vantagens locais, e reestruturação e modernização do setor público local, como forma de descentralização das decisões e elevação de eficiência e eficácia da gestão pública local.⁴⁹⁸

O Desenvolvimento local Sustentável é resultante da interação e sinergia entre a qualidade de vida da população (redução da pobreza), geração de riqueza e distribuição de ativos (Eficiência econômica) e a gestão pública eficiente. Tais fatores constituem os três grandes pilares de um processo de desenvolvimento local, formando uma combinação de fatores que pode promover a reorganização da economia e da sociedade locais, sob o manto da conservação ambiental⁴⁹⁹.

Uma fase por demais importante do planejamento estratégico é o diagnóstico da realidade atual e análise dos seus impactos futuros. Para incorporar as concepções contemporâneas de desenvolvimento sustentável, segundo Buarque, o diagnóstico deve tratar a realidade de forma multidisciplinar, procurando observar

⁴⁹⁷ BANDEIRA, Pedro. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional, p.5.

⁴⁹⁸ BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**. Editora Garamond, 4ª Ed., Rio de Janeiro, 2008, p. 15.

⁴⁹⁹ BUARQUE. Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**, p.16.

e confrontar os “componentes ou dimensões econômica, sócio-cultural, ambiental, tecnológica e político-institucional”, no sentido de identificar os entraves que estão prejudicando o desenvolvimento.

O sobredito levantamento subsidiará a confecção das ações e iniciativas que farão parte do plano. O autor explica melhor as dimensões que deve abarcar o desenvolvimento sustentável, assim:

O desenvolvimento local sustentável é o processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento e a eficiência econômicos, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações.

Este conceito contém três grandes conjuntos interligados e com características e papéis diferentes no processo do desenvolvimento:

a) a elevação da qualidade de vida e a equidade social constituem objetivos centrais do modelo de desenvolvimento, orientação e propósito final de todo esforço de desenvolvimento no curto, médio e longo prazos.

b) a eficiência e o crescimento econômicos constituem pré-requisitos fundamentais, sem os quais não é possível elevar a qualidade de vida com equidade – de forma sustentável e continuada - representando uma condição necessária, embora não suficiente, do desenvolvimento sustentável.

c) a conservação ambiental é um condicionante decisivo da sustentabilidade do desenvolvimento e da manutenção no longo prazo, sem a qual não é possível assegurar qualidade de vida para as gerações futuras e a equidade social de forma sustentável e contínua no tempo e no espaço.⁵⁰⁰

Nesse sentido, portanto, na feitura do planejamento estratégico deve-se primar pela seletividade e priorização de ações que abarquem os fatores estruturais do desenvolvimento sustentável, numa visão de médio e longo prazos. O passo seguinte será a formulação de um conjunto detalhado de programas, políticas e projetos específicos condizentes com o plano estratégico, já que este apresenta-se num formato mais agregado, necessitando de tal detalhamento.

Por consequência, a etapa final exige a formulação de um modelo de gestão inerente à execução e ao acompanhamento do plano, fase em que todos os

⁵⁰⁰ BUARQUE. Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**, p.43.

esforços devem ser desencadeados para o seu pleno cumprimento. Em síntese, eis a percepção de Buarque sobre o modelo de gestão:

O modelo de gestão deve ser compatível com a concepção geral e com os princípios do planejamento, com o estilo de desenvolvimento proposto (desenvolvimento sustentável), e com as opções estratégicas, ressaltando a democratização e participação da sociedade e a descentralização do processo decisório e da execução das ações.⁵⁰¹

É perceptível, pela complexidade que permeia o planejamento governamental, a exigência de boas práticas de gestão por parte daqueles que engendram a Administração Pública, o que requer a eleição de ferramentas gerenciais estratégicas alinhadas, necessariamente, ao que se anseia para o sadio, saudável ou sustentável desenvolvimento social.

Constata-se, assim, pelo aparato teórico trabalhado nesse estudo, que o Planejamento Estratégico é indispensável e fundamental à boa Administração Pública, sendo, portanto, mecanismo válido, legítimo e concretizador do bem-estar social, no qual o Estado deve buscar aprimorar sua prestação de serviço, perseguindo ofertar serviços públicos de excelência, calcados em uma gestão que prima pela boa governança, imantada pela obediência aos princípios constitucionais, sobretudo, o Princípio da Sustentabilidade.

Nesse ponto destaca-se o papel dos Órgãos Superiores de Controle Externo como síndicos constitucionais de toda essa orquestração dos Atos da Administração Pública com vista a aferir a obediência à economicidade, Legitimidade, legalidade, Eficiência, Eficácia e à Efetividade das metas, programas e demais atividades administrativas do Estado que reclamam controle. É o que se discutirá a seguir no tópico conseqüente.

⁵⁰¹ BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**, p. 79.

3.5 Controles da Administração Pública

A existência de controles efetivos incidentes na função administrativa do Estado consubstancia-se em instrumento da mais elevada e fundamental importância que, indubitavelmente, contribui para conferir vertical e alargada Legitimidade e Efetividade nos atos concretizados pela Administração Pública na consecução dos objetivos proclamados pela Constituição da República ante o papel que justifica a própria existência do Estado, idealizado como um ente político organizado e gerido em função prestacional dos serviços a serem eficientes, eficazes e efetivamente disponibilizados aos cidadãos “por controle se deve entender a possibilidade de verificação e correção de atos ou atividades”⁵⁰².

A matriz da palavra controle vem do latim “contrarrótulos”, mas Meirelles⁵⁰³ elucida que sua origem é francesa “contrôle” e embora seja intraduzível e insubstituível em seu sentido vulgar ou técnico, foi incorporada em nosso idioma⁵⁰⁴. Para o autor controle “em tema de Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro”. Consoante Medauar⁵⁰⁵, “controle da Administração Pública é a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado”.

Para Guerra:

Controle, no sentido empregado nesse estudo, é a palavra originária do francês *Contrerole*, anotada, segundo pesquisadores, desde

⁵⁰² FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 913.

⁵⁰³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 671.

⁵⁰⁴ Segundo o Dicionário do Aurélio: 1. Examinar, fiscalizar, inspecionar; 2. Exercer o controle de; 3. Ter sob o seu domínio, sob a sua vigilância. Fonte: Ferreira, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio**. 5. ed. Curitiba: Positivo: 2014. Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/controlerole>>. Acesso em: 18.05.2017; no Novo Dicionário, controle é o “ato de dirigir qualquer serviço, fiscalizando-o, orientando-o do modo mais Conveniente”. Fonte: SILVA, Adalberto Prado e. **Novo Dicionário Melhoramentos**. Vol. I, São Paulo: Melhoramentos, 1969, p.355.

⁵⁰⁵ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993, p. 22.

1367, como também do latim medieval *contrarotulus*, significando, àquela época, “contralista”, isto é, segundo exemplar do catálogo dos contribuintes, com base no qual se verificava a operação do cobrador de tributos, designando um segundo registro, organizado para verificar o primeiro. O termo evoluiu, a partir de 1611, para sua acepção mais próxima da atual, aproximando-se da acepção de domínio, governo, fiscalização, verificação. (...) O aparecimento do termo na Língua Portuguesa deu-se em 1922, significando o ato ou efeito de controlar; monitorização, fiscalização ou exame minucioso obediente a determinadas expectativas, normas, convenções etc. No âmbito do Direito brasileiro, o termo vem sendo empregado desde 1941, tendo surgido pela primeira vez na clássica obra *Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, da lavra do insigne Seabra Fagundes.⁵⁰⁶ (destaques do original).

Mileski, explica e define o termo fiscalização e controle, da seguinte maneira:

Tendo em conta que fiscalização é a ação de fiscalizar e fiscalizar deriva de fiscal (autoridade do fisco), que advém da expressão latina *fiscus* (tesouro público), enquanto controle deriva do termo francês *contrôle* (*contre-rolé*) que significa exemplar do catálogo dos contribuintes no qual se verifica a operação do exator, constata-se que o sentido das palavras, em gênero, é o mesmo, qual seja: objetiva identificar uma vigilância que se procede sobre os atos que envolvem as finanças públicas.⁵⁰⁷ (destaques do original).

Para Bandeira de Mello⁵⁰⁸ a Administração Pública “assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares”. Segundo a metodologia COSO⁵⁰⁹, controle importa em um processo mais amplo, desenvolvido para garantir, com razoável certeza, que sejam atingidos os objetivos

⁵⁰⁶ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Forum, 2005, p. 89.

⁵⁰⁷ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 277.

⁵⁰⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 935.

⁵⁰⁹ O COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) - Comitê de Organizações Patrocinadoras da Comissão Treadway - é uma entidade sem fins lucrativos, dedicada à melhoria dos relatórios financeiros por meio da ética, efetividade dos controles internos e governança corporativa. É patrocinado por cinco das principais associações de classe de profissionais ligados à área financeira nos Estados Unidos (American Institute of Certified Public Accounts, American Accounting Association, Financial Executives International, The Institute of Internal Auditors e Institute of Management Accountants). FARIAS, Rômulo Paiva; DE LUCA, Márcia Martins Mendes; MACHADO, Marcus Vinicius Veras: **A metodologia COSO como ferramenta de gerenciamento dos controles internos. Contabilidade, Gestão e Governança** - Brasília - v. 12 - n. 3, p. 55-71, set/dez 2009. Disponível em: file:///C:/Users/990616/Downloads/132-1213-1-PB%20(1).pdf. Acesso em: 13 de abril de 2017.

da entidade quanto à Eficiência, Eficácia e Efetividade operacional, principalmente no tocante ao alcance dos seus objetivos e metas.

Na Seção IX da CRFB/1988, intitulada pela tríade “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária” - inserta no Capítulo I (Do Poder Legislativo) - o tema da fiscalização da atividade financeira do Estado submete tanto o Controle Externo quanto o controle interno existente em cada um dos Poderes a promover uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a respeito da referida tríade. Mileski a classifica como um sistema de controle:

(...) fiscalização contábil, financeira e orçamentária é um sistema que visa acompanhar, avaliar e julgar a regularidade dos atos praticados pelos agentes públicos que têm a função de arrecadar a receita, executar a despesa e administrar os bens e valores públicos, submetendo tais atos a um controle nos seus aspectos contábeis, orçamentários, operacionais e patrimoniais.⁵¹⁰

Do mesmo modo, para a INTOSAI, o controle interno, grande auxiliar, em tese, do Controle Externo, não é um evento ou circunstância, mas uma série de ações que permeiam as atividades de uma entidade. Diferentemente, portanto, daqueles que o consideram um fardo necessário, o sistema de controle interno faz parte da essência da organização e se torna integrante dos processos básicos de gestão do planejamento, execução e monitoramento. É, portanto, projetado para tratar de riscos e prover uma garantia razoável de que, em busca da missão da entidade, estão sendo alcançados os seus objetivos.

Eis alguns objetivos do controle interno enumerados pela INTOSAI:

- Executing orderly, ethical, economical, efficient and effective operations;
- Fulfilling accountability obligations;
- Complying with applicable laws and regulations; e
- Safeguarding resources against loss, misuse and damage.⁵¹¹

⁵¹⁰ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 283.

⁵¹¹ “Executar operações ordenadas, éticas, econômicas, eficientes e eficazes; •Cumprir obrigações de responsabilização; •Cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; •Proteção de recursos contra perda, uso indevido e danos.” (Tradução livre do autor da Tese). INTOSAI GOV 9100, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. INTOSAI Professional Standards Committee,

Leciona Carvalho Filho⁵¹² que o controle do Estado é exercido por intermédio de duas formas distintas, quais sejam: o controle político e o controle administrativo. O primeiro se caracteriza ante a necessidade de equilíbrio entre os Poderes do Estado, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Tal controle, com comando constitucional, reflete o sistema de freios e contrapesos preconizado por Montesquieu, contendo “normas que inibem o crescimento de qualquer um deles em detrimento de outro e que permitem a compensação de eventuais pontos de debilidade de um para não deixa-lo sucumbir à força de outro”.

Deve-se observar que o controle administrativo é direcionado às instituições administrativas, concretizando com a fiscalização das entidades da Administração Pública direta e indireta nos aspectos da legalidade dos Atos Administrativos, a conveniência e oportunidade das condutas administrativas, dentre outras dimensões⁵¹³.

Sem embargo, ao controle da legalidade que é o mais praticado na seara pública, Carvalho Filho⁵¹⁴ pontifica que o interesse público reclama da administração o controle dos “objetivos a serem alcançados através da função de gerir os negócios da coletividade”. Tal necessidade decorre do que denomina o autor de princípio das políticas administrativas, inerente ao poder que tem a Administração de elaborar planos, programas e projetos públicos, com diretrizes, objetivos e metas estabelecidas, impondo-lhe seja desempenhada da forma mais eficiente e rápida possível.

A administrativista Di Prieto⁵¹⁵ leciona que “a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue de acordo com os princípios que lhe são impostos”. Consoante mencionada autora, por mais que o Estado tenha a atribuição

Vienna Austria, p. 6. Disponível em: http://ps-intosai.org/data/files/9A/87/E1/E2/1E927510C0EA0E65CA5818A8/INTOSAI-GOV-9100_e.pdf. Acesso em: 18.05.2017.

⁵¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p. 896.

⁵¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, p.896.

⁵¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, pp. 897-898.

⁵¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 907.

de exercer o controle, o cidadão tem a prerrogativa de provocá-lo caso perceba essa necessidade, e reforça:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa dos seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular.⁵¹⁶

Por sua vez, Souza⁵¹⁷ ressalta que o controle constitui um dos princípios basilares da administração e, caso não seja levado a sério, certamente haverá reflexos diretos e negativos com a mesma intensidade nas demais funções (organização, planejamento e comando), influenciando negativamente nos seus objetivos. Os resultados pífios na Administração Pública ou privada quase sempre estão relacionados diretamente com falhas do controle. *Contrario sensu*, os significativos resultados alcançados refletem a sua Eficiência. Referido autor assim discorre acerca do bom uso do controle:

É bom administrador aquele que sabe tirar proveito do controle, pois através dele obtém informações sobre o plano organizacional, quanto à sua dinâmica e eficácia; sobre a execução dos projetos e atividades, se está de conformidade, ou não, com o planejamento; sobre o comportamento dos agentes e promotores da execução de projetos e de atividades e do seu grau de adesão às políticas da Administração; sobre o comportamento da ação executiva e do nível de consecução das metas estabelecidas; e sobre os resultados obtidos, em confronto com as metas planejadas⁵¹⁸.

Consoante a Federação Internacional de Contadores - IFAC⁵¹⁹, o controle constitui uma das dimensões da governança do setor público, juntamente com os padrões de comportamento dos líderes, os valores e padrões da organização e as estruturas e processos organizacionais. Dentre suas várias finalidades, serve como

⁵¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**, p. 907.

⁵¹⁷ SOUZA, Antônio Almir Santos de. Controle interno na Administração Pública. **Revista Controle, Doutrinas e Artigos**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Volume VII, n. 1, abril/2009, p.226.

⁵¹⁸ SOUZA, Antônio Almir Santos de. Controle interno na Administração Pública, pp. 226-227.

⁵¹⁹ IFAC (International Federation of Accountants) é a organização global para a profissão de contabilista dedicada a servir o interesse público, fortalecendo a profissão e contribuindo para o desenvolvimento de fortes economias internacionais. Fonte: IFAC, Disponível em: <https://www.ifac.org/about-ifac>. Acesso em: 15.05.2017.

apoio à realização dos objetivos da entidade, a Eficácia e a Eficiência das suas operações, bem como contribui para que as atividades das organizações públicas satisfaçam as leis e os regulamentos aplicáveis.⁵²⁰

Ainda segundo o IFAC⁵²¹, os controles internos devem ser instituídos nas organizações, serem operantes e ter sua atuação atestada nos relatórios anuais da entidade, cabendo-lhe assegurar uma razoável garantia quanto ao alcance dos objetivos operacionais básicos, metas de desempenho e salvaguarda de recursos.

Sob tal enfoque, transportando para o setor público o entendimento de Cavalcanti e De Luca⁵²², pode-se afirmar que o controle é um instrumento de governança corporativa, na medida em que pode contribuir para a redução da assimetria informacional e de conflitos de interesses decorrentes dos problemas entre os cidadãos e os gestores públicos, por meio da disponibilização de informações que possibilitem a avaliação da entidade pública e a verificação do alcance dos seus objetivos estatuídos nos planos e orçamentos.

Na opinião de Borinelli, o enfoque do controle não consiste apenas em checar se a gestão se desenvolveu de acordo com os planos, regulamentos e demais padrões estabelecidos, mas:

(...) acompanhar, simultaneamente, a implementação das ações de forma que se consiga, como dito antes, garantir ou assegurar que o planejado aconteça. Portanto, a visão aqui adotada é de controle concomitante à execução e não *a posteriori*. Até porque, depois do fato consumado, não há como se adotar alguma ação corretiva, a não ser para eventos e transações futuras.⁵²³

⁵²⁰ IFAC (International Federation of Accountants). Governance in the public sector: a governing body perspective, 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 10/05/2017.

⁵²¹ IFAC (International Federation of Accountants). Governance in the public sector: a governing body perspective, 2001, p.32.

⁵²² CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; DE LUCA, Márcia Martins Mendes. Controladoria como Instrumento de Governança no Setor Público. REPeC – **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, ISSN 1981-8610, Brasília, v. 7, n. 1, art. 5, pp. 73-90, jan./mar., 2013.

⁵²³ BORINELLI, M. L. Estrutura conceitual básica de Controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis. **Tese de Doutorado, Programa de pós-graduação em Ciências Contábeis**, Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2006, p. 159.

Especificamente quanto ao controle das ações organizacionais voltadas à sustentabilidade, foco desta Tese, Munk, Souza e Zagui⁵²⁴ definem que elas correspondem às “atitudes de gestão responsáveis por contribuir para o desenvolvimento socioeconômico com o menor impacto ambiental possível”. Assim agindo, estará contribuindo para a sobrevivência das gerações contemporâneas e futuras, a partir do comportamento consciente daqueles que atuam tanto nos contextos organizacionais como sociais.

A evolução da importância das questões afetas à sustentabilidade requer um maior controle no sentido de acompanhar se “as decisões organizacionais estão sendo alinhadas aos preceitos sustentáveis”.

Munck e Souza, em outra produção científica, pontuam, acerca da importância do alcance das metas do desenvolvimento sustentável com fulcro numa gestão estratégica, que deve contar com um eficiente controle que permita o alcance dos objetivos organizacionais:

Admoesta-se, assim, que a sustentabilidade organizacional concede força estratégica aos princípios da responsabilidade social empresarial e respalda as decisões e os processos empresariais acatados rumo ao desenvolvimento sustentável com mecanismos de gestão coerentes para com as metas assumidas pela organização, a fim de que ela galgue representatividade em ações sociais mobilizadas em prol do desenvolvimento sustentável. Considera-se, então, que a maturidade e a ramificação da responsabilidade social empresarial pode ser observada na sustentabilidade organizacional, logo, aquela constitui em um caminho organizacional estratégico inicial e esta representa um caminho organizacional estratégico avançado para a viabilização do desenvolvimento sustentável.⁵²⁵

⁵²⁴ MUNCK, Luciano; SOUZA, Rafael Borim de; ZAGUI, Cristiano. A Gestão por Competências e sua relação com ações voltadas à Sustentabilidade. **REG-Revista de Gestão**, v. 19, n. 3, p. 377-394, São Paulo-SP, jul./set. 2012, p. 373-375. Disponível em: file:///C:/Users/990616/Downloads/49909-61531-1-SM.pdf. Acesso em: 13.05.2016.

⁵²⁵ MUNCK, Luciano; SOUZA, Rafael Borim de. De. Responsabilidade Social Empresarial e Sustentabilidade Organizacional: a hierarquização de caminhos estratégicos para o desenvolvimento sustentável. **REBRAE. Revista Brasileira De Estratégia**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 185-202, maio/ago. 2009, p.199.

Tal pensamento é convergente com o que discorre Lima⁵²⁶ quanto ao controle sobre os atos praticados na gestão ambiental. Para esse autor, o controle sobre os atos concretizados no âmbito da gestão ambiental e sobre seus resultados “deve ser implementado com o objetivo último de promover a coerência entre a ação governamental e as exigências de um modelo de desenvolvimento sustentável”.

Para efeito do Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas no âmbito da sustentabilidade, ressalta o autor que a Carta Magna e a legislação infraconstitucional fornecem base para a Eficácia da fiscalização, cabendo às Cortes de Contas assegurar que todos os que lhe estiverem jurisdicionados atuem conforme os ditames desse universo normativo⁵²⁷, divorciando a Administração Pública da gestão encastelada e imperativa, sem levar em consideração as reais expectativas e necessidades da sociedade e a necessária sintonia com o entorno situacional vivenciado com olhar fixo nas atuais e futuras gerações, objetivando satisfazer, de forma sustentável, as necessidades contemporâneas, mas assegurando os bens da vida às gerações vindouras.

No tocante aos órgãos estatais que devam desempenhar o controle da Administração Pública, cuja abordagem será feita na subseção seguinte, Di Pietro⁵²⁸ lembra que tal função de controle constitui poder-dever daqueles que detêm esse encargo, dele não podendo se afastar “sob pena de responsabilidade de quem se omitiu”.

Como visto, a temática dos controles que circundam a Administração Pública, bem como suas espécies, revela-se imprescindível à compreensão da abrangência das competências e função institucionais das Cortes de Contas – componentes primordiais do objeto específico da Tese - e seu *munus* constitucional de promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e

⁵²⁶ LIMA, Luiz Henrique. Atuação do Tribunal de Contas da União No Controle Externo da Gestão Ambiental. In: **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**/organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura – Brasília: IPEA, 2016, p.50.

⁵²⁷ LIMA, Luiz Henrique. Atuação do Tribunal de Contas da União No Controle Externo da Gestão Ambiental, p. 51

⁵²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, p.908.

patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, Legitimidade e economicidade, conforme inferência dos arts. 70 a 71 da CRFB/88. No ponto, a esse respeito.

Justen Filho lembra que “existe o controle-orientação, consistente na determinação da conduta alheia. É nessa acepção que o TCU determina que o órgão administrativo adote providências indicadas ou assine prazo para a adoção de providências necessárias ao cumprimento da lei” (CF/88, art. 71, VIII e IX).⁵²⁹

Cumpra observar que o controle, diferente do que significava na origem do Estado Liberal, restrito apenas à análise da legalidade dos atos da administração, contemporaneamente simboliza uma das grandes virtudes do Estado Social Democrático de Direito ao oportunizar que a Transparência Pública na Administração Pública, além de obrigação imposta a estes, possa também ser acompanhada e exigida pelos cidadãos, destinatários final dos referidos atos.

Nessa linha compreensiva, o Controle Externo incidente sobre a Administração Pública, em essência, estabelece critérios, direção, avaliação, medição, adequação e parâmetros objetivos para a gestão dos negócios públicos com vistas a obrigar o gestor ao respeito das leis de regência aplicáveis à espécie e a plena obediência aos fins constitucionais colimados.

Desse modo, a afastar a ocorrência ou o robustecimento das desigualdades sociais e tantos outros subprodutos correlatos que impossibilitam a transformação útil no mundo fático e a fruição sustentável dos bens da vida atributo constitucional do Estado-Administração, assim, direciona a Administração Pública à concretude do bem comum. Nesse sentido, Justen Filho afirma:

Por outro lado, a ausência de controle – fiscalização destrói o controle orientação. De pouco servem as normas constitucionais quando não se refletem em instrumentos destinados a verificar o cumprimento de suas determinações e o modo como os governantes

⁵²⁹JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.1100.

atuam concretamente. Isso significa que a fiscalização é uma atividade indispensável para evitar que o sujeito adote condutas arbitrárias ou reprováveis. Não é necessário subordinar cada decisão individual à previa determinação legislativa. A imposição de instrumentos de fiscalização eficientes é suficiente para, na maior parte dos casos, para assegurar que o sujeito oriente suas decisões concretas à realização dos fins de interesse comum.⁵³⁰

É nessa perspectiva que a necessidade do controle se aperfeiçoa em sua primacial vocação constitucional, uma vez que a sua ausência ou inefetividade possibilita a materialização de elementos volitivos censuráveis no mundo real, levados a efeito por gestores com a responsabilidade constitucional de administrar o Estado-Administração, dessarte, fertilizando o solo para o surgimento de fatores favoráveis à captura da estrutura estatal para satisfazer aos interesses egoísticos, por seu turno, divorciados dos ideais de solidariedade irradiados pela Constituição, uma vez que, se torna impossível o seu cumprimento para a realização dos fins de interesse comum.

Daí exsurge, fulgorosamente, a crise de Legitimidade - os cidadãos não se sentem representados pela estrutura política, pois os interesses e anseios da sociedade estão dissonantes com as ações estatais, gerando, portanto, ambiente de desconfiança nas instituições. A par disso, é o pensamento de Moisés e Carneiro:

Com efeito, a desconfiança dos cidadãos em relação às instituições cria o ambiente favorável a que os membros da comunidade política se sintam descomprometidos com a vida pública, podendo recusar-se a cooperar com as diretrizes do Estado ou ignorar as leis e as normas que regulam e organizam a vida social e política. (...) a desconfiança generalizada, crescente e longamente duradoura, ainda que não coloque em questão a existência da democracia a curto prazo, sinaliza a percepção dos cidadãos quanto à capacidade das instituições públicas de operar como meios de realizar seus interesses ou preferências.⁵³¹

O controle da atuação administrativa do Estado constitui-se, por conseguinte, em importante critério de sustentabilidade pentagonal (dimensões da

⁵³⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva. 2008, p. 882.

⁵³¹ MOISES, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. A confiança e os seus efeitos sobre as instituições democráticas. In: MOISES, José Álvaro (Org.). *Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?* São Paulo: Ed. da USP, 2010. p. 12.

sustentabilidade ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética) com a sua face voltada para os elementos estruturais que se imbricam com o pentagrama da sustentabilidade e conferem vida à atividade administrativa do Estado, que coincidem com o objeto constitucional de fiscalização que afeta aos Tribunais de Contas, à luz do art. 70, CF/88, por seu turno, evidenciada na fiscalização da atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Público em geral.

Nesse particular, referida fiscalização, concretizada formalmente pelos Tribunais de Contas, funcionam como farol irradiador de feixes de segurança decisória para o gestor, possibilitando, dessa maneira, a aferição do desempenho do papel da Administração Pública na condição de transformadora da realidade fenomênica.

Essa atuação é margeada pela legislação positivada, especialmente no ponto que se refere aos resultados da atividade econômica, os quais reclamam robusta análise de Efetividade a partir de uma operação baseada em cálculos razoáveis e racionais com os seus impactos presentes e projeções futuras sob os auspícios do pacto da legalidade da atuação administrativa, em oposição ao atuar lançando-se à própria sorte, como destaca Calvo Garcia:

Sin orden no hay seguridad y, como consecuencia, no existe la posibilidad de calcular racionalmente los resultados de la actividad económica y éstos acaban dependiendo fundamentalmente de la fortuna. Por eso, en esta época se busca consolidar un entramado de expectativas seguras dentro de las cuales el burgues pueda desarrollar calculadamente su actividad. Las funciones que se asignan al derecho y al estado por la nueva ideología liberal tendrían como único fin la consolidación y aseguramiento de un marco de relaciones económicas respetuoso con las fuerzas del mercado.⁵³²

⁵³² “Sem ordem não há segurança e, portanto, não há possibilidade de calcular racionalmente os resultados da atividade econômica e eles acabam dependendo principalmente da fortuna. Portanto, neste momento se busca consolidar uma rede de expectativas seguras dentro da qual o burguês pode calculadamente desenvolvem a sua atividade. As funções que se atribuem ao direito e ao Estado pela nova ideologia liberal teria como único fim consolidar e assegurar um marco nas relações econômicas respeitoso com a as forças do mercado.” (Tradução livre do autor da Tese). CALVO GARCIA, Manuel. **Los Fundamentos del Método Jurídico: una revisión crítica**. Madrid: Tecnos, 1994, p.60.

Referido controle, não é demais lembrar, convola-se em verdadeira conquista histórica que permite, com o advento da institucionalização do estado de Direito, o surgimento da especialização das funções básicas e primordiais do Estado, materializadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, legando ao Estado - agora tão distante das vestes absolutistas de outrora - imprescindível controle, visto que a norma jurídica passou a ser o ponto de referência e de obediência pelo Estado e seus administrados.⁵³³

Com o desiderato de promover, ainda mais, robustez à compreensão da temática do controle da Administração Pública trata-se, adiante, de especificar indigitado controle.

3.6 Espécies de Controles da Administração Pública

Algumas das espécies trabalhadas neste tópico já estão contempladas nos tópicos anteriores, entretanto, há necessidade pedagógica de se enfatizar alguns pontos do controle que envolvem os atos da Administração pública, para tornar robusto o diálogo com o objeto da Tese, razão pela qual destrincha-se um pouco mais e reforça-se, aqui, o papel do Controle Externo, a relevância do controle interno e do controle social, e outras dimensões adiante tratadas.

Este subtópico, portanto, diga-se mais uma vez, não esgota as espécies de controle contempladas pela literatura. Pelo contrário, elege aquelas que têm pertinência e analogia com a tratativa desta pesquisa.

Doutrinariamente, sabe-se que muitos são os tipos e formas de controles da Administração Pública: o consenso paira acerca da sua relevância para as atividades do Poder Público. Para Chiavenato⁵³⁴, “o controle consiste em um processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado. A

⁵³³ FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 196.

⁵³⁴ CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, 6ª impressão, p. 372.

essência do controle reside em verificar se a atividade controlada está ou não alcançando os resultados desejados”. Para os autores Alexandrino e Paulo:

(...) o conjunto de instrumentos que o ordenamento jurídico estabelece a fim de que a própria administração pública, os Poderes Judiciário, Legislativo, e ainda o povo, diretamente ou por meio de órgãos especializados, possam exercer o poder de fiscalização, orientação e revisão da atuação administrativa de todos os órgãos, entidades e agentes públicos, em todas as esferas de Poder".⁵³⁵

Meirelles⁵³⁶, Di Pietro⁵³⁷, Gasparini⁵³⁸, Rosa⁵³⁹, e tantos outros autores, estruturam o controle dos atos da administração em várias encostas, dessas se pode trazer, apenas para ilustrar, quanto ao órgão que a exerce (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário); quanto aos seus elementos (competência, finalidade, forma, motivo, objeto); quanto a sua origem (interno, externo e popular); quanto ao momento do exercício (prévio, concomitante, posterior); quanto à amplitude (hierárquico, finalístico); e quanto ao aspecto controlado (legalidade, mérito).

Do rol supra transcrito, merece evidência o momento em que o controle se materializa faticamente. Ainda que bastante evidenciado anteriormente, faz-se anotar, nesse momento, que o controle prévio, concomitante ou posterior, perpetrado pelas Cortes de Contas, alcatifa-se de particularidades que somente os Tribunais de Contas podem consolidar.

Conceitualmente Di Pietro⁵⁴⁰ glosa que o controle preventivo “visa impedir que seja praticado ato ilegal ou contrário ao interesse público”. O controle concomitante refere-se ao que escolta a atuação administrativa no exato momento em que ela acontece: “é o que acontece com a fiscalização orçamentária pelo

⁵³⁵ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19 ed. São Paulo: Editora Método, 2011, p. 791.

⁵³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2005. pp. 50-57.

⁵³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, pp. 907-918.

⁵³⁸ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 560-562.

⁵³⁹ ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. pp. 174-178.

⁵⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, pp. 908-925.

sistema de auditoria; ainda, com a fiscalização que se exerce sobre escolas, hospitais e outros órgãos públicos prestadores de serviços à coletividade”. O controle posterior é o que dota os Tribunais de Controle Externo de poder corretivo que muitas vezes se convola na quantificação de dano e multa.

No que toca à amplitude do controle, perseguida pelas Cortes de Contas, em especial para a viabilidade e concretude da tutela da sustentabilidade, é o controle finalístico. É este que “buscar verificar se a atuação da entidade está em conformidade com os programas gerais de governo.”⁵⁴¹

Di Pietro⁵⁴² o chama de “controle de resultado de cumprimento de programas de trabalhos e metas, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços”. Zymler⁵⁴³ explica que “tratando-se de serviços prestados por entidades da Administração indireta, o controle ganha novo contorno. É eminentemente finalístico (...).”

Importa registrar, como já se fez anotar, que não obstante a vasta gama de classificações trazidas pela doutrina para se detalhar o controle dos Atos Administrativos, esta Tese centra-se, unicamente, nos aspectos inerentes ao Controle Externo, mais especificamente naquele promovido pelos Tribunais de Contas em face dos Atos Administrativos da Administração Pública tendentes a atrair a tutela da sustentabilidade por referidas Cortes.

O debate com a temática do controle, nesta pesquisa acadêmica, é, por seu turno, subjacente à busca pela confirmação do que suscitado no objeto de pesquisa, porque é o controle que verifica se realmente há Efetividade da ação estatal no mundo fático. Ele representa, pode-se assim dizer, uma aferição instrumental do mundo real. Existe para fomentar a cooperação e cooperar, ao que

⁵⁴¹ ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 186.

⁵⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 924.

⁵⁴³ ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 185-186.

se infere, é hospedar a solidariedade no seio das estruturas de poder, solidariedade esta que nada mais é que a sustentabilidade por excelência.

Para Juarez Freitas:

(...) imprescindível que o controle sinérgico e cooperativo dos atos administrativos liberte, com ânimo novo, os princípios, objetivos e direitos fundamentais da vacuidade “programática” e do limbo em que se encontram, deslocados e exilados por uma “ideologia” retrógrada, que sustenta a visão abstrata, desidiosa e frouxa da incidência do Estatuto Fundamental nas relações de administração”⁵⁴⁴

Por tudo dito, parece restar translúcido que o controle não se improvisa e o que está por trás da ideia de controle é muito mais que mera sindicância dos atos da Administração Pública. É a própria consecução dos princípios, preceitos e garantias constitucionais, que, harmoniosamente, precisam ser levados a efeito em regime condominial por todos os órgãos da estrutura política do Estado.

A Carta Magna de 1988, no que concerne aos aspectos ligados à fiscalização e ao controle, representou um avanço em decorrência da determinação de se implementar o sistema de controle interno em cada Poder, haja vista que na Constituição de 1967 tal responsabilidade recaía somente nos ombros do Poder Executivo.

De igual forma, veio a exigir que o sistema de controle interno passe a funcionar de forma integrada entre os Poderes. Ao mesmo tempo, manteve o exercício do Controle Externo pelo parlamento com o imprescindível auxílio técnico do Tribunal de Contas⁵⁴⁵, nos termos do que dispõe o art. 70 da CRFB/1988.

Conforme se observa no aludido dispositivo constitucional, o legislador constituinte repartiu a responsabilidade pelo acompanhamento das ações estatais a dois órgãos com atribuições um tanto parecidas, porém, com vinculações distintas: o

⁵⁴⁴ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 23.

⁵⁴⁵ FILHO, Antônio José. A importância do controle interno na Administração pública. **Diversa**, Ano I – n. 1, p. 85-99: jan/jun. 2008, p. 90.

controle interno e o Controle Externo. O primeiro compõe a mesma estrutura organizacional do órgão controlado, já o segundo caracteriza-se por sua independência, que sob o prisma constitucional é desempenhado pelo Poder Legislativo e Tribunal de Contas.

Quanto a esse último, Lins Netto afiança que o motivo fundamental de sua razão de ser é o chamado controle da moralidade administrativa, talvez por isso o Legislador Originário lhe tenha deferido competências de atuação fiscalizadora tão amplas, e conclui:

Há, portanto, absoluta simetria nas funções deferidas aos Tribunais de Contas nos três níveis, daí porque constituem eles, no Brasil, verdadeiro sistema, sem vinculação hierárquica, mas podendo os órgãos inferiores, em decisões nas matérias de sua competência, apoiarem-se em precedentes do Tribunal de Contas da União.⁵⁴⁶

Para Mannarino, a instituição abrangente do sistema de controle interno e externo pela Constituição serve como instrumento garantidor da lisura na aplicação dos recursos públicos e o bom desempenho estatal na Execução de suas ações⁵⁴⁷. Com efeito, torna-se essencial o papel do Controle Externo, que fiscaliza e controla os atos da Administração Pública como órgão técnico autônomo e independente, sempre com apoio institucional dos sistemas de controle interno. Aliás, reforça-se, o dever de prestar contas das suas ações para a sociedade, que pesa sob o gestor - por força do Parágrafo único do art. 70 do Estatuto Supremo - está relacionado ao conceito de *accountability*⁵⁴⁸.

A esse respeito, Aucoin e Heintzman lembram que a responsabilidade de prestar contas (*accountability*) é pedra angular da Governança Pública e do

⁵⁴⁶ LINS NETTO, Jair. Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 200: 71-84, abr.-jun., 1995, p. 79.

⁵⁴⁷ MANNARINO, Rosanne. Prestação de Contas do Governo da República. Para Quem? A Sociedade Brasileira? In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** / José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p.232.

⁵⁴⁸ SILVEIRA, Luiz Guilherme de Boamorte. A integração do Tribunal de Contas da União com os órgãos de Controle Interno da administração pública federal no exame e julgamento dos processos de tomada e prestação de contas e de tomada de contas especiais. In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** / José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p.309.

gerenciamento, porque constitui o princípio pelo qual os detentores de autoridade pública são levados a darem conta aos cidadãos do bom emprego dos recursos públicos, sob pena de não mais serem escolhidos pelo sufrágio universal⁵⁴⁹.

Segundo os autores retrocitados, os três propósitos da prestação de contas são: controlar o abuso e uso indevido da autoridade pública; fornecer garantia em relação ao bom emprego dos recursos públicos e adesão à lei e aos valores do serviço público; e, encorajar e promover o aprendizado na busca da melhoria contínua em governança e gestão pública:

The purposes that accountability are meant to serve are essentially threefold, although they overlap in several ways. The first is to control for the abuse and misuse of public authority. The second is to provide assurance in respect to the use of public resources and adherence to the law and public service values. The third is to encourage and promote learning in pursuit of continuous improvement in governance and public management.⁵⁵⁰

Na visão de Peters, para que a Administração Pública possa garantir um bom desempenho gerencial, atender o interesse público, obedecer à lei e prestar contas, deve dispor de eficiente mecanismo de controle interno, que é um componente da governança corporativa. Ressalta o autor que os controladores devem ter autoridade suficiente para impor as correções necessárias, sem que a hierarquia dos controlados interfira nesse mister. Eis que está em jogo a confiança que a sociedade depositou no governo no que concerne ao alcance dos seus objetivos, e conclui:

The particular issue differentiating instruments for meta-governance from other instruments for governing is that these “tools” are directed at the internal control of the public sector itself, rather than at influencing the economy and society. While much of the same logic is

⁵⁴⁹ AUCOIN, Peter; HEINTZMAN, Ralph. The dialectics of accountability for performance in public management reform. **International Review of Administrative Sciences**, vol. 66, 2000, p. 45.

⁵⁵⁰ Os propósitos que a prestação de contas devem servir são essencialmente triplos, embora eles se sobreponham de várias maneiras. O primeiro é controlar o abuso e o mau uso da autoridade pública. O segundo é fornecer garantia sobre o uso de recursos públicos e a adesão à lei e aos valores do serviço público. O terceiro é incentivar e promover a aprendizagem na busca da melhoria contínua da governança e da gestão pública. (Tradução livre do autor da Tese). AUCOIN, Peter; HEINTZMAN, Ralph. The dialectics of accountability for performance in public management reform. **International Review of Administrative Sciences**, vol. 66, 2000, p. 46.

involved, there may be some important differences as well. In particular, when attempting to impose controls over organizations within government itself there is an implicit, or explicit, understanding that those organizations should accept the authority of the controllers. This assumption may be incorrect, and many public organizations do attempt to evade authority, but the “shadow of hierarchy” is clearly darker within government than without.⁵⁵¹

Ainda no tocante à obrigatoriedade de se efetivar um sistema de controle interno integrado nos ditames constitucionais, Guerra ressalta que a finalidade de tal ordenamento foi irradiar perante todos os segmentos da esfera governamental a necessidade da boa gerência pública. Assim, os controles devem expandir para os aspectos financeiros, gerenciais, administrativos e operacionais, e não somente prender-se aos tradicionais controles financeiro e administrativo⁵⁵².

Sem qualquer embargo às demais dimensões administrativas e legais que são comumente controladas no setor público, reforça-se que é necessário priorizar o controle operacional de desempenho e de alcance dos objetivos previstos nos planos e orçamentos, dando azo por completo ao mandamento constitucional contido no artigo 70 da CRFB/88.

De outro plano, o art. 74 da Constituição Federal traça com hígidez as diretrizes para a atuação do sistema de controle interno integrado da Administração Pública, expressando, pontualmente, seu limítrofe de atuação e alocando-o como órgão de apoio ao Controle Externo.

Acerca da natureza do controle interno integrado, José Afonso da Silva

⁵⁵¹ A questão específica que diferencia os instrumentos de meta-governança de outros instrumentos para governar é que essas “ferramentas” são direcionadas ao controle interno do próprio setor público, em vez de influenciar a economia e a sociedade. Embora a mesma lógica esteja envolvida, pode haver algumas diferenças importantes também. Em particular, ao tentar impor controles sobre organizações dentro do próprio governo, existe uma compreensão implícita ou explícita de que essas organizações devem aceitar a autoridade dos controladores. Esta suposição pode ser incorreta, e muitas organizações públicas tentam evadir a autoridade, mas a “sombra da hierarquia” é claramente mais escura dentro do governo do que sem. (Tradução livre do autor da tese). PETERS, B. Guy. *Meta-governance and public management. The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance.* London: Routledge, 2010, pp.38-39.

⁵⁵² GUERRA, Evandro Martins. *Os Controles Externo e Interno da Administração Pública.* 2. ed., revista e ampliada. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.

tece elucidativo comentário:

A Constituição estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, o controle interno. Trata-se de controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação de dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: Ministros, diretores, chefes de divisão etc., dentro das estruturas administrativas de qualquer dos Poderes, de sorte que não mais um controle só do Poder Executivo, como diziam as Constituições passadas, e é lógico, porque, se a Constituição alarga a autonomia administrativa dos outros Poderes, é coerente que também exija, de cada um deles, o exercício do controle interno, que tem como uma de suas finalidades apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.⁵⁵³

Conforme ensina Moreira Neto, no desempenho das suas funções “a Administração está adstrita à rigorosa observância do aspecto objetivo do princípio da legalidade, ou seja, deve sujeitar-se integralmente ao ordenamento jurídico legislado”, dele não podendo se afastar. Entrementes, para que cumpra a observância às leis e regulamentos torna-se imprescindível que o Estado disponha de um sistema de controle administrativo exercido por órgãos especializados que desempenham funções de fiscalização e correção⁵⁵⁴.

Ainda segundo Moreira Neto⁵⁵⁵, de uma forma genérica, os instrumentos de controle interno se voltam para a manutenção da juridicidade objetiva, inerente à fidelidade da atividade estatal ao Direito. Já os instrumentos de Controle Externo estão precipuamente voltados à tutela da juridicidade subjetiva, agindo na defesa do interesse juridicamente protegido.

Enquanto as ações fiscalizadoras e corretivas do controle interno são permanentes e paralelas às atividades estatais, as ações do Controle Externo são realizadas por órgãos diferenciados (Tribunais de Contas, Ministério Público, Judiciário), alheios aos controlados, agindo na maioria das vezes de ofício,

⁵⁵³ SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p.757.

⁵⁵⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Editora Forense, 2014, pp. 325-326.

⁵⁵⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Editora Forense, 2014, p. 327.

independentemente de provocação, com exceção do Judiciário, que age mediante provocação.

Consoante escólio de José Afonso da Silva, o Controle Externo, como uma função legislativa, representado pelo Parlamento com o auxílio técnico do Tribunal de Contas, reflete a atuação da “função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária”⁵⁵⁶. Em que pese ser um controle de natureza política, ganha robustez com a apreciação técnica das Cortes de Contas fiscalizadoras.

O texto do artigo 71 da CRFB/1988, em todo seu corpo, expressa e disciplina as competências dos Tribunais de Contas, conforme visto no capítulo 2 desta Tese. Nesse aspecto, Costa enfatiza que o Controle Externo, representado pelo Tribunal de Contas, tem como tarefa exordial assistir ao Parlamento na sua missão institucional de julgar as contas de Governo mediante a emissão do competente parecer prévio.

Na percepção da autora, extrai-se do comando constitucional, claramente, a divisão de atribuições entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo, “competindo ao primeiro a tarefa de produção de informação analítica adicional ao balanço oferecido pelo próprio Governo, enquanto o Congresso procede à avaliação política dessas informações”⁵⁵⁷.

Choairy observa que coube à primeira Constituição republicana de 1891 criar o Tribunal de Contas da União, com atribuição quase que exclusivamente para emitir parecer ao Congresso Nacional sobre a execução orçamentária da União. Lembra a autora que as constituições posteriores trouxeram outras atribuições às Cortes de Contas, sendo que a Carta Magna de 1988 representa o ápice das

⁵⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso De Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 759.

⁵⁵⁷ MANNARINO, Rosanne. Prestação de Contas do Governo da República. Para Quem? A Sociedade Brasileira? In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** /José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p.232.

inovações, ampliando sobremaneira suas competências⁵⁵⁸.

A Constituição atual delegou, dessa maneira, às Cortes de Contas a missão de não somente ser coadjuvante do Parlamento no exercício do Controle Externo, mas também proeminente protagonistas para implementar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, estados e municípios, englobando as entidades e órgãos da administração direta e indireta desses entes sob o prisma da legalidade, Legitimidade e economicidade.

Outras importantes normas infraconstitucionais, como a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) estendem mais ainda o elenco de atribuições que detêm os Tribunais de Contas brasileiros, como guardiões da boa e regular aplicação dos recursos públicos e dos Direitos Fundamentais dos cidadãos.⁵⁵⁹

Na percepção de Veras, o novel rol de atribuições estabelecido ao Tribunal de Contas pela Lei Maior “adquiriu características jurídicas típicas de verdadeiro princípio constitucional. Exemplo disso é a generalidade da sua atuação, alcançando todas as entidades da Administração Pública”, assim como a submissão de toda a esfera governamental ao controle das Cortes de Contas. Que na visão do autor denota um “princípio sensível, nos termos do art. 34, VII, d, da Constituição de 1988”.⁵⁶⁰

García traz à colação que as entidades mundialmente conhecidas como Controle Externo, nada obstante terem denominação, organização e funcionamento diversificados, realizam um objetivo comum que é controlar a despesa pública, ou

⁵⁵⁸ CHOAIRY, Cristina Figueira. Os Limites do Princípio da Legalidade no Âmbito do Tribunal de Contas da União. In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** / José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 86.

⁵⁵⁹ CHOAIRY, Cristina Figueira. Os Limites do Princípio da Legalidade no Âmbito do Tribunal de Contas da União. In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** / José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 86

⁵⁶⁰ VERAS, Henrique César de Assunção. O Sigilo fiscal como obstáculo à efetividade do controle externo— uma proposta de flexibilização. In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** / José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p.296.

seja, o uso de dinheiro dado como contribuição de cada cidadão para o Estado. Eis o pensamento do autor:

El control externo es realizado en los Estados democráticos avanzados por entidades fiscalizadoras superiores con distinta denominación, organización y funciones, pero que persiguen un objetivo común: controlar el gasto público, es decir, el uso dado al dinero aportado por cada ciudadano como contribuyente al Estado. El control de los fondos públicos es el complemento necesario e imprescindible de la potestad presupuestaria. (...) Con el ejercicio del control sobre los fondos públicos se cierra el denominado ciclo presupuestario. Los distintos parlamentos son órganos políticos y no técnicos, y no cuentan con la organización ni los medios personales ni materiales adecuados para realizar un control efectivo sobre el gasto público. Estos se auxilian o apoyan em órganos específicos de control externo que deben ser independientes.⁵⁶¹

Não obstante sua atuação restrita de apenas emitir parecer prévio nas contas de Governo, nas demais contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, compete ao Tribunal de Contas julgá-las (art. 71, II). Dessa forma, as Cortes Fiscalizadoras julgam, inclusive, as contas dos titulares dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como de órgãos independentes, como é o caso do Ministério Público.

Mister que, para Mannarino, “simbolizam a divisão e o equilíbrio entre os Poderes, delimitam os poderes do Executivo e afirmam a primazia da coisa pública e do interesse público, o bem comum, a comunidade, em suma, o ideário da feitura republicana de Estado”⁵⁶².

⁵⁶¹ O controle externo é realizado nos Estados democráticos avançados por entidades fiscalizadoras superiores com distinta denominação, organização e funções, mas que perseguem um objetivo comum: controlar o gasto público, é dizer, o uso dado ao dinheiro aportado por cada cidadão como contribuinte do Estado. O controle de recursos públicos é o complemento necessário e imprescindível ao poder tributário. (...) Conforme o exercício do controle sobre os fundos públicos se encerra o denominado ciclo orçamentário. Os distintos parlamentos são órgãos políticos e técnicos, e não contam com organização, nem meios pessoais nem materiais, adequados para realizar o controle efetivo sobre o gasto público. Estes são auxiliares dos apoios em órgãos específicos do controle externo que devem ser independentes. (Tradução livre do autor da Tese). GARCÍA, Manuel Luis Pérez. El control externo de las cuentas públicas en la Unión Europea y su guardián financiero: el Tribunal de Cuentas (TCUE). La Constitución Española Treinta Años Después de la Integración Europea - **XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España**. Universidad de Deusto, Bilbao, 4 y 5 de febrero de 2016, p. 2.

⁵⁶² MANNARINO, Rosanne. Prestação de Contas do Governo da República. Para Quem? A Sociedade Brasileira? In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** /José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 231.

Silveira reforça que a fiscalização advinda das Cortes de Contas visa primordialmente “verificar a retidão e a Eficiência dos agentes públicos na prestação dos serviços devidos pelo Estado aos cidadãos brasileiros, como forma de garantir seus direitos individuais ou coletivos, sociais e políticos”⁵⁶³. Afinal, o controle é componente elementar do princípio da democracia, encetado na Carta Republicana:

A possibilidade de que todos os atos praticados pelo Estado possam ser controlados, seja por meio de mecanismos internos, de responsabilidade da própria unidade administrativa executora do ato, seja por meio de órgãos ou de instrumentos externos, além de ser inerente ao próprio poder de administrar, constitui pressuposto do princípio democrático. É descabido, portanto, sobretudo aos administradores públicos, considerarem ameaça ou invasão ao seu âmbito de atuação a possibilidade de seus atos serem questionados na esfera administrativa ou fora dela sob a ótica da sua conformação ao Direito. É dever de todos os que administram recursos públicos sujeitarem-se aos mecanismos de fiscalização previstos na Constituição Federal. O exercício de potestades públicas sem o correspondente controle somente é possível em regimes ditatoriais e é incompatível com o princípio do Estado Democrático de Direito.⁵⁶⁴

Nessa vertente de fiscalizar a Administração Pública no cumprimento do seu dever de garantir aos cidadãos seus Direitos Fundamentais, eis que surge a prerrogativa dos Tribunais de Contas de, em perspectiva, implementar o Controle Externo voltado ao cumprimento das regras constitucionais atinentes à sustentabilidade.

Acerca do assunto, Coelho menciona que as Cortes de Contas, sem embargo de serem tradicionalmente tímidas em questões ambientais, já vêm despertando interesses quanto ao caráter estratégico da sustentabilidade, e lembra que outrora foi firmada uma carta de intenções pelos Tribunais de Contas para a propulsão do controle da sustentabilidade no I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, realizado em novembro de 2010 em Manaus:

⁵⁶³ SILVEIRA, Luiz Guilherme de Boamorte. A integração do Tribunal de Contas da União com os órgãos de Controle Interno da administração pública federal no exame e julgamento dos processos de tomada e prestação de contas e de tomada de contas especiais. In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** / José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 309.

⁵⁶⁴ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 912.

Os tribunais de contas, tradicionalmente tímidos em questões ambientais, já atentaram para o caráter estratégico da sustentabilidade. Na celebre *Carta da Amazônia*, firmada por ocasião do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, realizado em novembro de 2010, em Manaus, reconheceram “que o real progresso e crescimento econômico somente são possíveis por meio do desenvolvimento ecologicamente sustentável, que seja também social e economicamente justo”. Assim, assumiram o compromisso de, em suas auditorias, orientar os governos a cumprir as regras constitucionais, legais e internacionais de proteção ao meio ambiente, promovendo, sempre que necessário, a requalificação de seus servidores e a adaptação de seus métodos aos padrões mundialmente adotados.⁵⁶⁵

Na esteira dessa prerrogativa, os Tribunais de Contas devem efetivamente desenvolver ações de fiscalização como auditorias operacionais, avaliando políticas públicas voltadas a garantir o desenvolvimento sustentável, assim como proporcionar medidas pedagógicas aos seus jurisdicionados como forma de propiciar meios para o “saudável desenvolvimento humano, tutelando o meio ambiente equilibrado como direito universal do homem por meio de técnicas de Controle Externo”⁵⁶⁶, destinadas a garantir esse benefício às gerações presentes e futuras.

Na mesma linha compreensiva, Lima⁵⁶⁷ ressalta que a questão ligada à preservação ambiental “passou a representar uma nova e desafiadora tarefa para a centenária instituição, criada na primeira Constituição Republicana sob a inspiração de Rui Barbosa”, que é o Tribunal de Contas da União.

Assim, como importante ação do Controle Externo daquela Corte Federal iniciaram-se inspeções e auditorias operacionais nas entidades jurisdicionadas que receberam recursos públicos por meio de subvenções e convênios incumbidas da gestão ambiental, cuja avaliação fora somente sob os aspectos de legalidade, Legitimidade e economicidade.

⁵⁶⁵ COELHO, Hamilton Antônio. Responsabilidade ambiental, sustentabilidade, tributação ecossocial e os tribunais de contas. **Revista TCE-MG**, Doutrina, jan. a mar., 2012, p. 42.

⁵⁶⁶ COELHO, Hamilton Antônio. Responsabilidade ambiental, sustentabilidade, tributação ecossocial e os tribunais de contas. **Revista TCE-MG**, Doutrina, jan. a mar., 2012, pp. 43-44.

⁵⁶⁷ LIMA, Luiz Henrique Moraes de. O Controle Externo do Patrimônio Ambiental Brasileiro. Tese de Mestrado, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2000, pp. 11-12.

Segundo Cunda⁵⁶⁸, provém do art. 70 da Carta Magna a possibilidade do exercício do Controle Externo frente às cinco vertentes da sustentabilidade: as dimensões ambiental, social, econômica, jurídico-política e ética, em que pese sua atuação ainda ser bastante tímida nessa seara. Na opinião da autora, torna-se condição fundamental a fiscalização da vertente econômica da sustentabilidade, “pois se o funcionamento da economia de mercado não proporcionar excedentes tributários adequados à correspondente dimensão do Estado, este se torna insustentável”.

Torna-se oportuno expor ainda o pensamento da autora acerca da importância da dimensão econômica da sustentabilidade na sua vertente fiscal para a consecução das demais dimensões:

Também encontra forte conexão com a dimensão ambiental uma vez que tanto as receitas públicas como as despesas públicas constituem vias importantes de realização de um elevado nível de tutela ambiental (vg. a sustentabilidade ecológica por via fiscal e os benefícios fiscais ambientais). (...) Não restam dúvidas de que a dimensão fiscal ou financeira da sustentabilidade não pode ser olvidada e que se encontra interligada para além das vertentes econômicas, social e ambiental. Também detém íntima conexão com a *dimensão jurídico-política* (pois o orçamento do Estado é um programa político estabelecido em números, estabelecido em lei) e com a *dimensão ética* (por tudo o que foi afirmado ao se tratar da solidariedade nos itens anteriores).⁵⁶⁹

Nesse aspecto, assume especial relevo a atuação dos Tribunais de Contas na prevenção do *déficit* fiscal dos seus jurisdicionados, impondo as medidas emanadas da Lei de Responsabilidade Fiscal no sentido de garantir o cumprimento dos princípios da gestão fiscal responsável. Com efeito, tutelando o cumprimento do “direito/dever fundamental da boa administração fiscal, com possibilidade de mais investimento (eficiente e eficaz) na satisfação de direitos sociais”⁵⁷⁰

⁵⁶⁸ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Sustentabilidade Fiscal Sob a Ótica da Solidariedade e os Direitos Sociais em Xeque. **RIDB**, Ano 2, n. 3, 2013, p. 1923.

⁵⁶⁹ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Sustentabilidade Fiscal Sob a Ótica da Solidariedade e os Direitos Sociais em Xeque. **RIDB**, Ano 2, n. 3, 2013, pp. 1923/1924.

⁵⁷⁰ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Sustentabilidade Fiscal Sob a Ótica da Solidariedade e os Direitos Sociais em Xeque. **RIDB**, Ano 2, n. 3, 2013, p. 1934.

No Brasil, o controle da Administração Pública não é promovido apenas pelos três poderes, mas pelo povo, perscrutando-se, portando, se a Administração Pública está sempre agindo em harmonia com os princípios que lhe são acometidos pelo ordenamento jurídico: é o chamado controle social.

Não é demais registrar que o direito da sociedade de acompanhar a gestão dos seus representantes já estava prevista desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão⁵⁷¹, em remota preocupação com a necessidade do controle, inclusive o social. É o que se extrai do art. 15 do cogitado documento: “a sociedade tem o direito de pedir conta, a todo agente público, quanto à sua administração”, autorizando e legitimando, deste modo, a sindicância popular.

As Cortes de Contas disponibilizam os institutos da Representação (previstas na Lei n. 8666/1993 e Regimentos Internos de todos os Tribunais de Contas brasileiros) e da Denúncia (§2º do art. 74 da CRFB/1988), além das ouvidorias (§§ 1º e 2º do art. 74 da CRFB/1988), como porta de acesso à formulação de qualquer ilegalidade ou irregularidade que seja de competência e mereça atuação do órgão de Controle Externo.

Enquanto a Representação é o veículo disponível às autoridades elencadas na norma para noticiar aos Tribunais de Contas a apuração de fato ou de ato ilegal, a denúncia, em específico, segue a regra constitucional e desponta como porta de acesso para que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, sejam partes legítimas para denunciar impropriedades às Cortes de Contas.

Furtado⁵⁷² destaca que a denúncia é acentuado “instrumento constitucional voltado ao controle social da Administração Pública. Por meio de

⁵⁷¹DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO (1789). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 06 de outubro de 2016.

⁵⁷²FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 937.

denúncias, fatos ilegais que jamais seriam identificados pelos meios convencionais de investigação podem ser apurados e os responsáveis, punidos”.

Zymler anota que o controle social pode e deve ser eficaz, verdadeiro aliado do Controle Externo, mas adverte que ainda carece de maior cooperação de todos os envolvidos:

Em relação ao controle social, sua efetivação somente será eficaz se conseguir estabelecer vínculos sistêmicos com os entes controladores, municiando-os de informações coletadas diretamente pelos usuários dos serviços públicos. A menos da participação dos cidadãos nas comissões de fiscalização das concessionárias e no conselho de administração das Organizações Sociais, difícil é imaginar um controle social autônomo. Somente técnicos especialistas, como os que compõem os quadros estatais, podem canalizar eficazmente as demandas sociais. Daí a inafastável busca de integração que se espera entre os diversos tipos de controle de serviços públicos.⁵⁷³

Jacoby Fernandes, é importante dizer, sintetiza que é a relação entre a ética e o controle que ilumina os agentes de Controle Externo e torna aguda e sensível a postura pedagógica que exsurge do controle:

Os órgãos de controle têm uma função essencial na manutenção dos valores éticos de uma sociedade e podem alavancar a restauração dos mais nobres valores da cultura moral, inclusive servindo-se da indignação popular para colocá-la a serviço da dignidade. (...) Por esse motivo, ao zelar pela ética na gestão pública, em mero cumprimento ao dever, no Brasil, os Tribunais de Contas contribuem para a justiça, para o bem, para a paz social. (...) A postura pedagógica da ação do controle, tantas vezes enaltecida como finalidade mais nobre do controle, tem espaço, tempo e destinatário determinado. É possível sustentar que o efeito pedagógico também existe no combate à impunidade.⁵⁷⁴

Em epítome, de tudo que foi trabalhado e extraído dos três primeiros capítulos desta Tese - envolvendo Governança, Administração Pública, Controle Externo e os Tribunais de Contas – infere-se que os Tribunais de Contas dispõem

⁵⁷³ ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 194.

⁵⁷⁴ FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 752-754.

de efetivos mecanismos de controle, hábeis a promover a tutela da sustentabilidade dos atos da Administração Pública, ainda que a sustentabilidade seja tema a ser tratado no próximo capítulo, o que ora se evidencia é o enorme cabedal de instrumentos, constitucionalmente positivados, que as Cortes de Contas dispõem para sindicarem a Administração Pública.

Estreitando nosso objeto, parte-se para a defesa do Princípio da Sustentabilidade, adiante, como um direito fundamental, indispensável à boa Governança Pública.

CAPÍTULO 4

SUSTENTABILIDADE

Nesta Tese faz-se importante esclarecer, adota-se a classificação dimensional da Sustentabilidade categorizada por Juarez Freitas⁵⁷⁵, uma vez que a conceituação e compreensão das cinco dimensões desposadas por aludido autor, atendem por completo aos objetivos desta pesquisa doutoral, cujas dimensões incidem, de forma lógica e imbricada, nas principais atribuições institucionais que justificam a função administrativa do Estado, objeto da função de controle exercida originariamente pelos Tribunais de Contas.

A seara da tutela da Sustentabilidade exercida pelas Cortes de Contas requer, preliminarmente, densa e robusta passagem pelo debate do Princípio da Sustentabilidade, sem o qual restaria inviável ou mesmo improfícuo o avanço no tema. É nessa concepção que os subtópicos do CAPÍTULO 4 desta Tese Doutoral foram desenhadas, de forma que se permita, alfim, evidenciar os elementos que caracterizam a Sustentabilidade, seu conceito, suas dimensões e reflexos jurídicos promanados do Texto Constitucional, enquanto Direito Fundamental para além do ambientalismo.

A referida Categoria, há que se esclarecer, é ponto nevrálgico da pesquisa. A essência do trabalho acadêmico repousa, pontualmente, na tutela exercida pelas Cortes de Contas quanto à questão da Sustentabilidade, mais especificamente, em sua incidência na Administração Pública.

4.1 Conceito de Sustentabilidade

A ideia de Sustentabilidade remonta à própria história do ser humano e pode ser compreendida como algo simples ou complexo. Simples, porque cada ser humano sabe, por intuição, o que é justo ou injusto. Assim, como regra básica, a

⁵⁷⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 58-70.

Sustentabilidade reflete necessidades elementares como o ar que se respira e a água que se bebe. Complexa, porque, tal como a justiça, não é simples se chegar a um consenso de sua definição visto que sua reflexão perpassa por valores e princípios que a obrigam, essencialmente, a um discurso ético.⁵⁷⁶

Enceta-se nesta Tese, - não obstante a literatura apontar que a raiz que nutre o termo Sustentabilidade ser muito anterior ao século XX⁵⁷⁷ - por abordar a temática a partir da importância histórica e jurídica dos principais eventos que marcaram o tema.

Inicia-se pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, também chamada de Conferência de Estocolmo, evento ocorrido no ano de 1972, primeiro grande conclave jurídico de ordem internacional no qual se discutiu a relação homem *versus* meio ambiente.

Antes há que se consignar a influência e relevância dos trabalhos e pesquisas engendradas pelo Clube de Roma, organização não governamental fundada em 1968 por um pequeno contingente internacional de profissionais, cientistas políticos, físicos, empresários e membros da sociedade civil, para discutir questões, entre outras, como crescimento econômico, desenvolvimento, globalização e desenvolvimento sustentável, que marcaram, de forma definitiva, o teor das discussões versadas na Conferência de Estocolmo. A esse respeito, Bosselman registra:

A história da sustentabilidade está intimamente associada com a história da política e do direito ambiental internacional. O ano de 1972 marcou o ponto de partida. Naquele ano, o Clube de Roma publicou o seu relatório *Os Limites do Crescimento*, (...) O Clube de Roma viu o crescimento econômico em uma rota de conflito com a sustentabilidade ecológica; o sistema das Nações Unidas, entretanto, acreditava na conciliação entre os dois. (...) Pode-se dizer, portanto,

⁵⁷⁶ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 25 e 29.

⁵⁷⁷ Bosselmann relata que antes de Brundtland, o significado da sustentabilidade representava, apenas, um equilíbrio físico entre a sociedade e o ambiente natural, o que relaciona sua história com a história do direito ambiental. As definições de Brundtland que atribuem igual importância às dimensões sociais e econômicas lega à sociedade um referencial de sustentabilidade bastante elevado BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, pp. 28-29.

que o direito ambiental internacional surgiu como um novo campo jurídico criado pela ciência, filosofia, economia e política.⁵⁷⁸

Rosa e Staffen resumem que a Conferência em comento tinha como principal preocupação:

(...) a necessidade de aliar o desenvolvimento com a preservação dos recursos naturais. No primeiro princípio dessa convenção constou que “o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade, ao gozo de condições de vida adequadas num meio ambiente de tal qualidade que permita levar uma vida digna e gozar do bem-estar, e tem solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”.⁵⁷⁹

Ainda que o termo sustentável ou Sustentabilidade não tenha sido cunhado de forma expressa em nenhuma parte da Declaração originada do evento de Estocolmo é inconteste que ela foi o pontapé inicial para os futuros debates com a abordagem do Desenvolvimento Sustentável, deixando substancial legado à conscientização da população mundial acerca da questão ambiental e, mais tarde, da sustentabilidade.⁵⁸⁰

De acordo com a esteira dos grandes eventos internacionais que envolveram as questões ambientais, o Relatório de Brundtland⁵⁸¹ ou ‘documento do Nosso Futuro Comum (*Our Common Future*)’, de 1987, no qual se consubstancia o resultado de significativas discussões e análises internacionais dos 10 anos posteriores à Conferência de Estocolmo, promovida pela Comissão Mundial sobre o

⁵⁷⁸ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 45.

⁵⁷⁹ ROSA, Alexandre Morais da; STAFFEN, Márcio Ricardo. **Ensaio sobre o discurso constitucional e da sustentabilidade** – Dados eletrônicos. – Itajaí: UNIVALI, 2012. – Coleção Osvaldo Ferreira de Melo, v.1, p. 48. Disponível em:<<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 15.09.2016.

⁵⁸⁰ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 17-20.

⁵⁸¹ No ano de 1987 surge a definição de Desenvolvimento Sustentável, por meio da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983, dirigida pela ex-primeira ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, sob o patrocínio da ONU – Organização das Nações Unidas, da qual resultou o relatório *Our common future* (“Nosso futuro comum” também conhecido como Relatório de *Brundtland*), em que são detalhados os desafios e os esforços comuns, incluindo a administração de áreas comuns; paz, segurança, desenvolvimento e o meio ambiente; propostas de mudança institucional e legal. BRUNTLAND, G. H. (editor). *Our Common Future: The World Commission on Environment and Development*. Oxford University Press. 1987.

Meio Ambiente e o Desenvolvimento, o tema Desenvolvimento Sustentável foi cunhado “como um processo que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

Nunca, desde então, a questão do desenvolvimento sustentável tivera tanta notoriedade e atenção por parte dos grandes organismos internacionais:

Numa perspectiva bem mais recente e tendo em vista as imensas mudanças na vida dos seres humanos após a Revolução Industrial (como todos os ônus e bônus que ela trouxe para a humanidade), começou a sustentabilidade ser associada à questão do desenvolvimento, como uma espécie de elemento limitador. O termo “desenvolvimento sustentável” veio à público pela primeira vez bem mais tarde, no dia 9 de agosto de 1979, em simpósio feito pela Organização das Nações Unidas que tinha como tema as inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento, mas foi só em 1987 com o Relatório “Nosso futuro comum” (*Our common future*) – elaborado pela primeira ministra da Noruega à época chamada Gro Harlem Brundtland – para a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento que se estabeleceu uma espécie de “conceito político” do desenvolvimento sustentável (...).⁵⁸²

De grande envergadura histórica e jurídica, no ano de 1992, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CNUMAD⁵⁸³, também chamada de Eco-92, Cimeira do Verão, Cúpula da Terra ou Conferência do Rio de Janeiro, ou simplesmente Rio 92. Sua relevantíssima importância culminou com o nascimento da Agenda 21, documento de grande reflexo para o Direito Ambiental Brasileiro.

Há que ressaltar que a ECO-92 não constitui um conteúdo jurídico autônomo de Sustentabilidade, o relevo ficou com a temática do desenvolvimento,

⁵⁸² FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 17.

⁵⁸³ A CNUMAD contou com a presença significativa de 179 países no evento e culminou com a assinatura da Agenda 21 Global, documento de padrão universal que intencionava, em 40 Capítulos, irradiar diretrizes-mestres na consecução de políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Planeta, tendentes a legar ao mundo sociedades sustentáveis e alinhadas à proteção ambiental e a justiça social, sem descuidar da eficiência econômica. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>. Acessado em 18 setembro de 2014.

como se extrai dos documentos que formalizaram a referida Conferência⁵⁸⁴, em que se proclama que “para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada isoladamente deste”. Como visto, o expoente estava focado na temática do Desenvolvimento Sustentável.

Jacobi esclarece que nada obstante o conceito de Desenvolvimento Sustentável ter permanecido impreciso nos debates travados na Eco-92, há que se considerar o considerável legado para a comunidade global que foi a consubstanciação da Agenda 21, documento que já nasceu ponderando que a Sustentabilidade precisa ser apreendida em suas múltiplas dimensões:

É importante ressaltar que, apesar das críticas a que tem sido sujeito, o conceito de desenvolvimento sustentável representa um importante avanço, na medida em que a Agenda 21 global, como plano abrangente de ação para o desenvolvimento sustentável no século XXI, considera a complexa relação entre o desenvolvimento e o meio ambiente numa variedade de áreas, destacando a sua pluralidade, diversidade, multiplicidade e heterogeneidade.⁵⁸⁵

Em virtude dessas considerações, embora a relevância dos eventos históricos, em linhas precedentes referidos, nos quais o foco no desenvolvimento era preponderante, há que se registrar que a Sustentabilidade, enquanto princípio jurídico-normativo-axiológico, só volveu-se de valor autônomo, apartado do segmento desenvolvimentista vigente no século XX, no ano de 2002, com a Conferência das Nações Unidas, também intitulada Rio+10, como afirmado por Bodnar:

Um conceito integral de sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Jonesburgo, quando restou consagrada, além da dimensão global, as perspectivas ecológica, social e econômica, como qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem

⁵⁸⁴ Princípio 4 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acessado em 13 de setembro de 2016.

⁵⁸⁵ JACOBI, Pedro. Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, março/ 2003, p. 95. Disponível em: <http://atividadeparaeducacaoespecial.com/wp-content/uploads/2014/09/cidadaniaesustobriga.pdf>. Acesso em: 25.05.2016.

como a certeza de que sem justiça social não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla.⁵⁸⁶

Com a Rio+10 divisa-se as dimensões para a Sustentabilidade, materializa-se, para além da dimensão ecológica e econômica, a dimensão social como elo inseparável e indispensável às políticas de Desenvolvimento Sustentável.

Um conceito mais completo de sustentabilidade somente surge em 2002, na Rio+10, realizada em Johannesburgo, quando se consagrou, além da dimensão global, as perspectivas ecológica, social e econômica, como qualificadoras de qualquer projeto de desenvolvimento, bem como a certeza de que, sem justiça social, não é possível alcançar um meio ambiente sadio e equilibrado na sua perspectiva ampla. Assim, é a partir de 2002 que passa a ser adequado utilizar a expressão 'sustentabilidade', ao invés de desenvolvimento com o qualificativo 'sustentável'.⁵⁸⁷

Outro evento historicizado no rol de debates internacionais sobre a questão ambiental foi a Rio+20⁵⁸⁸, ocorrida no ano de 2012, na cidade do Rio de Janeiro. Apesar de sua pouca contribuição para o avanço da temática ambiental - visto que não figurou como uma reunião de cúpula e sim muito mais como uma renovação ou confirmação dos acordos políticos firmados outrora entre os países que se comprometeram com a questão ambiental.

Ferrer tece críticas bastante pontuais:

¿Ha supuesto Río+20 un paso positivo hacia la sostenibilidad? Es pronto para hacer balance y, desde luego, hablamos de una Cumbre fracasada en términos de avances visibles, pero al menos sirvió para fijar fecha para resolver algunas de las cuestiones que no pudieron ser despejadas y para distraer unas horas a los mandatarios de su monopolística agenda sobre la crisis económica – crisis de los

⁵⁸⁶ BODNAR, Zenildo. **A sustentabilidade por meio do Direito e da Jurisdição**. *Revista Jurídica CESUMAR* – Mestrado, V. 11, n. 1, p. 325-343. jan./jun. 2011 – ISSN 1677-6402, p. 329.

⁵⁸⁷ BODNAR, Zenildo; FREITAS, Vladimir Passos de; SILVA, Kaira Cristina da. Aportes Interdisciplinares para alcance da sustentabilidade. **Direito ambiental e urbanismo**. [recurso eletrônico]: tomo 02 / autores Clovis Demarchi [et al.]. – Itajaí, SC: Ed. da Univali, 2016. – (Coleção estado transnacionalidade e sustentabilidade), p. 47. ISBN 978-85-7696-184-0 (e-book). Disponível em: file:///C:/Users/user/Desktop/Free_ac7550d7-2f02-4807-a59a-0621f77e876c.pdf: Acesso em: 19.01.017.

⁵⁸⁸ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/OFuturo-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 04.10.2016.

patrones económicos insostenibles, añado- y hacerles ver, siquiera sea brevemente, que tienen un compromiso con el Planeta. También ha servido para hacer evidente la absoluta inutilidad del formato adoptado para la propia Cumbre cuando no se han hecho, durante años, los necesarios trabajos previos para definir objetivos comunes, limar diferencias y obtener consensos que permitan avances reales. El desplazamiento de tanto mandatario con sus respectivas comitivas para nada negociar, hacerse una foto, firmar un documento inane cerrado por los técnicos en una negociación de última hora y volverse rápidamente al avión, supone un despilfarro inaceptable, un derroche insultante frente a un mundo hambriento que espera soluciones.⁵⁸⁹

A partir do documento ‘O Futuro que Queremos’, originado na Rio+20, evolui-se para a concretização dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável⁵⁹⁰ para o cumprimento de 169 metas para serem alcançadas até o ano de 2030. O documento foi batizado de ‘Transformando Nosso Mundo’.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável nasceu em setembro de 2015 com a anuência de 193 nações. Entre o leque de objetivos propostos encontram-se, em suma, a erradicação da pobreza, a proteção ao planeta, a garantia de uma vida próspera para todos, a paz universal e a mobilização de parcerias para o alcance dos objetivos propostos.

É certo que desde a Conferência de Estocolmo, o termo Sustentabilidade é assunto cada vez mais recorrente no painel mundial e nos debates em âmbito

⁵⁸⁹ “A Rio + 20 significou um passo positivo para a sustentabilidade? É cedo para fazer um balanço e, é claro, falamos de uma cúpula que falhou em termos de progresso visível, mas pelo menos serviu para definir uma data para resolver algumas das questões que não puderam ser apuradas e para envolver, em algumas horas, os líderes de sua agenda monopolista nesta crise econômica - crise dos padrões econômicos insustentáveis, acrescentado e fazendo-os ver, mesmo que brevemente, que eles têm um compromisso com o planeta. Ele também tem servido para tornar clara a futilidade do modelo adotado para a própria Cúpula, quando eles não têm, por anos, os trabalhos preparatórios necessários para definir objetivos comuns, resolver as diferenças e chegar a um consenso que permitirá o progresso real. O deslocamento de ambos os presidentes e suas respectivas comitivas para nada negociar, tirar uma foto, assinar um documento fútil elaborado por técnicos nas negociações de último minuto e rapidamente voltar ao avião, supõe um desperdício inaceitável, um desperdício insultante frente a um mundo com fome que espera por soluções.” (Tradução livre do autor da Tese). FERRER, Gabriel Real. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Org.); GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.); FERRER, Gabriel Real [et. al]. **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade. Livro eletrônico**. Modo de acesso: World Wide Web: 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2013, pp.16-17.

⁵⁹⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 31.01.2016.

nacional, fazendo emergir, assim, vasta e rica literatura que lega, sobremaneira, contribuições incomensuráveis ao tema. Entre os autores, Milaré⁵⁹¹ define a Sustentabilidade como “um atributo necessário a ser respeitado no tratamento dos recursos ambientais, em especial dos recursos naturais”. Em Boff⁵⁹², a “Sustentabilidade é um modo de ser e de viver que exige alinhar as práticas humanas às potencialidades limitadas de cada bioma e às necessidades das presentes e das futuras gerações”.

Nesse diapasão, não se pode perder de vista as lições de Juarez Freitas⁵⁹³ que imprime novel conceituação ao tema ao explicitar as estreitas nuances da Sustentabilidade no Poder Público, concebendo-a como um princípio constitucional que determina a responsabilização do Estado e da sociedade pela proteção e prevenção do desenvolvimento material e imaterial, para as presentes e futuras gerações.

Emery afirma que a Sustentabilidade possui dimensões plurais e aponta alguns aspectos, comuns a todas elas, que possibilita um conceito mais uniforme de Desenvolvimento Sustentável:

Sustentabilidade é um conceito complexo, multivetorial, atinge a uma miríade de interesses. É multidisciplinar, envolve ciências diversas, tem uma conotação de equilíbrio, manutenção de uma situação, perpetuidade. Implica ações com reflexo em vários campos da atividade humana que têm que ser coerentes entre si, e, embora atividades diferentes impliquem dar uma ênfase maior a um ou outro aspecto, há um substrato comum que permite a formulação de um conceito único para dar suporte à ideia de desenvolvimento sustentável (...).⁵⁹⁴

Ferrer, em seus estudos, concebe a Sustentabilidade como um princípio e o define, contemporaneamente, como o paradigma da Humanidade:

⁵⁹¹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 68.

⁵⁹² BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 16.

⁵⁹³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 41.

⁵⁹⁴ EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 67.

“El paradigma actual de la Humanidad es la sostenibilidad. La voluntad de articular una nueva sociedad capaz de perpetuarse en el tiempo en unas condiciones dignas. El deterioro material del Planeta es insostenible, pero también es insostenible la miseria y la exclusión social, la injusticia y la opresión, la esclavitud y la dominación cultural y económica”.⁵⁹⁵

Convém ponderar que nada obstante a credibilidade da literatura eleita para definir Sustentabilidade neste estudo, é preciso expor que nem sempre é fácil chegar à conceituação ou abrangência no mundo jurídico do referido conceito operacional, tendo em vista o leque de instabilidade ou de divergência que o assola.

Sobredita ausência de consenso semântico reclama sensível atenção do pesquisador para que este não seja guiado por caminhos dúbios ou incorra no risco de atribuir “às palavras o sentido que quer, cada um interpreta (decide) como quer, como se houvesse um grau zero de significação”⁵⁹⁶, sob pena de militar em indesejável solipsismo que por vezes leva a equívocos, inclusive, quanto ao emprego dos conteúdos que envolvem as palavras sustentabilidade e desenvolvimento sustentável. Nesse assunto, Ferrer contribui arguindo que:

Las palabras sirven para definir conceptos, pero a veces se usan para ocultarlos, para distraerlos sobre su auténtico significado. Igualmente, su uso indiscriminado, espurio y banalizante, hace que se corra el riesgo de que unas y otras palabras y conceptos se diluyan en la nada, máxime cuando, como es el caso, se toman como una moda, como complemento a cualquier discurso políticamente correcto.⁵⁹⁷

⁵⁹⁵ “O paradigma atual da Humanidade é a sustentabilidade. A necessidade de articular uma nova sociedade capaz de perpetuar no tempo condições dignas. A deterioração material do Planeta é insustentável, mas também é insustentável a miséria e a exclusão social, a injustiça e a opressão, a escravidão e a dominação cultural e econômica.” (Tradução livre do autor da Tese). FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, medio ambiente, sustentabilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro? **Revista Novos Estudos Jurídicos – NEJ**, Itajaí-SC, vol. 17, n. 3, p.310-326, set.-dez, 2012. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em: 29 set. 2016. p. 319.

⁵⁹⁶ STRECK, Lênio Luiz. STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise. Uma exploração hermenêutica da construção do direito**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 229.

⁵⁹⁷ “As palavras servem para definir conceitos, mas às vezes são usados para esconder, para distraí-los sobre o seu verdadeiro significado. Da mesma forma, indiscriminada, espúria e banalizante, utilização faz com que o risco de que um e o outro, palavras e conceitos, são diluídos no nada, especialmente quando, como é o caso, são tomados como uma moda, sem qualquer discurso politicamente correto”. (Tradução livre do autor da Tese). FERRER, Gabriel Real. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de

Para Cruz e Glasenapp⁵⁹⁸, “a Sustentabilidade tornou-se uma noção positiva e altamente prospectiva que supõe a introdução de mudanças necessárias para que a sociedade planetária, que deverá ser constituída por toda humanidade, seja capaz de perpetuar-se indefinidamente no tempo e no espaço”, moldando, assim, um novo paradigma indutor de novas pautas axiológicas, capazes de transpor o plano meramente local ou nacional para alçar vértice transnacional, sem fronteiras. Ferrer, em definição adotada como COP nesta Tese, aduz que a Sustentabilidade:

(...) es la capacidad de permanecer indefinidamente em el tiempo, lo que aplicado a una sociedad que obedezca a nuestros actuales patrones culturales y civilizatorios supone que, además de adaptarse a la capacidad del entorno natural en la que se desenvuelve, alcance los niveles de justicia social y económica que la dignidade humana exige.⁵⁹⁹

Hart⁶⁰⁰ também corrobora que plurais são as definições que encerram o termo Sustentabilidade e justifica que tal fato se opera por que muitos são os autores que se lançam na empreitada de defini-la, entretanto, vocifera o autor – abandonando o que defendido pelos autores retrorreferenciados - a existência de uma gama de definições diferentes não acarreta problemas de compreensão, pelo contrário, possibilita várias maneiras de se debater tema tão complexo. Cruz e Bodnar, nessa questão, imprimem luz à matéria ao assentarem que a sustentabilidade é, antes de tudo, um conceito integrador e unificante:

(Org.); GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.); FERRER, Gabriel Real [et. al]. **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade. Livro eletrônico**. Modo de acesso: World Wide Web: 1. ed. Itajaí : UNIVALI, 2013, p. 9.

⁵⁹⁸ CRUZ, Paulo Márcio; GLASENAPP, Maikon Cristiano. Governança e sustentabilidade: constituindo novos paradigmas na pós-modernidade. **Revista Direito e Liberdade, Natal**, v. 16, n. 2, pp. 163-186, maio/ago. 2014. Quadrimestral, p. 173.

⁵⁹⁹ “É a capacidade de permanecer indefinidamente no tempo, o que aplicado a uma sociedade que obedece aos nossos atuais padrões culturais e civilizatórios supõe que além de adaptar-se à capacidade do entorno natural o qual se desenvolve, alcance os níveis de justiça social e econômica que a dignidade humana exige”. (Tradução livre do autor da Tese). FERRER, Gabriel Real. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Org.); GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.); FERRER, Gabriel Real [et. al]. **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade. Livro eletrônico**. Modo de acesso: World Wide Web: 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2013, p.10.

⁶⁰⁰ HART, Maureen. Sustainable Community Indicators Trainer’s Workshop. Disponível em: <http://www.sustainablemeasures.com/training/index.html>. 1998. Acessado em 23 de maio de 2016.

A sustentabilidade importa em transformação social, sendo conceito integrador e unificante; isso implica a celebração da unidade homem/natureza, na origem e no destino comum, o que pressupõe um novo paradigma, portanto. Embora o conteúdo do princípio da sustentabilidade esteja historicamente direcionado às bases da produção nos modelos capitalistas liberais, esta noção deve ser ampliada para que os beneficiários do desenvolvimento sejam todos aqueles componentes bióticos e abióticos que garantirão a vida em plenitude, inclusive para as futuras gerações.⁶⁰¹

Sattler, arremata que o conceito de Sustentabilidade e Desenvolvimento Sustentável são frutos de uma construção histórica e guardam sensível relação com a história do homem:

Termos como “sustentabilidade” e “desenvolvimento sustentável” (...) entre outros, estão sendo utilizados, muitas vezes, sem que se tenha conhecimento preciso do que representam (...). Muitos dos conceitos relacionados à sustentabilidade são, na verdade, óbvios, já que foram, ao longo da história do homem, a única ou a melhor opção disponíveis a orientar a maioria de suas intervenções sobre o Planeta.⁶⁰²

Garcia, ao acentuar algumas das dimensões percebidas na Sustentabilidade, a aloca como um princípio do Direito Ambiental voltado ao bem-estar coletivo:

Sustentabilidade, portanto, pode ser vista como um Princípio do Direito Ambiental que tem como objetivo alcançar as dimensões ambiental, econômica, social e política, aludindo instintivamente a um modo de atuação social que independe do modelo econômico que assuma, tendo como finalidade a permanência da espécie humana no planeta em condições dignas e justas. (...) Resumindo, poder-se-ia falar que esse Direito pode ser entendido como um conjunto de instrumentos “preventivos”, ferramentas de que se deve lançar mão para conformar, constituir, estruturar políticas, que teriam como cerne práticas econômicas, científicas, educacionais, conservacionistas, voltadas à realização do bem-estar generalizado de toda a sociedade.⁶⁰³

⁶⁰¹ CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do Direito. Porto Alegre RECHTD/UNISINOS. RECHTD. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 3, p. 75-83, 2011, p. 81.

⁶⁰² SATTLE, M. A. **Habitação de baixo custo mais sustentáveis: a casa Alvorada e o Centro Experimental de tecnologias habitacionais sustentáveis**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

⁶⁰³ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A atividade portuária como garantidora do Princípio da Sustentabilidade. **Revista Direito Econômico Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 375-399, jul./dez. ISSN 2179-345X, 2012, p. 390. Disponível em:

A Sustentabilidade, como vista, é concebida em suas múltiplas ou plurais dimensões, ainda que não exista uniformização conceitual do seu termo parece evidente, pela vasta literatura que envolve a matéria, que ela é um valor⁶⁰⁴, um princípio⁶⁰⁵, para tantos outros, como se verá no capítulo seguinte, também um Direito Fundamental. Com esse norte, passa-se a discutir as dimensões que envolvem a Sustentabilidade, com foco na dimensão pentagonal, adotada pelo autor desta pesquisa.

4.2 Dimensões da Sustentabilidade

Como explicitado anteriormente, as dimensões da Sustentabilidade adotadas nesta Tese – pela vinculação que o pesquisador promove entre o pentagrama eleito e o objeto de controle dos Tribunais de Contas - limitam-se à vertente multidimensional apontada por Juarez Freitas⁶⁰⁶ que, para além do tripé ambiental, ecológico e social, vislumbra as dimensões jurídico-política e ética.

Esclarece-se que, para a produção deste capítulo, buscou-se, por meio do método indutivo, selecionar na literatura mais autorizada e nos documentos sobre o tema, os contextos, fundamentos e aportes tendentes à demonstração e sustentação do Referente da Tese.

Preliminarmente, antes de pontuar as dimensões da Sustentabilidade, impende, mais uma vez, alertar que, da análise de todos os dados extraídos e analisados afere-se que não existe um conceito único para Sustentabilidade. Dos estudos dos vários conceitos cotejados pelo pesquisador é possível a formulação de inúmeras considerações tendenciosas à dimensão econômica, a respeito de falaciosa lacuna, assim, pertinente é a lição de Silva:

<https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/viewFile/6041/5954>. Acesso em: 15 de março de 2015.

⁶⁰⁴ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 32.

⁶⁰⁵ Para ilustrar, são defensores dessa corrente: Juarez Freitas, Klaus Bosselmann, José Afonso da Silva, Paulo Cruz, Maikon Glasenapp, Thiago Pereira de Freitas.

⁶⁰⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

(...) o desenvolvimento sustentável pode ser considerado um princípio que, entre outras, exerce uma função interpretativa e argumentativa no campo da hermenêutica jurídica, sem deixar-se de também atribuir a esse princípio uma função prospectiva e transformadora, na medida em que ele vem expandindo a sua força no campo normativo em função da própria exigência social – mas nem por isso o conceito deixa de ser controverso e ideologicamente apropriado pelo capital.⁶⁰⁷

É importante registrar que a Sustentabilidade foi primeiramente edificada, historicamente, a partir do tripé dimensional econômico, ecológico e social, ou, como denominado por Canotilho⁶⁰⁸, dimensão tridimensional, com grande influência da Declaração do Milênio⁶⁰⁹, realizada no ano de 2000, responsável pela proclamação da ‘Declaração e Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento’.

Aludido evento inspirou vasta gama de teóricos do tema a ampliarem o corpo dimensional da Sustentabilidade. Sobreleva ratificar que há muito já se chama a atenção para a urgência de se refletir a problemática da Sustentabilidade e do Desenvolvimento Sustentável com a prioridade que eles reclamam. Capra aloca essa questão como um desafio a ser enfrentado pelas nações de todo o mundo:

O principal desafio deste século – para os cientistas sociais, os cientistas da natureza e todas as pessoas – será a construção de comunidades ecologicamente sustentáveis, organizadas de tal modo que suas tecnologias e instituições sociais – suas estruturas materiais e sociais – não prejudiquem a capacidade intrínseca da natureza de sustentar a vida.⁶¹⁰

⁶⁰⁷ SILVA, Maria Beatriz. Oliveira da. Direito ao desenvolvimento e à sustentabilidade ambiental: diálogos e conflitos no balizamento jurídico do desenvolvimento (sustentável). In: **Direitos Emergentes na Sociedade Global: anuário do programa de pós-graduação em direito da UFSM**. Org. Jerônimo Tybusch [et al.]. Ijuí: Unijuí, 2013, p. 315.

⁶⁰⁸ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review**, vol. VIII, n. 13, 2010. Disponível em: www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02. Acesso em 16 de abril de 2015.

⁶⁰⁹ A Declaração do Milênio reuniu no ano de 2000, 189 países que compõem a Assembleia Geral das Nações Unidas com o objetivo de, em regime de comunhão global, criar objetivos e metas para a proteção e progresso do desenvolvimento sustentável a partir da identificação dos principais problemas vivenciados pela Humanidade na fronteira do novo milênio. Disponível em: <https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 19 de Agosto de 2016.

⁶¹⁰ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas: Ciência para uma vida sustentável**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrex, 2005, p. 17.

Chiavenato⁶¹¹ parece comungar do mesmo ideal de Capra e defende “não adianta chorar a árvore derrubada. Lágrimas não purificam o rio poluído. Dor ou raiva não ressuscitam os animais. Não há indignação que nos restitua o ar puro. É preciso ir à raiz do problema”. Alargada é a literatura que reforça os aspectos dimensionais que a Sustentabilidade vem incorporando ao longo dos tempos e que convida o leitor a aprofundar a discussão para perceber toda a amplitude que o tema reclama.

Discorre-se um pouco mais sobre o caráter tridimensional da sustentabilidade - econômica, ecológica e social - a começar pelo aspecto econômico, registra-se uma preocupação latente com o crescimento da atividade econômica alinhada ao respeito ao meio ambiente. Bodnar, nesse tema adverte: “Na perspectiva econômica também hoje há plena conscientização da importância da consolidação da sustentabilidade. Isso porque a base da produção depende necessariamente do sistema natural, ou seja, dos serviços gerados pela natureza e, em especial, da energia”.⁶¹²

No que diz respeito à tutela da Sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas, faz-se necessário trazer à baila o viés de comprometimento do Estado em promover e realizar a tutela da Sustentabilidade na sobressalente lição de Häberle⁶¹³ “es ist Zeit, Nachhaltigkeit als ein typisches Strukturelement des Staates nennen wir jetzt Rechtsstaat zu betrachten”, conduzindo, portando, à conclusão de que a sustentabilidade tem valoração normativo-constitucional e dimensão jurídico-política.

Com efeito, a despeito das imensuráveis contribuições de Häberle, convém ponderar que, à luz do olhar de Juarez Freitas, é possível redefinir a escada

⁶¹¹ CHIAVENATO, Júlio. **O massacre da Natureza**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2005, p. 7.

⁶¹² BODNAR, Zenildo. A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição. Revista Jurídica CESUMAR – Mestrado, V. 11, n, 1, p. 325-343. jan./jun. 2011 – ISSN 1677- 6402. pp. 325-343.

⁶¹³ “é tempo de considerar a sustentabilidade como elemento estrutural típico do Estado que hoje designamos Estado Constitucional” (Tradução livre do autor). HÄBERLE, Peter. **Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht**. In: WOLFGANG, Kahl (Hrsg). *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*. Tübinga: Mohr Siebeck, 2008. p. 200.

dimensional da Sustentabilidade em uma pluridimensionalidade de valores, a partir da sinopse dos comandos constitucionais:

Tais dimensões (ética, jurídico-política, ambiental, social e econômica) se entrelaçam e se constituem mutuamente, numa dialética da sustentabilidade, que não pode, sob pena de irremediável prejuízo ser rompida. (...) Sustentabilidade, convém recapitular, é um valor supremo, que se desdobra no princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente incluso, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.⁶¹⁴

Em Sen também se extrai importante observação referente à dimensão econômica da sustentabilidade. Para o autor, referida dimensão torna-se impraticável se arredada das dimensões ambiental e social, nessa toada desenvolvimento implica a expansão das liberdades substantivas:

(...) é que a liberdade não é apenas a base da avaliação de êxito e fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social. Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento.⁶¹⁵

Nesse entendimento, resta consignar que as dimensões da Sustentabilidade abordadas nesta Tese Doutoral, assim como já vaticinado alhures, explora apenas cinco dimensões, são elas, repita-se: ambiental, econômica, social, jurídico-político e ética. Não obstante a eleição de referido pentagrama dimensional, há que se consignar que existem inúmeros autores que vislumbram outras dimensões.

⁶¹⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.71 e pp.133-134.

⁶¹⁵ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Lura Teixeira Mota. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2010, p. 33.

Sachs⁶¹⁶, em obra dedicada ao tema, vislumbra oito dimensões para a sustentabilidade, definindo-as como, social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política-nacional e política-internacional.

Cruz e Bodnar sustentam que a Sustentabilidade é um paradigma indutor do Direito à medida que sistematiza normas protetivas do ambiente para além da ciência jurídica e em escala global, nessa perspectiva, vislumbram a Sustentabilidade em plurais dimensões:

(...) a sustentabilidade deve ser construída a partir de múltiplas dimensões que incluam as variáveis ecológica, social, econômica e tecnológica, tendo como base forte o meio ambiente. Na perspectiva jurídica, todas estas dimensões apresentam identificação com a base de vários direitos fundamentais, aí incluídos o meio ambiente, desenvolvimento sustentável, direitos prestacionais sociais, dentre outros, cada qual com as suas peculiaridades e riscos. Pela importância e centralidade na ordem política atual, é possível afirmar assim que a sustentabilidade pode ser compreendida como impulsionadora do processo de consolidação de uma nova base axiológica ao Direito.⁶¹⁷

Ferrer afirma que em termos jurídicos o direito à Sustentabilidade é um direito pensado para resolver problemas globais e também visualiza nesta temática dimensões que estão além do triângulo ambiental, econômico e social. Nesse sentido, o autor vem promovendo pesquisas que exponenciam a relevância da dimensão tecnológica para argumentar que somente por meio da inteligência humana individual e coletiva acumulada e multiplicada é que se poderá assegurar um futuro mais sustentável:

A mi juicio, el triángulo que definirá nuestro futuro es el formado por el medio ambiente, la sociedad y la técnica. De hecho, la técnica de la que dispongamos es la que marcará las acciones que podamos poner en marcha para corregir, si es que llegamos a tiempo, el rumbo actual decididamente abocado a la catástrofe. Y la técnica, también, define y ha definido nuestros modelos sociales. La rueda, las técnicas de navegación, el acero, la máquina de vapor, la

⁶¹⁶ SACHS, Ignacy. **Rumo à Ecosocioeconomia**. Org. Paulo Freire Vieira. Teoria e Prática do Desenvolvimento. Ed. Cortez: São Paulo, 2007, p. 71-86.

⁶¹⁷ CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do Direito. Porto Alegre: RECHTD/UNISINOS. RECHTD. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 3, p. 75-83, 2011, p. 81.

electricidad, el automóvil o la televisión han definido y conformado nuestras estructuras sociales. Internet, las nanotecnologías y lo que está por llegar, también lo harán. La sociedad del futuro será lo que a través de la ingeniería social seamos capaces de construir institucionalmente y lo que la ciencia y la técnica permitan o impongan. En todo caso, lo que también es evidente es que precisamos urgentemente de un rearme ético capaz de orientar estos procesos hacia un auténtico progreso civilizatorio basado en valores positivos. La ciencia, sumada al egoísmo a ultranza, lo que genera es barbarie.⁶¹⁸

A dimensão tecnológica, conforme já grafado anteriormente, possui especial destaque em Cruz e Bodnar:

A sustentabilidade foi inicialmente construída a partir de uma tríplice dimensão: ambiental, social e econômica. Na atual sociedade do conhecimento é imprescindível que também seja adicionada a dimensão tecnológica, pois é a inteligência humana individual e coletiva acumulada e multiplicada que poderá garantir um futuro sustentável.⁶¹⁹

Boff⁶²⁰ apreende que a ecologia possui um viés holístico. O autor define como holístico todas as condições que são necessárias ao surgimento dos seres, referidas condições reúnem ou fundem energias físico-químicas e informacionais que quando conjugados dão origem a tudo que existe.

Nesse alinhado o autor vislumbra quatro dimensões ecológicas, a saber: a Ecologia Ambiental, que visa integrar o ser humano ao meio ambiente; a Ecologia Social, que prima pelo saneamento básico, pela rede escolar e combate à

⁶¹⁸ “A meu ver, o triângulo que vai definir o nosso futuro é formado pelo ambiente, sociedade e tecnologia. Na verdade, a técnica que nós temos é a que vai marcar as ações que podemos começar a corrigir, se chegar a tempo, o caminho atual está decididamente condenado à catástrofe. E a técnica também define e tem definido nossos modelos sociais. Roda, técnicas de navegação, aço, vapor, eletricidade, carro ou televisão têm definido a forma de nossas estruturas sociais. Internet, nanotecnologia e que estiver por vir, assim será. A sociedade do futuro será a que por meio da engenharia social for capaz de construir instituições que autorizem o que a ciência e tecnologia permitem ou impõem. Em qualquer caso, o que também está claro é que precisamos urgentemente de um rearmamento ético capaz de orientar esses processos para um verdadeiro progresso civilizatório baseado em valores positivos. Ciência, acoplado com egoísmo extremo, o que gera é barbárie.” (Tradução livre do autor da Tese). FERRER, Gabriel Real. *Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro? Revista NEJ — Eletrônica*. p. 320.

⁶¹⁹ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo; participação especial Gabriel Real Ferrer. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade**. - Dados eletrônicos. - Itajaí : UNIVALI, 2012. p. 112.

⁶²⁰ BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 152.

injustiça; a Ecologia Mental, que prega uma nova ética, uma nova relação do homem com a natureza que seja não destrutiva e benevolente); a Ecologia Integral ou Profunda, que significa a não separação entre a terra e a humanidade porque os seres humanos são universais, inseridos na complexa teia de energias cósmicas.

Jacobi concede especial destaque à dimensão cultural da sustentabilidade:

(...) a ideia de sustentabilidade implica a prevalência da premissa de que é preciso definir limites às possibilidades de crescimento e delinear um conjunto de iniciativas que levem em conta a existência de interlocutores e participantes sociais relevantes e ativos por meio de práticas educativas e de um processo de diálogo informado, o que reforça um sentimento de co-responsabilidade e de constituição de valores éticos. Isto também implica que uma política de desenvolvimento para uma sociedade sustentável não pode ignorar nem as dimensões culturais, nem as relações de poder existentes e muito menos o reconhecimento das limitações ecológicas, sob pena de apenas manter um padrão predatório de desenvolvimento.⁶²¹

Zhour, Laschefski e Siano, igualmente, relevam que:

(...) a heterogeneidade cultural de nossa sociedade (...) expressa propostas de sustentabilidades plurais – múltiplas possibilidades de viver, que se refletem na diversificação do espaço e inspiram uma visão de sustentabilidade que deve necessariamente articular as dimensões da equidade, da igualdade, da distribuição, assim como da universalidade do direito de viver na singularidade.⁶²²

Depreende-se que, ao menos quanto ao tripé da Sustentabilidade (ambiental, econômica e social), parece haver consenso na literatura especializada:

(...) há certo consenso na doutrina acerca da existência de, pelo menos, três dimensões do princípio jurídico da sustentabilidade, ou seja, a quase totalidade dos autores que tratam o assunto

⁶²¹ JACOBI, Pedro. Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, março/ 2003, p. 95. Disponível em: <http://atividadeparaeducacaoespecial.com/wp-content/uploads/2014/09/cidadaniaesustobriga.pdf>. Acesso em: 25.05.2016.

⁶²² ZHOURI, A L. M.; LASCHEFSKI, K; SIANO, D.B.P. A Insustentável Leveza da Política Ambiental. Desenvolvimento e conflitos socioambientais. Belo Horizonte, 2005, p. 19.

convergem no sentido de que o princípio jurídico da sustentabilidade é caracterizado pelas dimensões ambiental, social e econômica.⁶²³

Consignado os meandros que revestem as múltiplas dimensões da Sustentabilidade, à luz dos autores dantes grafados e destacados, que nesta Tese Doutoral o pesquisador elegeu estrategicamente, tal como em Juarez Freitas, apenas cinco vertentes da Sustentabilidade (ambiental, econômica, social, jurídico-política, ética) para imbrica-las, metodologicamente, ao objeto da fiscalização da atividade administrativa estatal das Cortes de Contas - atribuídos diretamente pelo legislador constituinte originário - qual seja, a fiscalização incidente nas matérias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Público. Parte-se, adiante, a detalhar cada uma das referidas dimensões, denominadas nesta investigação por dimensão pentagonal da Sustentabilidade.

4.2.1 Sustentabilidade Ambiental ou Ecológica

A dimensão ambiental ou ecológica da Sustentabilidade foi uma das primeiras dimensões a atrair os olhares da sociedade global para as questões que envolvem o meio ambiente. Seu conceito é substrato da própria história e da relação do homem com a natureza ao longo dos séculos.

As inúmeras intercorrências, malgrado o uso predatório dos recursos ambientais por parte dos homens, associadas às incontáveis tragédias ambientais que marcaram o curso da humanidade, certamente obrigaram referida humanidade a discutir o assunto sob novo enfoque, sobretudo repensando as bases capitalistas de exploração do meio ambiente.

Bodnar, Freitas e Silva destacam a importância de se debater essa questão com seriedade sob pena de impingir ao planeta danos irreparáveis:

Se há dúvidas quanto à precisão conceitual da sustentabilidade, o que é inquestionável é que a insustentabilidade do atual modelo de produção e consumo expõe o planeta a graves e irreversíveis riscos, tanto ecológicos como também sociais. Essa constatação demanda

⁶²³ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 68.

que se aporem reflexões sobre novas perspectivas, redescobertas e vínculos reforçados entre os elementos humanos e não humanos que integram a casa comum.⁶²⁴

Nascimento menciona que a crise ambiental instalada do mundo já vem de longa data e o repensar a relação homem *versus* natureza globalmente tornou-se uma questão inarredável à sobrevivência humana:

A ideia de sustentabilidade ganha corpo e expressão política na adjetivação do termo desenvolvimento, fruto da percepção de uma crise ambiental global. Essa percepção percorreu um longo caminho até a estruturação atual, cujas origens mais recentes estão plantadas na década de 1950, quando pela primeira vez a humanidade percebe a existência de um risco ambiental global: a poluição nuclear. Os seus indícios alertaram os seres humanos de que estamos em uma nave comum, e que problemas ambientais não estão restritos a territórios limitados. (...) A primeira dimensão do desenvolvimento sustentável normalmente citada é a ambiental. Ela supõe que o modelo de produção e consumo seja compatível com a base material em que se assenta a economia, como subsistema do meio natural. Trata-se, portanto, de produzir e consumir de forma a garantir que os ecossistemas possam manter sua autorreparação ou capacidade de resiliência.⁶²⁵

Referida dimensão, à luz da compreensão de Silva⁶²⁶, é a “interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais.” Garcia define como elemento garantidor da sobrevivência e da qualidade de vida humana:

Dentro das dimensões da sustentabilidade, a ambiental é aquela em que se observa a importância da proteção do meio ambiente e, conseqüentemente do Direito Ambiental, tendo este, como finalidade precípua, garantir a sobrevivência do planeta mediante a

⁶²⁴ BODNAR, Zenildo; FREITAS, Vladimir Passos de; SILVA, Kaira Cristina da. A epistemologia interdisciplinar da sustentabilidade: por uma ecologia integral para a sustentação da casa comum. **Revista Brasileira de Direito**, 12(2): 59-70, jul.-dez. 2016 - ISSN 2238-0604, p. 65.

⁶²⁵ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, São Paulo. 2012, p. 52 e 55.

⁶²⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 18.

preservação e a melhora dos elementos físicos e químicos que a fazem possível, tudo em função de uma melhor qualidade de vida.⁶²⁷

Foladori assevera que a Sustentabilidade ecológica é aquela que visa proteger o meio ambiente da mão humana. Para o autor, quanto menos interferência do homem na natureza, maior será a Sustentabilidade ambiental:

la sustentabilidad ecológica se refiere a un cierto equilibrio y mantenimiento de los ecosistemas, la conservación y el mantenimiento de un caudal genético de las especies, que garantice la resiliencia frente a los impactos externos. (...) Así, cuanto más cerca se está de la naturaleza 'intocada' o 'prístina', más ecológicamente sustentable es; cuanto más humanamente modificada esté la naturaleza, menor sustentabilidad ecológica habrá. Al final, a pesar de las diferentes posiciones, la 'medida' es siempre la naturaleza no humana y, por lo tanto, la posición de los 'preservacionistas' que defienden la menor transformación de la naturaleza se constituye en la brújula que orienta.⁶²⁸

Thiago Freitas⁶²⁹ sobreleva que a matriz da Sustentabilidade ambiental é umbilicalmente unida ao direito das futuras gerações a um meio ambiente hígido porque a degradação ambiental atingiu níveis intoleráveis.

Em suas considerações sobre a Sustentabilidade ambiental, Demarchi, Costa e Monte consideram que na atualidade ela não pode ser analisada de forma isolada, mas sim considerando o universo das múltiplas dimensões:

Observa-se que a ideia de preservação que sempre esteve atrelada à natureza, passava longe dos aspectos sociais, culturais, econômicos, visto que a ideia de qualidade de vida não estava tão

⁶²⁷ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão Econômica da Sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.13, n.25, p.133-153. Janeiro/Abril de 2016, p. 138.

⁶²⁸ “a sustentabilidade ecológica refere-se a um certo equilíbrio e manutenção dos ecossistemas, a conservação e manutenção de um fluxo genético das espécies que asseguram a resistência aos impactos externos. (...) Assim, quanto mais próximos de uma 'natureza intocada' ou 'primitiva', mais sustentabilidade ecológica teremos; quanto mais os seres humanos modificarem a natureza, menos sustentabilidade ecológica haverá. Finalmente, apesar das diferentes posições, a "medida" é sempre natureza não-humana e, portanto, a posição dos 'preservacionistas' que defendem uma menor transformação da natureza se constitui em bússola orientadora.” (Tradução livre do autor da Tese). FOLADORI, Guillermo. Avances y límites de la sustentabilidad social. **Economía, Sociedad y Territorio**, vol. III, núm. 12, julio-dici, El Colegio Mexiquense, A.C. - Toluca, México, 2002, p. 623-624.

⁶²⁹ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 68.

vinculada aos padrões econômicos e sociais, mas ao ar que se respirava. Hoje, esta ideia não persiste mais. Falar em sustentabilidade agrega as várias dimensões.⁶³⁰

Juarez Freitas⁶³¹ é contumaz ao admitir a Sustentabilidade ecológica como uma dimensão central, uma vez que “não pode haver qualidade de vida e longevidade digna em ambiente degradado (...) não pode sequer haver vida humana sem o zeloso resguardo da sustentabilidade ambiental (...) ou se protege a qualidade ambiental ou, simplesmente, não haverá futuro para a nossa espécie.”

A dimensão ambiental da Sustentabilidade, dentro desse contexto agregador que comporta várias outras dimensões, levou Emery a anotar que a sociedade e a Administração Pública têm o dever de tutelar o meio ambiente:

O componente ambiental obriga a sociedade e a administração a agir em consonância com os princípios de direito ambiental, particularmente os da precaução e prevenção, especialmente nos casos de atividades de grande risco, as de baixo conhecimento sobre as consequências de seu desenvolvimento e aquelas que, sabidamente, impactam o meio ambiente.⁶³²

José Afonso da Silva chama a atenção para a necessidade de se despertar a consciência ecológica para proteger o meio ambiente de toda forma de degradação ambiental, para tanto, a tutela do meio ambiente precisa estar juridicamente garantida:

O problema da *tutela jurídica do meio ambiente* manifesta-se a partir do momento em que sua degradação passa a ameaçar não só o bem-estar, mas a qualidade da vida humana, se não a própria sobrevivência do ser humano. Daí por que nossa análise deverá começar precisamente por indicar os *processos de degradação*

⁶³⁰ DEMARCHI, Clovis; COSTA, Ilton Garcia da; MONTE, William Roberto do. A Sustentabilidade Ambiental e a Dignidade da Pessoa Humana: Catadores de material reciclável como exemplo de sua efetivação. **Direito ambiental e urbanismo**. [recurso eletrônico]: tomo 02 / autores Clovis Demarchi [et al.]. – Itajaí, SC: Ed. da Univali, 2016. – (Coleção estado transnacionalidade e sustentabilidade), p. 47. ISBN 978-85-7696-184-0 (e- book). Disponível em: file:///C:/Users/user/Desktop/Free_ac7550d7-2f02-4807-a59a-0621f77e876c.pdf: Acesso em: 19.01.017.

⁶³¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 65.

⁶³² EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 79.

ambiental, para depois descermos ao desenvolvimento do sistema jurídico protetivo, ao objeto genérico da proteção jurídica, aos setores tutelados e, finalmente, aos meios de atuação.⁶³³ (destaques do original)

Araújo Gomes prescreve que a preservação ambiental é um imperativo constitucionalmente imposto a todo o Poder Público e traduz o reconhecimento de que sem boa qualidade ambiental a dignidade da vida humana resta seriamente comprometida. O Controle Externo da gestão do meio ambiente praticado pelos Tribunais de Contas, segundo o autor, é portando, cogente, dado que aponta o meio ambiente como um Direito Fundamental:

Conquanto não figure de modo explícito no catálogo reunido sob a epígrafe “Dos direitos e garantias fundamentais” (CF/88, Título II), o controle da gestão do meio ambiente pelo Tribunal de Contas exsurge revestido do atributo da fundamentalidade material pelo fato de subsumir-se com justeza na categoria dos direitos e garantias “decorrentes do regime e dos princípios” adotados pela Constituição Federal, objeto de referência no §2º de ser art. 5º. (...) forçoso é reconhecer que o controle levado a efeito pelo Tribunal de Contas, quando tiver por objeto evitar ou remover ações ou omissões lesivas ao patrimônio ambiental, assume nítido controle de instrumento de salvaguarda de um direito fundamental.⁶³⁴

Queiroz⁶³⁵ também concebe que a competência dos Tribunais de Contas para tutelar o patrimônio ambiental é um *munus* constitucional “no qual o meio ambiente se inclui, pressupõe o dever de exercer a fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos não apenas no que se refere ao aspecto legal e contábil, mas à Eficiência, Eficácia e Efetividade com que esses recursos são aplicados”.

José Afonso da Silva anota lúcida definição daquilo que se deve entender como objeto da referida tutela, e o faz com lastro nos §§ 1º e 4º do art. 225 da CRFB/1988:

⁶³³ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 28.

⁶³⁴ GOMES, Fernando Cleber de Araújo. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, pp. 117-125.

⁶³⁵ QUEIROZ, Marlon Rolim. O Papel dos Tribunais de Contas no Controle da Gestão Ambiental. **Revista Controle**, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, jan./jun. 2011, p. 248. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=242813>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

O objeto de tutela jurídica não é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o Direito visa a proteger é a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida. (...) A qualidade do meio ambiente converte-se, assim, em um bem, que o Direito reconhece e protege como patrimônio ambiental. (...) A Constituição, no art. 225, declara que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é a qualidade satisfatória, o equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. A isso é que a Constituição define como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida.⁶³⁶

Lima, a respeito da atuação das Cortes de Contas na tutela ambiental, prescreve que o Controle Externo da gestão ambiental já se encontrava na própria gênese dos Tribunais de Contas da União e que estes vêm atuando positivamente para preservar o patrimônio ambiental:

Nos albores da República, ao pugnar pela criação do Tribunal de Contas da União (TCU), Ruy Barbosa jamais cogitaria que, no limiar do século XXI, a instituição de controle externo das contas públicas estivesse profundamente envolvida com temas como as mudanças climáticas globais, o desflorestamento, o licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura, a gestão de recursos hídricos e a biodiversidade. No entanto, a atuação da Corte de Contas no controle externo da gestão ambiental tem sido efetiva e tem colaborado positivamente para um melhor alcance dos objetivos da política nacional de meio ambiente. (...) O controle externo da gestão ambiental pública, efetivado pelo TCU, é essencialmente de natureza patrimonial – em que se cuida da preservação do patrimônio ambiental – e operacional – relacionado à efetividade das políticas públicas ambientais. Embora o critério da legalidade esteja sempre presente nas fiscalizações do TCU, na área ambiental, ganham relevo os exames da legitimidade e da economicidade.⁶³⁷

Convém esclarecer, como já ventilado no tópico 2.4 desta Tese, que as auditorias operacionais ambientais configuram-se em um dos instrumentos mais contumaz à profícua tutela da Sustentabilidade por parte das Cortes de Contas, em especial como guardião do patrimônio ambiental público:

⁶³⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 81.

⁶³⁷ LIMA, Luiz Henrique. ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO CONTROLE EXTERNO DA GESTÃO AMBIENTAL. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas** / organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura. Brasília: Ipea, 2016, pp. 45 e 48.

A auditoria operacional é especialmente importante para o exercício da fiscalização na área ambiental, pois diferentemente de uma auditoria de conformidade no processo de aquisição de um bem, por exemplo, em que o prejuízo decorrente de uma irregularidade é quantificado a partir do confronto com os preços praticados pelo mercado e o erário pode ser reparado pela restituição desses valores, o dano ambiental na grande maioria das vezes é de difícil mensuração e reparo. O Tribunal ainda não dispõe de metodologia nem de jurisprudência que amparem a estimação de prejuízo ambiental ocasionado à União com vistas a um possível ressarcimento por parte do responsável. Isso faz com que a auditoria ambiental do tipo operacional proporcione, comparativamente, melhores resultados, pois ao ter foco no aperfeiçoamento da gestão pública, permite que as conclusões da fiscalização sejam direcionadas para que o prejuízo ambiental possa ser evitado ou minorado, pelo menos daquele momento em diante, uma vez que somente a conformidade com as leis ou normas muitas vezes não garante a melhor solução para o meio ambiente.⁶³⁸

O debate acerca da Sustentabilidade como Direito Fundamental e sua concepção como um princípio sistêmico será aprofundado no capítulo seguinte. Passa-se a discorrer acerca da dimensão econômica da sustentabilidade.

4.2.2 Sustentabilidade Econômica

Na atual Constituição Federal, os princípios regentes da ordem econômica constitucional, inerentes ao conjunto de normas ou instituições jurídicas que regulam os limites da atuação do Estado e da iniciativa privada, são orientados pelo Princípio da Sustentabilidade. É o que se extrai da leitura dos incisos VI e VII do art. 170 da CRFB/88.

No dizer expressivo de Eros Grau⁶³⁹, “o conceito de ordem econômica, se é de *ordem econômica constitucional* que se cogita - e, de fato, é -, é próximo, bastante próximo do conceito de Constituição Econômica”. Sustenta ainda, o autor, que o art. 225 do Texto Constitucional é bastante avançado em termos de obtenção de conquistas à sociedade brasileira, uma vez que “o princípio da defesa do meio

⁶³⁸ MAGALHÃES. Fernando Antônio Dorna. Auditoria Ambiental – O Tribunal de Contas da União e a Fiscalização da Gestão Ambiental Federal. (Coord.) Marcos Weiss Bliacheris e Maria Augusta Soares de Oliveira Ferreira. **Sustentabilidade na Administração Pública – valores e práticas de gestão socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, ISBN 978-85-7700-565-9, p. 178.

⁶³⁹ GRAU. Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 14. ed. Revista e Atualizada, Editora Malheiros, São Paulo, 2010, p.68.

ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego”.

Posta assim a questão, para se perseguir os objetivos fundamentais na República brasileira, insculpidos no art. 3º, há que se equilibrar e harmonizar os princípios que norteiam as diretrizes da ordem econômica com o Princípio da Sustentabilidade.

Para entender essa relação faz-se necessário esmiuçar a clássica dimensão econômica da Sustentabilidade. Nesse propósito, Schroeder e Margarida argumentam que é inviável qualquer proposta de sustentabilidade sem que se estude a forma em que se deu sua operacionalização, nesse esforço, os autores tecem alguns esclarecimentos:

A principal característica desse instituto está relacionada com a elaboração de mecanismos de mercado para que possa ser viabilizada a produção de maneira mais equilibrada, constante e estável, e deixando para traz o sistema consumista atualmente implementado. (...) A implementação da esfera econômica nos vieses da sustentabilidade ocorreu no sentido de possibilitar a execução das demais formas de sustentabilidade, uma vez que se torna inviável proposta de sustentabilidade sem que seja estudado como economicamente ocorre sua implementação.⁶⁴⁰

Garcia⁶⁴¹ alerta ainda, nessa matéria, da impossibilidade de se discutir a Sustentabilidade econômica de forma dissociada da Sustentabilidade ambiental. Juarez Freitas⁶⁴², por seu escólio, chega a ser taxativo que a pobreza, a miséria, a ausência de saneamento básico e tudo mais que comprometa a dignidade humana por ausência de recursos materiais mínimos à saudável qualidade de vida, não é Sustentável.

⁶⁴⁰ SCHROEDER, Eduardo Arruda; MARGARIDA, Otávio Guilherme. Os princípios da solidariedade e da dignidade da pessoa humana como potencializadores de uma sociedade mais sustentável. **Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental/** Denise Schmitt Siqueira Garcia, organizadora. Denise Scmitt Siqueira Garcia...(et al.) colaboradores – Dados Eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2015, p. 67.

⁶⁴¹ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **A implantação de um porto em uma cidade como forma de alcance da dimensão econômica e social do princípio da sustentabilidade**, 2011. 420 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidad de Alicante, Alicante, 2001. p. 164.

⁶⁴² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

Ávila Junior e Santos nos lembram que “salta aos olhos que o capitalismo como base econômica e social impôs por séculos um malefício grande, notadamente da degradação do meio ambiente”⁶⁴³, Branco e Celant arrematam:

(...) não poderá existir em uma sociedade que carece de desenvolvimento econômico, pois as práticas sustentáveis pressupõem uma evolução da sociedade e uma condição financeira favorável, e isto somente é possível quando já existe uma maior proteção de direitos que são condição básica à existência humana, como condições de higiene, educação, saúde, etc.⁶⁴⁴

Não há dúvidas a serem suscitadas quanto à relevância do Desenvolvimento econômico Sustentável para a concretude do idealizado e perseguido bem-estar social da vida na Terra; a dificuldade que se impõe repousa no fato de que para o Desenvolvimento econômico ser Sustentável obrigatoriamente precisa respeitar a dimensão ambiental.

Esse é o desafio que se impõe e que tem acendido inúmeros debates entre os autores que discorrem sobre essa temática. Harmonizar e alinhar os objetivos que perfazem a Sustentabilidade econômica e a Sustentabilidade ambiental, pela evidência de que ambas são absolutamente indissociáveis, parece ser a preocupação mais premente da literatura mais especializada:

A política ambiental vinculada a uma política econômica, assentada nos pressupostos do desenvolvimento sustentável, é essencialmente uma estratégia de risco destinada a minimizar a tensão potencial entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ecológica. Considerações estratégicas, em tais circunstâncias, estão baseadas na proposição de que a integridade dos componentes dos ecossistemas está diretamente conectada aos papéis físicos, químicos ou biológicos que assumem na totalidade do sistema.⁶⁴⁵

⁶⁴³ AVILA JUNIOR, Luiz Carlos, SANTOS, Wagner Camilo dos. Governança para a sustentabilidade. **Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental**/Denise Schmitt Siqueira Garcia, organizadora. Denise Scmitt Siqueira Garcia...(et al.) colaboradores – Dados Eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2015, p. 103.

⁶⁴⁴BRANCO, Matheus de Andrade; CELANT, João Henrique. Considerações acerca da realização da ideia de liberdade por meio do conflito e sua relação com o desenvolvimento sustentável. **Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental**/ Denise Schmitt Siqueira Garcia, organizadora. Denise Scmitt Siqueira Garcia...(et al.) colaboradores – Dados Eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2015, p. 103.

⁶⁴⁵ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 121.

O professor José Afonso da Silva⁶⁴⁶ pontua o avanço da legislação brasileira ao afirmar que a Política Nacional do Meio ambiente⁶⁴⁷, em seus arts. 1º e 4º, muito antes da promulgação da Carta Federal de 1988, já avocou como principal objetivo a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Colaciona-se as lições de Juarez Freitas, defensor da Sustentabilidade como premissa para uma nova economia capaz de promover reformulações em suas categorias e comportamentos que ultrapassem o exagerado culto aos bens posicionais e com foco na Eficiência norteada pela Eficácia:

*Em última análise, a visão econômica da sustentabilidade, especialmente iluminada pelos progressos recentes da economia comportamental, revela-se decisivo para que (a) a sustentabilidade lide adequadamente com custos e benefícios, diretos e indiretos, assim como o “trade-off” entre eficiência e equidade intra e intergeracional; (b) a economicidade (princípio encapsulado no art. 70 da CF) experimente o significado de combate ao desperdício “lato sensu” e (c) a regulação do mercado aconteça de sorte a permitir que a eficiência guarde real subordinação à eficácia.*⁶⁴⁸ (destaques do original)

José Afonso da Silva entabula o entendimento de que o desenvolvimento econômico não pode ser concebido apenas com referência no Produto Nacional Bruto – PNB de uma nação, mas deve perpassar outras dimensões que consubstancializem a qualidade de vida, como saúde e a qualidade do meio ambiente, assim, se o desenvolvimento não for capaz de eliminar a pobreza absoluta também não será capaz de promover um nível de vida que satisfaça às necessidades essenciais da população, não podendo, portanto, ser qualificado como sustentável:

Esse entendimento da sustentabilidade significa recusar as concepções da chamada “sustentabilidade fraca”, que a tem como simples forma de eficiência econômica estendida à gestão dos serviços da Natureza, pois a eficiência é um critério inadequado para satisfazer as preocupações do desenvolvimento sustentável. Essa

⁶⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 24-25.

⁶⁴⁷ BRASIL, **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 13.03.2015.

⁶⁴⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 67.

concepção traduz-se num modelo neoliberal, para o qual a sustentabilidade se reduziria ao não decrescimento do bem-estar e ao imperativo do crescimento econômico ótimo. (...) Ora, a otimização econômica, por um lado, nem sempre favorece uma boa qualidade de vida da população em geral e, por outro lado, pode não ser sustentável; na ótica do neoliberalismo não o é, certamente.⁶⁴⁹

Latouche, ferrenho crítico das sociedades pautadas apenas em índices econômicos, é incisivo e categórico ao afirmar que a sociedade do crescimento pode ser definida como uma sociedade dominada por uma economia do crescimento com forte tendência a ser absorvida por ela sem levar em conta a natureza, o que não é desejável e muito menos sustentável. Nesse prumo, faz a seguinte reflexão:

La construcción de una sociedad de decrecimiento pasa certamente por la desmitificación del índice fetiche del bienestar moderno, el PNB/PIB (Producto Nacional o Interior Bruto). Es importante, pues, volver sobre el significado de este indicador. ¿Es necesario que nos quedemos donde estamos y no nos preguntemos sobre el alcance y los límites de las proposiciones alternativas? Algunos parecen pensar que sería suficiente con calcular de otra manera la riqueza para salir del infierno del crecimiento, ¿Existe un buen índice, capaz de trascender los sistemas sociales que en sí mismo definan el sentido y el contenido de la riqueza?⁶⁵⁰

A Teoria do decrescimento, em Latouche, propõe um ponto de equilíbrio. Pode-se assim asserir, entre as dimensões ambiental e econômica da Sustentabilidade, que é um chamamento ousado para que cada um possa repensar conceitos e valores atribuídos a categorias como crescimento econômico e bem-estar social.

É um convite ao debate, a inferências mais críticas acerca do cenário nacional que envolve a economia, cada vez mais destacada pela globalização que derruba fronteiras e dá hígidez à economia mundial, sem, entretanto, conseguir dar

⁶⁴⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 25-26.

⁶⁵⁰ A construção de uma Sociedade do decrescimento passa certamente pela desmistificação dos índices do fetiche do bem-estar moderno, o PNB/PIB (Producto Nacional Bruto e Producto Interno Bruto). Por isso, é importante rever o significado desse indicador. É necessário ficarmos onde estamos e nos perguntarmos sobre o alcance e os limites de propostas alternativas? Alguns parecem pensar que seria suficiente calcular a riqueza de outra maneira para sairmos do inferno do crescimento. Existe um bom índice, capaz de transcender os sistemas sociais que em si mesmo defina o sentido e o conteúdo da riqueza? (Tradução livre do autor da Tese). LATOUCHE, Serge. **La apuesta por el decrecimiento**. ¿Cómo salir del imaginario dominante? Barcelona: Icaria Editorial, 2008, p. 61.

conta de solucionar os problemas que reclamam uma sociedade sustentável.

Mencionado autor aponta algumas possibilidades para viabilizar o decrescimento. Uma delas reclama a necessidade de se frear o consumo, torná-lo mais sóbrio e formar cidadãos menos obstinados, providos de capacidade de manejar o crescimento econômico.

Como visto, o equilíbrio entre as dimensões clássicas da Sustentabilidade tem inquietado a comunidade acadêmica que não tem poupado esforços em discutir a questão de forma transfronteiriça, global, abrangente, transnacional, transversalmente. A legislação brasileira não é apática ao debate, como esposado por José Afonso da Silva ao evidenciar a Lei n. 9.985/2000⁶⁵¹:

A legislação ambiental brasileira está impregnada do conceito de sustentabilidade, desde a Constituição Federal, (...). Basta ver a Lei Nacional de Unidades de Conservação em dois grupos: (1) Unidades de Proteção Integral, com o objetivo de preservar a Natureza, nas quais só se admite o uso indireto de seus recursos naturais; (2) Unidade de Uso Sustentável, com o objetivo de compatibilizar a conservação da Natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais.⁶⁵²

Pilau Sobrinho alude que não se pode perder de vista que os recursos naturais são finitos e a indesejável interferência humana na natureza, sem controle, sem a mínima Sustentabilidade ou preocupação com as gerações presentes e futuras, pode legar consequências desastrosas:

Reconhece-se que os recursos existentes no planeta são finitos, uma vez que ocorre grande desigualdade de distribuição desses recursos. Assim, se não houver um cuidado especial com o planeta, nem todos poderão aproveitar a abundância de recursos, muito menos as futuras gerações.⁶⁵³

⁶⁵¹ BRASIL, **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 19. 03. 2016.

⁶⁵² SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 26.

⁶⁵³ PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Desafios da sustentabilidade na era tecnológica: (im) probabilidade comunicacional e seus impactos na saúde e meio ambiente** - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2017, p. 29. ISBN 978-85-7696-193-2 (e-book). Disponível em: Acesso em: 27.06.2017.

Dias, em suas reflexões, consigna que cabe ao Poder Público o dever de conciliar, pacificar ou minimizar a celeuma que existe quando se confronta a dimensão ambiental e econômica, e tece algumas considerações:

(...) se o Poder Público passar a atuar nesta relação econômica, de modo a incluir o custo ambiental no valor produto, de forma que a diferença de preço entre o nocivo e o benéfico reduza-se, ao mesmo tempo em que busca fortalecer a consciência ambiental, é possível que o consumidor torne-se um aliado na defesa do ambiente, adquirindo o produto mais benéfico ao meio ambiente.⁶⁵⁴

No mesmo sentido, Derani contribui:

O conhecimento do mundo biológico insere-se na política enquanto instrumento para uma política social mais consequente e ciosa de seus limites, capaz de propor uma prática da economia no seu sentido mais amplo: prática econômica eficaz, duradoura, enfim, sustentável.⁶⁵⁵

Thiago Freitas, a respeito da Sustentabilidade que deve ser observada pela Administração Pública, discorre sobre o princípio da vantajosidade no ordenamento jurídico brasileiro e afirma que este abrange a economicidade, mas não se limita a ela, deve privilegiar a Sustentabilidade sob pena de avocar problemas para o futuro.

O autor sobreleva que, nas contratações públicas, como exemplo, o gestor deve parametrizar seus atos respeitando a sinergia que existe entre as três dimensões clássicas da Sustentabilidade:

Uma das características mais importantes do princípio da sustentabilidade é a capacidade que ele tem de gerar sinergias entre as três dimensões com o objeto que tenta chegar a um estado de homeostase. Caso seja implementada uma determinada compra para resolver um problema e esta só levar em conta uma das dimensões do princípio da sustentabilidade não pode ser considerada sustentável e muito provavelmente irá enfrentar problemas no futuro. (...) A contratação pública sustentável não se preocupa apenas com o presente, mas está, também, com o olhar no futuro. De que adianta comprar por um preço relativamente baixo um produto que tem um

⁶⁵⁴ DIAS, Bruno de Macedo. O desestímulo da aquisição de bens poluidores através da aplicação extrafiscal do IPI, **Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental/** Denise Schmitt Siqueira Garcia, organizadora. Denise Schmitt Siqueira Garcia...(et al.) colaboradores – Dados Eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2015, p. 235.

⁶⁵⁵ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 130.

custo enorme de descarte?⁶⁵⁶

Azevedo observa que problemas ambientais estão intimamente vinculados a questões econômicas, o que implica, indubitavelmente, na forma como o Estado gerencia seus recursos públicos. É nesse panorama que os Tribunais de Contas passam, como dever institucional primacial, a tutelar a Sustentabilidade dos Atos da Administração Pública:

Não restam dúvidas, portanto, que, embora o artigo 71 da Constituição Federal não tenha tratado expressamente da fiscalização ambiental, a doutrina, há muito, já entendia que essa tarefa deveria ser exercida pelos Tribunais de Contas. Cientes de suas obrigações para com a Constituição e para com a sociedade, membros de todos os Tribunais de Contas do Brasil reuniram-se em Manaus entre os dias 16 a 19 de novembro de 2010, e assinaram a Carta da Amazônia. (...) Esse documento é um importante passo dado pelas Cortes de Contas no sentido de inserir os problemas ambientais na pauta de discussões e apreciações do controle externo. Dentre as seis proposições constantes na Carta da Amazônia, uma merece ser destacada no presente trabalho: “Os Tribunais de Contas do Brasil devem orientar sua atuação no sentido de agregar valor à gestão ambiental, produzindo conhecimento e perspectivas, impulsionando os governos a agir de forma preventiva e precatória, garantindo efetividade às normas internacionais, constitucionais e legais de proteção do meio ambiente” (CARTA DA AMAZÔNIA, 2010).⁶⁵⁷

A Carta da Amazônia⁶⁵⁸, mencionada na citação supra, é fruto do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e o Controle de Contas Públicas, promovido pelo Tribunal de Contas do Amazonas em parceria com o Instituto Rui Barbosa, realizado no período de 16 a 19 de novembro do ano de 2010 na cidade de Manaus.

⁶⁵⁶ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, pp. 140 e 149.

⁶⁵⁷ AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. Os Tribunais de Contas brasileiros e as licitações sustentáveis. *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=230536>>. Acesso em: 27. jun. 2017.

⁶⁵⁸ Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON. Carta da Amazônia. In: I SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO AMBIENTAL E CONTROLE DE CONTAS PÚBLICAS. Disponível em: Acesso em: 3.11.2016.

O documento consubstancia o compromisso das Cortes de Contas em fiscalizar as ações dos governos em relação às questões ambientais. A respeito do mencionado evento, Coelho registra o avanço dos Tribunais de Controle da Administração Pública na tutela da Sustentabilidade:

Os tribunais de contas, tradicionalmente tímidos em questões ambientais, já atentaram para o caráter estratégico da sustentabilidade. Na célebre Carta da Amazônia, firmada por ocasião do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, realizado em novembro de 2010, em Manaus, reconheceram “que o real progresso e crescimento econômico somente são possíveis por meio do desenvolvimento ecologicamente sustentável, que seja também social e economicamente justo”. Assim, assumiram o compromisso de, em suas auditorias, orientar os governos a cumprir as regras constitucionais, legais e internacionais de proteção ao meio ambiente, promovendo, sempre que necessário, a requalificação de seus servidores e a adaptação de seus métodos aos padrões mundialmente adotados.⁶⁵⁹

Nesse processo, as Cortes de Contas, adianta-se nos contornos do seu objeto institucional afetos à esteira contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Possuem competência, *in casu*, sindicância patrimonial e instrumentos legítimos para escrutinar a Sustentabilidade dos Atos da Administração Pública não só em suas dimensões clássicas, mas também nas dimensões ética e jurídico-política. Cabe aos Tribunais de Contas, assim, como finalidade precípua de seu agir institucional, perquirir a legalidade, economicidade e Legitimidade dos referidos atos perpetrados pelos gestores públicos, sem perder de mira o enfoque pentagonal da Sustentabilidade, como se verá e aprofundará no capítulo 6 desta Tese. Antes, faz-se necessário discorrer sobre a última dimensão que integra o tradicional tripé da sustentabilidade: a social.

4.2.3 Sustentabilidade Social

A dimensão da Sustentabilidade social integra o clássico tripé do Princípio da Sustentabilidade e possui, pode-se assim dizer, a mesma estatura dimensional dos pilares ambiental e econômico. Thiago Freitas⁶⁶⁰ a define como um “paradigma

⁶⁵⁹ COELHO, Hamilton Antônio. Responsabilidade ambiental, sustentabilidade, tributação ecossocial e os Tribunais de Contas. **Revista TCEMG**, jan./fev./março, 2012, p. 42.

⁶⁶⁰ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro:

que não tolera um modelo excludente e que não concorda com a miserabilidade consentida ou imposta ou qualquer outro tipo de discriminação negativa”. Emery, na mesma acepção, colaciona que:

a sustentabilidade deve ser inclusiva, resgatando as pessoas em situação de pobreza extrema para que disponham de um mínimo aceitável dentro dos padrões de dignidade atuais, em suma, para que a dignidade humana não se perca, para isso, a disponibilização de serviços essenciais é vital. Não se pode mais admitir a total indisponibilidade de água, educação, serviços médicos, disponibilidade de energia ou mesmo a carência alimentar que leva à desnutrição aguda e crônica, todas situações que ferem a dignidade, mas, em alguns casos, vão além, pondo em risco a própria capacidade de sobrevivência. (...) Outra característica da capacidade inclusiva da sustentabilidade é ser diacrônica, voltada para o futuro, não pode ser apenas para as gerações atuais. O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, pertence às atuais e às futuras gerações, na forma do artigo 225 da Constituição Federal.⁶⁶¹

Para Garcia e Garcia, a dimensão social implica em inexorável melhoria na qualidade de vida da coletividade, com sensível redução da discrepância oriunda da injusta distribuição de renda. As autoras também sustentam, com lastro teórico nas grandes conferências globais sobre o meio ambiente, que a pobreza tem sido um dos grandes desastres da humanidade, pois os que são privados do mínimo existencial à sua sobrevivência não têm garantido os direitos sociais básicos insculpidos no art. 6º da CRFB/1988, a negação da dignidade humana aos que vivem em extrema pobreza contribui, inclusive, para que estes depredem o meio ambiente:

(...) a dimensão social consiste no aspecto social relacionado às qualidades dos seres humanos, sendo também conhecida como capital humano. Ela está baseada num processo de melhoria na qualidade de vida da sociedade através da redução das discrepâncias entre a opulência e a miséria com o nivelamento do padrão de renda, o acesso à educação, à moradia, à alimentação. Estando, então, intimamente ligada à garantia dos Direitos Sociais (...).⁶⁶²

Lumen Juris, 2014, p. 68.

⁶⁶¹ EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 73.

⁶⁶² GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade: Uma análise do mínimo existencial ecológico. In. SOUZA, Maria Claudia da Silva

Nascimento assevera que no Relatório de Brundtlan, já em 1987, em clara oposição aos efeitos do liberalismo - grande fomentador das desigualdades sociais no mundo - consignou-se que a pobreza é um dos principais problemas do mundo. O autor assim descreve a dimensão social da Sustentabilidade:

Uma sociedade sustentável supõe que todos os cidadãos tenham o mínimo necessário para uma vida digna e que ninguém absorva bens, recursos naturais e energéticos que sejam prejudiciais a outros. Isso significa erradicar a pobreza e definir o padrão de desigualdade aceitável, delimitando limites mínimos e máximos de acesso a bens materiais. Em resumo, implantar a velha e desejável justiça social.⁶⁶³

Juarez Freitas, quanto à dimensão social da Sustentabilidade, proclama que não se pode aceitar nenhuma forma de desenvolvimento que seja excludente, visto que a Sustentabilidade social acolhe, em seu âmago, os Direitos Fundamentais sociais. Nesse sentido, para que a Administração Pública atue com eficiência e Eficácia deve observar a correta e necessária obediência aos Direitos Fundamentais:

(..) *não se admite o modelo do desenvolvimento excludente e iníquo. De nada serve cogitar da sobrevivência enfastiada de poucos, encarcerados no estilo oligárquico, relapso e indiferente, que nega a conexão de todos os seres vivos, a ligação de tudo e, desse modo, a natureza imaterial do desenvolvimento. (...) Nesse ponto, na dimensão social da sustentabilidade, abrigam-se os direitos fundamentais sociais, que requerem os correspondentes programas relacionados à universalização, com eficiência e eficácia, sob pena de o modelo de governança (pública e privada) ser autofágico e, numa palavra, insustentável.*⁶⁶⁴ (destaques do original)

Infere-se de Sachs⁶⁶⁵ que a dimensão social da Sustentabilidade corresponde ao combate às desigualdades sociais por via de uma maior distribuição de renda e possibilidade de trabalho digno a todos, capaz de garantir substancial

Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira. (orgs.). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014, p. 44-45.

⁶⁶³ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, São Paulo. 2012, p. 56.

⁶⁶⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 58-59.

⁶⁶⁵ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, pp. 85-89.

qualidade de vida à coletividade que por sua vez deve ter amplo acesso aos recursos e serviços sociais. Referida compreensão, assim como em Juarez Freitas, remete-se à concretude dos direitos sociais.

Cruz e Bodnar⁶⁶⁶ expõem que “uma das dimensões mais importantes, pela sua fragilidade e pela conexão direta e pressuposta da tutela do ambiente, é exatamente a dimensão social” e que qualquer futuro que prime pela Sustentabilidade deve privilegiar a otimização das condições sociais e ambientais, não sendo possível a desejável tutela da Sustentabilidade sem a promoção do bem-estar social.

Da literatura desposada pelo pesquisador para construção desta Tese, extrai-se o deslocamento e evolução do olhar antropocêntrico, nessa relação do homem com a natureza para um olhar biocêntrico, muito mais preocupado com a prevalência da vida humana sustentável, com respeito às pessoas e ao meio ambiente, sem hierarquia ou predomínio de um ou outro. Nesse ponto, Morin faz crítica pontual ao modelo de desenvolvimento que privilegia apenas os fins econômicos e centra o homem como destinatário maior de tudo que a natureza oferta:

A ideia de desenvolvimento continua ainda tragicamente subdesenvolvida porque está presa a racionalidade econômica. Essa ideia de desenvolvimento foi e é cega às riquezas culturais das sociedades arcaicas ou tradicionais que só foram vistas através das lentes economistas e quantitativas. Ela reconheceu nessas culturas apenas ideias falsas, ignorâncias, superstições, sem imaginar que continham instituições profundas, saberes milenarmente acumulados, sabedorias da vida e valores éticos atrofiados entre nós. Fruto de uma racionalização ocidental-cêntrica, o desenvolvimento foi igualmente cego ao fato de que as culturas de nossas sociedades desenvolvidas comportam dentro delas, como todas as culturas, mas de formas diferentes, ao lado de verdades e virtudes profundas (...).⁶⁶⁷

⁶⁶⁶ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar ; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí : UNIVALI, 2012, p. 50. ISBN 978-85-7696-094-2 (e-book). Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 28.11.2016.

⁶⁶⁷ MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D.Alexandra e Maria Alice Araripe de Sampaio Dória. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 64.

A Sustentabilidade social, extraída da hermenêutica constitucional, mormente com substrato na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme art. 3º e 225, ambos do mesmo diploma normativo, em que se pretende construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como visa garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos sem preconceito de origem, raça, gênero, cor, idade, ou qualquer outra forma de discriminação.

Isso além de garantir o desenvolvimento sustentável para as atuais e futuras gerações - as Cortes de Contas. Nesse particular, assumem papel proeminente, uma vez que nenhum dos cânones constitucionais programáticos podem ser atingidos eficazmente sem a alocação de recursos públicos minudentemente orçados para atender a tais objetivos.

Coelho, assim fere a questão:

O Tribunal de Contas deve, para efetivamente cumprir o seu papel constitucional de guardião do meio ambiente, inserir a fiscalização desse 'bem público difuso' em suas ações de controle externo, como auditorias e inspeções; capacitar seus servidores para esse mister e promover ações pedagógicas que incentivem a adoção, pelos jurisdicionados, de políticas públicas ambientais para garantir o desenvolvimento sustentável. (...) Reitera-se, por fim, o importante papel dos tribunais de contas na condução de uma gestão pública ambiental responsável: os servidores dessas Cortes têm a responsabilidade de formar a consciência ambiental dos administradores públicos e, por consequência, propiciar meios para o saudável desenvolvimento humano, tutelando o meio ambiente equilibrado como direito universal do homem por meio de técnicas de controle externo destinadas a garantir que o desenvolvimento ocorra de forma sustentável.⁶⁶⁸

Lima, nesse mesmo tema, expõe que o controle da Sustentabilidade que acomete às Cortes de Contas não deve ficar restrito ao que a Administração Pública elege como prioridade:

⁶⁶⁸ COELHO, Hamilton Antônio. Responsabilidade ambiental, sustentabilidade, tributação ecossocial e os Tribunais de Contas. **Revista TCEMG**, jan./fev./março, 2012, pp. 43-44.

Sob outra perspectiva, cabe considerar o argumento de que a área ambiental não recebe maior prioridade no TCU porque não é prioridade na ação governamental, incumbindo ao tribunal, como órgão de controle, fiscalizar preferencialmente o que o próprio governo define como de maior relevância em seu planejamento e em termos de aportes de recursos. Tal raciocínio, no entanto, deve ser relativizado, sob pena de o TCU focalizar toda sua atuação no passado (orçamentos executados) e negligenciar temas estratégicos para o futuro, mesmo que ainda não tenham sido reconhecidos como tais pelo governo.⁶⁶⁹

Dito assim, obscuridade não advém na atuação dos Tribunais de Contas tomados como paradigmas os apontamentos trazidos em linhas precedentes, dado que, quer seja de âmbito individual, coletivo ou individual homogêneo. Os Direitos Sociais que se alocam na segunda dimensão dos Direitos Humanos só possuem concretude viável com o financiamento específico e gerencial para o atingimento de tais políticas públicas que, à luz da tripartição dos poderes, foi acometida ao Poder Executivo, porquanto, diz respeito à execução de serviço público administrativo do Estado.

Nesse sentido, considerando que a própria Legislação Gênese outorga aos Tribunais de Contas a competência finalística e exclusiva para fiscalizar a atuação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, é por que não se concretiza nenhum dos objetivos ideados pelo Estado sem a presença desses institutos de execução de serviço público, sobre os quais os Tribunais de Contas são autorizados a ingressar no mérito do ato administrativo para exigir sua plena execução e dela exsurgir um resultado eficiente, eficaz e efetivo.

Importante consignar, nesse universo, que a Administração Pública está obrigada a promover e observar que a boa Administração Pública é aquela que garante os Direitos Fundamentais, assim, os princípios e Direitos Fundamentais, na condição de vetores máximos na aplicação das disposições normativas, determinam promover o bem de todos e vinculam os Atos da Administração Pública. É o que defende Juarez Freitas:

⁶⁶⁹ LIMA, Luiz Henrique. Atuação do Tribunal de Contas da União no controle externo da gestão ambiental. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas** / organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura. – Brasília: Ipea, 2016, p.56.

Nesse horizonte, já é passada a hora de princípios e direitos fundamentais assumirem maiúsculo papel no controle substancial das relações administrativas. Claro, seria ingênuo – para dizer o mínimo – negar o longo caminho a percorrer na afirmação da hegemonia dos princípios fundamental no terreno das relações de administração. O que importa, contudo, é sublinhar que não subsistem razões para a crença em paradigmas simplificadoros e irrealistas, de acordo com os quais incumbiria ao administrado/controlador apenas observar regras formais, de maneira irreflexiva, especialmente no caso dos atos vinculados, como se a vinculação automática tivesse sentido, em plena era de inafastável hierarquização/ponderação no processo de tomada de decisões.⁶⁷⁰

Ressalva-se que quando o Tribunal de Contas, em perspectiva, sindicia os Atos da Administração Pública e tutela, em específico, a dimensão social da Sustentabilidade, há uma garantia do acesso-eficiência da sociedade aos serviços públicos atrelados aos Direitos Sociais, em cujo núcleo encontra-se albergado a saúde, educação, transporte, segurança, seguridade e assistência social.

Sob o signo de exemplo, menciona-se a atuação dos Tribunais na análise prévia de edital de concurso público em que as Cortes de Contas devem syndicar e exigir a inclusão de cláusulas editalícias com a finalidade de assegurar o acesso de grupos minoritários ou excluídos a serviços públicos do Estado.

Sem menos importância é o exame de legalidade dos editais de concorrência pública nos quais a Administração Pública concede ou permite à particulares a prestação de serviços públicos de transporte coletivo – urbano ou rural – que outra dimensão não possui senão a de assegurar, indistintamente, o acesso de todos ao direito de locomoção com custeio de tal mobilidade, uma vez que o Poder Público, financia, por intermédio de tarifa ou preço público, a fim de que todas as camadas sociais tenham proteção do Poder Público, no ponto, conforme se aprofundará no subtópico 6.6 desta pesquisa.

⁶⁷⁰ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 20.

Cunda, em elevado recorte acerca da atuação dos Tribunais de Contas para tutela da Sustentabilidade, em especial a dimensão social, ora tratada, assim coteja:

Utilizando-se o direito fundamental à saúde como exemplo, sob alguns aspectos requer medidas a longo prazo (v.g. como o saneamento ambiental), mas em regra a voracidade temporal é menor. Há possibilidade de parâmetros para avaliação da responsabilidade (v.g. auditorias operacionais a serem realizadas pelos Tribunais de Contas), com destaque a possibilidade de responsabilização subjetiva dos governantes pelas escolhas políticas ilegais e ineficientes, de maneira a evitar que tal dívida econômica social financeira passe para as futuras gerações. A referida responsabilização subjetiva poderá ser efetivada de várias formas pelos Tribunais de Contas, desde medidas consensuais (sempre as primeiras recomendáveis), como a utilização de termo de ajustamento de gestão, também mediante a reprovação das contas através a aplicação da penalização de multa ou ressarcimento ao erário. Conjuntamente, medidas judiciais mais enérgicas poderão ser tomadas, havendo previsão de intervenção federal e estadual, quanto à não aplicação dos percentuais mínimo em saúde e educação⁶⁷¹

Dessa forma, resta incontroverso, que os Tribunais de Contas têm competência constitucional para promover a concretude dos Direitos Sociais nos moldes como idealizados pela ordem social vigente. A proteção da dimensão social da Sustentabilidade, é portanto, promovida pelas Cortes de Contas, por todos os seus instrumentos de fiscalização, a exemplo das auditoria, inspeções, monitoramentos, levantamentos, dentre outros, a exemplo nas áreas de educação, saúde e segurança pública, como especificado no subtópico 2.4 desta Tese.

Pode, ainda, sancionar com multas e exarar tutelas cautelares inibitórias em face da Administração Pública, com o escopo de prevenir, afastar ou amenizar atos lesivos à dimensão social da Sustentabilidade.

Reforça-se, nessa linha compreensiva, que incumbe ao Estado, o dever de promover o bem-estar das gerações presentes e futuras, conforme imperativos constitucionais lastreados no inciso VI do art. 170 e 225 da CRFB/1988:

⁶⁷¹ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Sustentabilidade Fiscal Sob a Ótica da Solidariedade e os Direitos Sociais em Xeque. **RIDB**, Ano 2, n. 3, 2013, p. 1939.

Não se trata de simples faculdade (exposta a juízos transitórios de conveniência e oportunidade). Crucial que o Estado-Administração materialize as prioridades constitucionalizadas, no intuito de exercer a função indutora de práticas salutares de produção e consumo, a par da função isonômica, que veda discriminação negativa. Dito de outro modo, os atos, contratos e procedimentos administrativos são controláveis em conformidade com a diretriz intertemporal das escolhas propícias ao desenvolvimento duradouro, de ordem a depurar as cores, ora cinzentas, da gestão pública.⁶⁷²

Igualmente, também cabe ao Tribunal de Contas promover a tutela da Sustentabilidade por meio de proeminente, exclusivo e especializado controle:

(...) é indispensável a atuação forte de uma instituição como o Tribunal de Contas, de maneira a averiguar o equilíbrio orçamentário (e a eficaz e eficiente aplicação dos recursos), ainda mais considerando-se a escassez de meios de sustentação da gama crescente de direitos fundamentais.⁶⁷³

Superadas as considerações acerca da tradicional tridimensionalidade da Sustentabilidade, recepcionada por quase toda a literatura mais abalizada sobre o tema, passa-se a expor, na sequência, as duas outras dimensões – jurídico-político e ética - que integram o pentagrama adotado pelo pesquisador.

4.2.4 Sustentabilidade Jurídico-Política

Nesta pesquisa merece destaque, mais uma vez, que a eleição por tratar, em tópicos separados, as cinco dimensões pentagonais que subsidiam o objeto desta Tese, é meramente didática, posto ser incongruente tratar as grandezas da Sustentabilidade de forma isolada, apartada do seu caráter multidisciplinar, multidimensional e transversal. Não se pode, de maneira alguma, perder de vista que as dimensões tratadas encontram-se entrelaçadas em mútua dialética como estruturado por Juarez Freitas:

Não se trata, como visto, da singela reunião de características esparsas, mas de dimensões intimamente vinculadas, componentes essenciais à modelagem do desenvolvimento. De fato. Condicionam-

⁶⁷² FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 128-129.

⁶⁷³ CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Sustentabilidade Fiscal Sob a Ótica da Solidariedade e os Direitos Sociais em Xeque. **RIDB**, Ano 2, n. 3, 2013, p. 1917.

no. Moldam-no. Tingem-no. Humanizam-no. Ecologizam-no. Fazem-no duradouro, continuado, sinérgico, estimulante, inclusivo e vinculante.⁶⁷⁴

Feito o registro, impende consignar que a Sustentabilidade jurídico-política desposada pelo pesquisador deste trabalho acadêmico está cunhada nos escólios do professor Juarez Freitas⁶⁷⁵, que esteia seus achados na afirmação de que a indigitada dimensão - com substrato nos arts. 3º, 170, IV e 225 da CRFB/1988 - é um princípio jurídico constitucional imediato e diretamente vinculante que modifica a visão global do Direito, endereçado à tutela efetiva dos Direitos Fundamentais concernentes ao bem-estar das gerações presentes e futuras.

Os Direitos Fundamentais do binômio jurídico-política, na forma referida pelo autor em comento, enlaçam o direito à longevidade digna, à alimentação sem excesso e carências, ao ambiente limpo, à educação de qualidade, à democracia, à informação livre e de conteúdo qualificado, ao processo judicial administrativo com desfecho tempestivo, à segurança, à renda oriunda do trabalho decente, à boa Administração Pública e à moradia digna e segura.

Juarez Freitas, ao discorrer acerca da dimensão jurídico-política, impõe ao Estado que garanta ao povo a tutela jurídica do direito a um meio ambiente saudável, tanto para a presente quanto para as futuras gerações:

A dimensão jurídico-política ecoa o sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito futuro e, assim, apresenta-se com dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente.⁶⁷⁶

⁶⁷⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 67-71-72.

⁶⁷⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 67-71.

⁶⁷⁶ FREITAS Juarez. Direito constitucional à democracia. In: FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson V. (Orgs.). **Direito à democracia: ensaios transdisciplinares**. São Paulo: Conceito. 2001. p. 19.

Extrai-se, portanto, que o elemento jurídico é o que imprime legalidade e segurança à tutela da Sustentabilidade, é o Direito que dá corpo normativo e a todos obriga, sociedade e Estado, o dever de proteger o patrimônio socioambiental, bem difuso que a todos vincula. Nessa vertente, não se pode prescindir que é exatamente o elemento político que promove a necessária dialética entre a Administração Pública e a sociedade na medida em que as tomadas de decisão podem ser harmonizadas com os interesses sociais, sob a perspectiva consensual, por meio das Audiências Públicas.

O aspecto jurídico da Sustentabilidade é o que “faz desproporcional e antijurídica, precisamente em função do seu caráter normativo, toda e qualquer omissão causadora de injustos danos intrageracionais e intergeracionais”⁶⁷⁷. Nessa acepção, exsurge que, independentemente de regulamentação, a guarnição dos direitos que tocam o meio ambiente, é dever constitucional que a todos vincula, inclusive e sobremaneira ao Estado, não como detentor de patrimônio público, mas como guardião de patrimônio ambiental, bem difuso que a todos pertence e de todos reclama proteção.

É nesse panorama que a atuação do Tribunal de Contas se impõe “como a consciência financeira da função pública. Sua finalidade institucional ou, em última instância, sua razão de existir é garantir o maior valor possível ao dinheiro do contribuinte (*value for money*)”⁶⁷⁸, verdadeiro tutor do patrimônio ambiental em suas plurais dimensões. Em Lima, resta claro que as Cortes de Contas dispõem não apenas de competência constitucional para levar a efeito mencionada tutela, mas também instrumentos legítimos que a concretizam:

Nesse contexto, as palavras-chaves são “operacional” e “patrimonial”. Sendo um patrimônio a ser protegido pela União, o meio ambiente passa a integrar o universo de bens nacionais cuja utilização, guarda, administração e conservação estão sujeitas ao controle externo. E uma vez que também se define como responsabilidade institucional do Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias operacionais nas suas unidades jurisdicionadas e em todas as

⁶⁷⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 71.

⁶⁷⁸ FARIAS, Márcia. Tendências do controle externo nos Estados Unidos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 3, 2008.

entidades que recebam recursos públicos federais, inclusive mediante convênios, acordos e outros instrumentos, é a gestão ambiental como um todo que será objeto de avaliação quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade.⁶⁷⁹

Nessa imbricada relação dos fechos que contempla as dimensões da sustentabilidade por parte dos Tribunais de Contas, passa-se a discorrer sobre a derradeira dimensão do pentagrama da Sustentabilidade que embasa o objeto desta Tese, a ética.

4.2.5 Sustentabilidade Ética

Com o aprofundamento dos estudos e debates acerca da Sustentabilidade, nesse processo de ampliação das dimensões desse princípio constitucional estruturante, não se tardou a vislumbrar a relevância crucial da ética, esta, para ilustrar, é compreendida como um ideal permanente de conduta humana que transcende o bem-estar apenas social e econômico, mas prima por valores espirituais, calcados em nova acepção de Sustentabilidade, capaz de refletir a forma de se portar diante do meio ambiente.

Na acepção de Jamieson⁶⁸⁰, “existe de fato o dever ético indeclinável e natural de Sustentabilidade ativa, que não instrumentaliza predatoriamente, mas intervém para restaurar o equilíbrio dinâmico”. Em Juarez Freitas⁶⁸¹, ética sustentável “consiste em agir de modo tal que possa universalizar a produção do bem-estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza”.

Emery, antes de defini-la, justifica sua existência:

A necessidade de se repensar o agir humano para torná-lo sustentável decorre da intensidade da utilização dos recursos naturais e da velocidade com a qual o homem vem transformando seu meio, que é muito maior do que a capacidade da natureza de se

⁶⁷⁹ LIMA, Luiz Henrique Moraes de. O Controle Externo do Patrimônio Ambiental Brasileiro. [Rio de Janeiro], 2000 XXII, p. 444, (COPPE/UFRJ, M.Sc., Programa de Planejamento Energético, 2.000) Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro, pp. 11-12.

⁶⁸⁰ JAMIESON, Dale. **Ética e meio ambiente: uma introdução**. Tradução de André Luiz de Alvarenga. São Paulo: SENAC. 2010, p. 7.

⁶⁸¹ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2 edição. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.61.

reorganizar, e pelo largo espectro temporal dos efeitos da ação humana, que superam em muito o poder de previsão de consequências, de forma que o poder de ação é sempre superior à capacidade de previsão de seus efeitos. Sustentabilidade está relacionada, nesse sentido, com atitude, comportamento, para consigo, terceiros, a natureza e o futuro. Tal assertiva implica um “viés” ético que supera a ética e a moral clássica, uma vez que impõe deveres não só para com o aqui e agora, mas com a universalidade das coisas presentes e futuras.⁶⁸²

Garcia e Garcia⁶⁸³ também vislumbram que a Sustentabilidade tem uma dimensão ética “que trata de uma questão existencial, pois é algo que busca garantir a vida, não estando simplesmente relacionada à natureza, mas a toda uma relação entre o indivíduo e do ambiente a sua volta”.

Sirvinskas a concebe com uma compreensão que desperta as consciências humanas para a fundamental necessidade de conservar os recursos naturais imprescindíveis à vida na Terra, é, portanto, a consciência ética quem retira o homem do egocentrismo exacerbado que o faz crer que a natureza existe para servi-lo e o faz perceber como parte do sistema:

Entende-se por ética ambiental o estudo dos juízes de valores da conduta humana em relação ao meio ambiente. É, em outras palavras, a compreensão que o homem tem da necessidade de preservar ou conservar os recursos naturais essenciais à perpetuação de todas as espécies de vida existentes no planeta Terra. Essa compreensão está relacionada com a modificação das condições físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, ocasionada pela intervenção de atividades comunitárias e industriais, que pode colocar em risco todas as formas de vida do planeta. O risco da extinção de todas as formas deve ser uma das preocupações do estudo da ética ambiental.⁶⁸⁴

Depreende-se que o que se busca com a dimensão ética da Sustentabilidade, em sua essência, é o bem-comum, e este deve ser

⁶⁸² EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 75

⁶⁸³ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade: Uma análise do mínimo existencial ecológico. In. SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira. (orgs.). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014, p. 37/54.

⁶⁸⁴ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. pp. 93-94.

impositivamente perseguido não apenas pela sociedade civil, mas sobretudo pelo Estado Social de Direito brasileiro, que tem o poder-dever de promover o bem-estar social, conforme insculpido no texto da Carta Política de 1988.

Nessa linha, resta claro que o bem-comum e o bem-estar social que se busca só tem razão de existirem se orientados pela Sustentabilidade. A esse respeito é razoável ratificar as reflexões trazidas pelo Sumo Pontífice Papa Francisco, atual Chefe de Estado do Vaticano, em sua Carta Encíclica *Laudato Si* também chamada de ‘Carta Verde’, quando pondera sobre a nossa ‘casa comum’:

O bem comum pressupõe o respeito pela pessoa humana enquanto tal, com direitos fundamentais e inalienáveis orientados para o seu desenvolvimento integral. Exige também os dispositivos de bem-estar e segurança social e o desenvolvimento dos vários grupos intermédios, aplicando o princípio da subsidiariedade. Entre tais grupos destaca-se de forma especial a família enquanto célula basilar da sociedade. Por fim, o bem comum requer a paz social, isto é, a estabilidade e a segurança de uma certa ordem, que não se realiza sem uma atenção particular à justiça distributiva, cuja violação gera sempre violência. Toda a sociedade – e, nela, especialmente o Estado – tem obrigação de defender e promover o bem comum. Nas condições actuais da sociedade mundial, onde há tantas desigualdades e são cada vez mais numerosas as pessoas descartadas, privadas dos direitos humanos fundamentais, o princípio do bem comum torna-se imediatamente, como consequência lógica e inevitável, um apelo à solidariedade e uma opção preferencial pelos mais pobres. (...) Basta observar a realidade para compreender que, hoje, esta opção é uma exigência ética fundamental para a efetiva realização do bem comum.⁶⁸⁵

A guarda dessa Casa Comum exige, como trabalhado noutra parte desta pesquisa, consciências humanas éticas, voltadas para proteção de um bem global maior. Em Sen, qualquer ideia de desenvolvimento sustentável pressupõe tomadas de decisão lastreadas em consciências éticas. Assim, para o autor, há nítida interligação entre o Desenvolvimento Sustentável e desenvolvimento humano, este, em sua ótica, não depende apenas dos recursos econômicos visto que a utilidade da riqueza está nas liberdades substantivas que ela ajuda a obter, tais como o afastamento da fome, da subnutrição, mas há outras influências significativas na

⁶⁸⁵ FRANCISCO, Papa. **Carta Encíclica ‘Laudato Si’: sobre o cuidado da casa comum**. São Paulo: Paulinas, 2015, p. 95.

vida dos seres humanos:

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. (...) O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo.⁶⁸⁶

Juarez Freitas sublinha que:

Existe, de fato, o dever ético indeclinável e natural de sustentabilidade ativa, que não instrumentaliza predatoriamente, mas intervém para restaurar o equilíbrio dinâmico. Por outras palavras, existe o dever de ser benéfico para todos os seres, nos limites do possível, não apenas deixar de prejudicá-los.⁶⁸⁷

Bosselmann⁶⁸⁸ menciona que a ética, qualquer que seja sua roupagem teórica, deve ser recepcionada com uma informação que conduz à ideia de justiça, pois “não há justiça sem alguma moralidade subjacente, assim como não há direitos humanos sem pressupostos éticos”. Thiago Freitas, corroborando nesse sentido, descreve que a ética é a fundamentação da Sustentabilidade e pontua que a equidade e a solidariedade dão corpo à referida dimensão:

(...) a equidade pode ser considerada como a forma de aplicação de determinada norma que não leva em conta somente o que está escrito (...) mas deve levar em conta a questão da justiça. (...) Como o ser humano é o animal com maior capacidade de cognição, ele tem uma responsabilidade ainda maior no que tange ao cuidado com as gerações futuras. A teoria da equidade intergeracional, com inspiração no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, diz que todas as gerações têm direito a um lugar igual com relação ao sistema natural e que não há nenhum fundamento que possa dar preferência a qualquer uma das gerações, sejam elas passadas, as atuais ou as futuras. (...) a solidariedade é uma

⁶⁸⁶ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2010, pp. 28-29.

⁶⁸⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2 edição. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.61.

⁶⁸⁸ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 121.

característica que serve para fomentar o elo entre as pessoas, Estados, organizações não governamentais e sociedades civis para que estas num processo de colaboração mútua possam se ajudar no processo civilizatório. A solidariedade, nos mesmos moldes da equidade, também pode ser classificada como intrageracional e intergeracional.⁶⁸⁹

Ávila Júnior e Santos, trazendo o debate para o campo relacional entre a Governança e a ética, assim descrevem:

A ecogovernabilidade deve estar envolvida diretamente com a superação da crise de ética que aflige a sociedade. Os saberes devem ser processados por meio de uma cosmovisão e de um processo de evolução de desmotivação do eloquente sinal de empobrecimento humano em valores, por meio das desigualdades sociais e da falta de justiça social. A ética como escolha do posso, quero e devo, deve estar ligada muito mais às consequências coletivas do que às necessidades individuais. Desta feita se observa como a questão ética envolve a construção de comportamentos, do Estado Socioambiental e da Ecogovernabilidade. (...) O que se impõe pela governança, é uma cristalina e efetiva polifonia das línguas científicas, enfatizando ainda o fortalecimento da seara jurídica, Abandonando a limitação burocrática e rançosa de um iluminismo ultrapassado, para procurar como através do caráter epistemológico construtivista e do poder punitivo, não em caráter local, mas sim supranacional, contribuir para uma sociedade mais digna e sustentável.⁶⁹⁰

Resta evidenciado, por tudo consignado, que há forte corrente da literatura que compreende a Sustentabilidade como categoria vital que condiciona a qualidade de vida humana da Terra com características: transgeracional, intrageracional, intergeracional, transglobal e transfronteiriça. Enfim, a Sustentabilidade é concebida na literatura como um termo inacabado, dinâmico, em permanente construção, pensada de forma ampla, em dimensões plurais e abrangentes, com aplicação em todos os departamentos da vida humana e que reclama ávido envolvimento de toda a comunidade internacional, devendo ser pensada e discutida não apenas em âmbito local, mas globalmente por que o meio ambiente é patrimônio mundial.

⁶⁸⁹ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, pp. 34-38.

⁶⁹⁰ AVILA JUNIOR, Luiz Carlos, SANTOS, Wagner Camilo dos. Governança para a sustentabilidade. **Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental**/Denise Schmitt Siqueira Garcia, organizadora. Denise Scmitt Siqueira Garcia...(et al.) colaboradores – Dados Eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2015, pp. 251-252 e 247.

Nessa teia compreensiva, registra-se que esta Tese imprime à dimensão pentagonal da Sustentabilidade, tal como em Juarez Freitas, o atrelamento de todas elas ao objeto de controle das Cortes de Contas.

Como já explanado anteriormente, quando o pesquisador afirma que os Tribunais de Contas promovem a tutela da Sustentabilidade em face dos Atos da Administração Pública, é por que o faz com estreita e correlata imbricação da sustentabilidade ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética com o objeto de sindicância das Cortes de Contas, quais sejam, contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, por representar a razão de ser da função administrativa do Estado.

Esclarece-se, ainda, que o pentagrama dimensional da sustentabilidade abraçado nesta pesquisa foi desenhado e eleito pelo pesquisador - que precisou excluir desse rol outras dimensões também relevantes – com foco nas dimensões que podem ser alcançadas pelos instrumentos de controle de que dispõem as Cortes de Contas.

Nesse propósito, foram observados os limites constitucionais da atuação dos Tribunais de Contas, emoldurados pelas suas competências institucionais, seu objeto e sua finalidade (legalidade, economicidade, Legitimidade). Tudo que esteja fora dessa moldura pode convolar-se em arbitrariedades ou abuso de poder. Essa é, portanto, a justificativa ou explicação para a árdua missão de se eleger para esta Tese apenas cinco dimensões para a Sustentabilidade.

Desse ponto, parte-se para o Capítulo seguinte, com o intuito de promover maior verticalidade sobre o tema Sustentabilidade, alçada ao *status* de Direito Fundamental - como defendido nesta Tese - à luz do referencial teórico acolhido, para tanto.

CAPÍTULO 5

SUSTENTABILIDADE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

O CAPÍTULO 5 desta Tese trata a Sustentabilidade como um Direito Fundamental para atualização e efetivação do direito à dignidade da pessoa humana, pontuando suas dimensões, características e incidência da Constituição Federal vigente como princípio constitucional sistemático e vetor interpretativo da atuação da função administrativa do Estado.

Referido traçado de pesquisa é o que instou o pesquisador a investigar imprescindível diálogo entre a Constituição brasileira de 1988 e o Princípio da Sustentabilidade. Para tanto, revelou-se forçoso eleger, nesse ponto da pesquisa, a hermenêutica constitucional normativo-estruturante, como caminho hábil e profícuo à análise dos dados investigados.

Para melhor esclarecer, a hermenêutica normativo-estruturante é um método cujo desenvolvimento se atribui a Friedrich Muller⁶⁹¹. Segundo esse autor, há ausência de identidade entre norma jurídica e texto normativo, por tal razão a norma constitucional abarca pedaços da realidade social, pois não se limita apenas ao texto, mas se alarga para as atividades legislativa, jurisdicional e administrativa, devendo, portanto, ser analisada em todos seus níveis.

Nesse aspecto, Coimbra assim feriu a questão:

Também inspirado na Tópica Jurídica, Müller apresenta o método normativo-estruturante partindo da ideia de que o texto constitucional é o eixo linguístico que guarda as proposições a serem interpretadas devendo o exegeta conformar o texto com a realidade social, para tanto, deve empreender busca espaçosa sobre os enfoques legislativos, administrativos e jurisdicionais do Direito Constitucional

⁶⁹¹ MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. 2. ed. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.pp. 103-104.

para que se possa, assim, aplicar às demandas oriundas do caso concreto.⁶⁹²

A respeito da hermenêutica, eleita como método nesta pesquisa, Barroso⁶⁹³ a define como “um domínio teórico, especulativo, voltado para a identificação, desenvolvimento e sistematização dos princípios de interpretação do Direito”. Por sua vez para Canotilho⁶⁹⁴ interpretar “significa (como toda a interpretação de normas jurídicas) compreender, investigar e mediatizar o conteúdo semântico dos enunciados linguísticos que formam o texto constitucional”. Dessa acomodação metodológica é que se pretende extrair, para depois analisar e revelar os achados conducentes à sustentação da hipótese esboçada no Projeto de Tese.

Com a apropriação de cogitadas considerações é que a presente pesquisa deslocará os Tribunais de Contas para o epicentro do debate e passa, então, a perquirir se os Tribunais de Contas, em usufruto de suas competências e função entabuladas no ordenamento jurídico vigente, notadamente, na Constituição da República de 1988, estão instrumentalizados legislativamente ou se dependem de edição de novos instrumentos normativos, sob o manto do Princípio-vetor e estruturante da Sustentabilidade incidente nos atos de gestão para garantir Efetividade e Legitimidade aos atos da Administração Pública.

Forte no propósito de fazer erigir, como fruto da vertente investigação que, a Administração Pública só poderá se revelar Efetiva se orientada, toda sua atuação operacional, por óbvio, em seus atos passíveis de incidência, sob os raios da Sustentabilidade, em seu pentagrama ambiental, econômico, social, jurídico-político e ético.

⁶⁹² COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. Hermenêutica jurídico-constitucional e o limite da reversibilidade das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário. In: CONPEDI/UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara; Coordenadores: Enoque Feitosa Sobreira Filho, Rubens Beçak, Rodolfo Viana Pereira. (Org.). **Direito e Política: da vulnerabilidade à sustentabilidade** – Florianópolis: SC, 2015. ISBN: 978-85-5505-132-6, p. 626. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/mxxdexv2/D0LzWqnb790kqM22.pdf>. Acesso em 03 de janeiro de 2017.

⁶⁹³ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 292.

⁶⁹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra, Almedina, 5. ed. 1991. p. 208.

Reforça-se, uma vez mais, que o pentagrama, acima referido, consiste na eleição de apenas cinco dimensões da sustentabilidade, restritas, por eleição do pesquisador, ao objeto deste estudo científico, são elas: ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética; todas com o desígnio de enriquecer o Referente da Pesquisa e demonstrar as linhas prospectivas que estejam sobredito conceito operacional em cotejo com o objeto e finalidade da atuação dos Tribunais de Contas quanto à função administrativa do Estado, como já afirmado, reportado objeto e finalidade da atuação das Cortes de Contas, encontram-se descritos no *caput* do art. 70, da CFRB/88, que representam a condição de operacionalidade da existência do Estado-Administração para concretude dos fins constitucionais que lhes são iminentes.

Com essas ponderações de ordem metodológica, este capítulo parte para o diálogo entre o texto constitucional e o Princípio jurídico-constitucional da Sustentabilidade, com força normativa, objetivando demonstrar os elementos teórico-científicos, preambulares, que induzem o pesquisador a conjecturar que a Sustentabilidade é requisito de validade dos atos transformadores da Administração Pública.

5.1 Breves Fundamentos Histórico-evolutivos dos Direitos Fundamentais

Esta subseção tem por desiderato promover brevíssima contextualização histórico-teórica, do processo evolutivo que alicerça os Direitos Fundamentais para posterior compreensão do Direito Ambiental como um Direito Fundamental, implícito na vigente Constituição brasileira.

Registra-se, por oportuno, que os Direitos Fundamentais, segundo doutrina majoritária, não implicam em sinônimo de Direitos Humanos. Estes são “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e

internacional”⁶⁹⁵.

Já o termo Direito Fundamental:

(...) se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão direitos humanos guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional.⁶⁹⁶

Canotilho, também preocupado com o recorrente embaraço teórico-conceitual, existente na literatura entre as expressões Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, assim assevera:

As expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos; direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem arrancariam da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intertemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.⁶⁹⁷

Demarchi esclarece, ponderando que os Direitos Humanos são fundamentos essenciais para os Direitos Fundamentais:

(...) é a partir da Dignidade Humana que se concebem, se percebem e se delineiam os Direitos Fundamentais em determinado Estado. A ideia de Dignidade Humana está presente na evolução do pensamento da humanidade, não como conceito, visto ser moderno,

⁶⁹⁵ “Um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências da dignidade, da liberdade e da igualdade humana, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamento jurídicos em nível nacional e internacional.” (Tradução livre do autor da Tese). LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 2001, p. 48.

⁶⁹⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, pp. 35-26.

⁶⁹⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1998, p. 259.

mas como ideal nas sociedades. A racionalização da ideia é resultante do pensamento dos séculos XVII e XVIII que além de racionalizá-lo, também o laicizou. Com a forte positivação do Direito e o desenvolvimento do Constitucionalismo, marca registrada do final do século XIX e início do século XX, a Dignidade Humana passa a ser destaque e ser fonte para a fundamentação dos Direitos que vão se positivando nestes contextos constitucionais.⁶⁹⁸

Na visão ferrajoliana, um dos primeiros critérios para se delimitar o papel dos Direitos Fundamentais é o nexo entre direitos humanos e a paz. Justifica o autor que a sobrevivência humana significa cada vez menos um direito natural e cada vez mais a efetivação dos direitos sociais, logo, a ausência de tutela desses direitos levaria à indesejável violência opressora dos mais fortes sobre os mais fracos, tornando-se indispensável garantir como Direitos Fundamentais todos aqueles que validam a condição necessária à instauração da paz, entre eles, o direito à vida, à integridade física, aos direitos civis e políticos, ao direito à liberdade.

Todos los derechos fundamentales son leyes del más débil como alternativa a la ley del más fuerte que se regiría en su ausencia: en primer lugar el derecho a la vida, contra la ley de quien es más fuerte físicamente; en segundo lugar los derechos de inmunidad y de libertad, contra el arbitrio de quien es más fuerte políticamente; em tercer lugar los derechos sociales, que son derechos a la supervivência contra la ley de quien es más fuerte social y economicamente.⁶⁹⁹

Depreende-se, de Ferrajoli, pelas lições retrossubscritas, que o constitucionalismo guarda relevante função na concretização dos Direitos Fundamentais, por meio da positivação e dos textos constitucionais, conferindo o dever jurídico de respeito do Estado em face dos indivíduos.

⁶⁹⁸ DEMARCHI, A Dignidade Humana como Fundamento para a Positivação dos Direitos Fundamentais. **Direito, Estado e sustentabilidade**. Organizadores: Clovis Demarchi, Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Pedro Manoel Abreu. São Paulo: Intelecto Editora, 2016, p. 29. ISBN 978-85-5827-007-6. Disponível em: file:///C:/Users/990616/Downloads/Free_888d1c3e-6bbd-4752-93da-f9a2af842b67.pdf. Acesso em 15.12.2016.

⁶⁹⁹ “Todos os direitos fundamentais são leis dos mais fracos como uma alternativa à lei que seria regida em sua ausência: em primeiro lugar o direito à vida, contra a lei de quem é mais forte fisicamente; em segundo lugar os direitos de imunidade e liberdade, contra o arbítrio de quem é mais forte politicamente; em terceiro lugar os direitos sociais, que são os direitos à sobrevivência contra a lei de quem é mais forte social e economicamente.” (Tradução livre do autor da Tese). FERRAJOLI, Luigi. *Democracia constitucional y Derechos Fundamentales*. In: _____. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Ibáñez, et al. Madrid: Trotta, 2008, pp. 43-44.

É de se ver, nessa conjuntura, que a história dos Direitos Fundamentais perpassa, compulsoriamente, a história dos Direitos Humanos. Estes remontam todo o percurso de lutas, conquistas e transformações sociais, econômicas, políticas e culturais vivenciadas pela civilização humana até os dias atuais. Nessa perspectiva, Luño assim os define:

Los derechos humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.⁷⁰⁰

Bobbio⁷⁰¹, em proeminente Ensaio encartado na sua obra 'A Era dos Direitos', questiona se é possível existir um fundamento absoluto que justifique os Direitos do Homem, e em caso positivo se isso seria desejável. Nessa discussão, o autor assevera que os Direitos Humanos "são fins que merecem ser perseguidos, e de que não foram ainda todos eles reconhecidos; e estamos convencidos de que lhes encontrar um fundamento".

Nessa acepção, o professor prossegue para aduzir que os Direitos do Homem não são absolutos, muito menos imutáveis, são históricos, dinâmicos e em constante evolução e construção:

Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizados por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.⁷⁰²

Bobbio⁷⁰³, buscando sustentação para suas arquições, aponta a existência de três correntes que tentam fundamentar referidos Direitos do Homem. A primeira delas, o jusnaturalismo clássico, defende a existência de direitos naturais fundados na própria natureza humana, portanto, imutáveis; a segunda corrente os

⁷⁰⁰ LUÑO, Antonio Enrique Pérez Luño. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 7 ed. Madrid: Tecnos, 2001, p. 48.

⁷⁰¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 12.

⁷⁰² BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 2

⁷⁰³ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, pp. 13-26.

considera como verdades em si mesmas, invariáveis e sistêmicas, intuitivamente concebidas; a terceira desposa um suposto consenso geral que os legitima.

O autor refuta todas elas e filia-se, apenas, ao fundamento do consenso geral. Justifica que o Direito Natural comumente interpreta a natureza humana por óticas conflitantes, já a intuição, também não pode ser aceita como fundamento razoável, visto que está divorciada da racionalidade.

Depreende-se, portanto, que em Bobbio⁷⁰⁴ o fundamento mais razoável é o do consenso geral, tendo como expoente a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁷⁰⁵, ponto crucial para a definição de valores consensuais, universalmente aceitos, entretanto, em seu arremate, o referido autor ainda afirma que o problema que se impõe, contemporaneamente, não é mais o de justificar ou fundamentar os Direitos do Homem, mas sim o de protegê-los. Em compêndio, o problema seria político e não filosófico.

Resta claro que o autor assente a uma corrente positivista, lastreada em uma teoria historicista, que concebe o Direito como decorrente de princípios e valores sociais de dado contexto histórico, social e político.

Mendes e Branco não se distanciam de Bobbio para buscar uma justificação que defina ou valide a existência dos Direitos Fundamentais:

(...) a sedimentação dos direitos fundamentais como normas obrigatórias é resultado de maturação histórica, o que também permite compreender que os direitos fundamentais não sejam sempre os mesmos em todas as épocas, não correspondendo, além disso, invariavelmente, na sua formulação, a imperativos de coerência lógica.⁷⁰⁶

⁷⁰⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

⁷⁰⁵ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Aprovada na Assembléia Geral das Nações Unidas, pela Resolução 217 A (III) de 10 de dezembro de 1948.

⁷⁰⁶ MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 133-134.

Peces-Barba⁷⁰⁷, também adepto do positivismo, defende que os Direitos Fundamentais devem ser compreendidos por duas vertentes, uma historicista, tal como em Bobbio, outra formalista, com repercussões no campo do poder.

No se puede hablar propiamente de derechos fundamentales hasta la modernidad. Cuando afirmamos que se trata de un concepto histórico propio del mundo moderno, queremos decir que las ideas que subyacen en su raíz, la dignidad humana, la libertad o la igualdad por ejemplo, sólo se empiezan a plantear desde los derechos en un momento determinado de la cultura política y jurídica.⁷⁰⁸

Em Peces-Barba tem-se que a apreensão da historicidade dos Direitos Fundamentais revelam significativa importância à concepção e fundamentos contemporâneos de Estado, principalmente quando torna perceptível que a história dos Direitos Fundamentais é a própria história da marcha da humanidade, porque conquistados ao longo de inúmeras guerras, revoluções, sangue e dor, uma geração após outra, legando alfim árduas conquistas ao Direito posto e constituindo-se um divisor de águas entre o Estado Absoluto e o Estado Limitado, este, tanto em sua feição de Estado Liberal quanto Estado Social, sendo possível enxergar o papel estruturante dos Direitos Fundamentais nas conformações da aceção contemporânea de Estado.

Como visto, Peces-Barba em nenhuma passagem de sua literatura trata os Direitos Fundamentais como absolutos, ao contrário, evidencia que são historicamente relativos e precisam perpassar algumas etapas para se convalidarem (positivação, generalização, internacionalização, especificação), pois o que pode parecer fundamental em determinada época e cultura, pode não ser em outras.

O ponto nevrálgico por ele evidenciado é o da validade dos Direitos

⁷⁰⁷ PECES-BARBA, Gregorio. **Derecho y derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 340-341.

⁷⁰⁸ “Não se pode falar propriamente em direitos fundamentais até o advento da Modernidade. Quando afirmamos que se trata de um conceito histórico próprio do mundo moderno, queremos dizer que as ideias que jazem em suas raízes, a dignidade humana, a liberdade ou a igualdade, por exemplo, apenas começam a surgir em um momento determinado da cultura política e jurídica.” (Tradução livre do autor da Tese). PECES BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1999, p. 113.

Fundamentais e a afirmação de que a positivação se estende às dimensões de Eficácia, daí por que somente com o advento da modernidade os Direitos Fundamentais foram elevados a uma categoria jurídico-positiva.

Sin la positivación los derechos no se completan, sólo son ideales morales, valores, que no lo son plenamente hasta que no enraizan en la realidad. Así como los valores estéticos se realizan en un cuadro, en una poesía o en una escultura, este valor ético, pretensión justificada que son los derechos fundamentales, se realiza con su incorporación al Derecho positivo. Sólo tienen sentido como moralidad crítica si pretenden ser Derecho positivo, y si tienen una posibilidad, aunque sea remota, de serlo alguna vez. Si esta posibilidad no existe, no podemos hablar de derechos fundamentales.⁷⁰⁹

Como visto, o autor, atrás mencionado, comunga da mesma compreensão de Bobbio ao defender que muito já se teorizou acerca dos Direitos Fundamentais. O problema que agora aguarda solução é a forma de efetivá-los e protegê-los, tornando-os palpáveis e tangíveis à pessoa humana. Se após a Segunda Grande Guerra foram dispendidos inúmeros esforços para se especificar, positivar e internacionalizar os Direitos Fundamentais, hodiernamente a questão repousa na carência de mecanismos de proteção e efetivação de tais direitos, tão duramente conquistados pela humanidade.

Dworkin⁷¹⁰, por outra via, aparta-se do positivismo e inaugura nova teoria e afiança que os homens possuem direitos morais que os protegem das decisões gerais do Estado. Os Direitos Humanos, pela lente construtivista do autor, são os nortes que irão valorar os costumes e leis. Nessa perspectiva, os princípios têm ampla dimensão moral que contêm fortes imperativos de justiça e honestidade. Em

⁷⁰⁹ “Sem a positivação os direitos não se completam, são somente ideais morais, valores, que não o são plenamente até que sejam enraizados na realidade. Assim como os valores estéticos se realizam em quadro, uma poesia ou em uma escultura, este valor ético, fundamento que justifica o que são os direitos fundamentais se realiza com sua incorporação ao Direito positivo. Somente têm sentido como moralidade crítica se pretendem ser Direito positivo, e se têm uma possibilidade, ainda que remota, de sê-lo alguma vez. Se essa possibilidade não existe, não podemos falar em direitos fundamentais. (Tradução livre do autor da Tese). PECES BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1999, p. 160.

⁷¹⁰ DWORKIN, Ronald. **Los derechos en serio**. Barcelona: Ariel, 1984.

Habermas⁷¹¹, há nítida recepção dos Direitos Humanos como um legado da racionalidade que, a partir da generalidade obtida da comunicação, ganha notável consenso universal.

Esta Tese não tem a pretensão de promover exaustivo estudo acerca dos Direitos Humanos ou dos Direitos Fundamentais. O objetivo maior, aqui presente, tópico, foi apenas o de contextualizar, histórica e teoricamente, ambos institutos para iluminar a compreensão de um dos pontos defendidos nesta Tese, a de que a Sustentabilidade, como princípio, é um Direito Fundamental.

Com referidas anotações, avança-se para o tema seguinte com o intuito de colacionar os registros teóricos que conduziram o pesquisador a delimitar as dimensões, características e processamento dos Direitos Fundamentais na Carta Federal brasileira de 1988, para que se atinja o apogeu do objetivo talhado neste capítulo: a recepção do Princípio da Sustentabilidade qualificado como Direito Fundamental.

5.2 Direitos Fundamentais: suas Dimensões, Características e Incidência na Constituição

Os Direitos Fundamentais lançados no bojo da Constituição do Brasil de 1988 possuem como elemento nuclear a proteção da dignidade da pessoa humana, fruto de um árduo processo de internacionalização dos Direitos Humanos que alçou significativa expressão após as atrocidades do totalitarismo, vivenciadas na Segunda Grande Guerra Mundial. A Declaração de 1948 foi o documento-estopim que, seguramente, fez eclodir inúmeros outros instrumentos internacionais de proteção aos Direitos Humanos.

Piovesan, nesse contexto, anota que os Direitos Humanos agregam uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacional que conjugam o catálogo de direitos civis e políticos com os direitos sociais, econômicos e culturais. Nesse contexto, a Constituição de 1988, em pungente ruptura com as Cartas Republicanas

⁷¹¹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.

anteriores, consagra o princípio do respeito aos Direitos Humanos como um princípio regente do Brasil no cenário internacional, convolvendo-se, indigitado princípio, em uma referência ética maior, orientadora da ordem jurídica brasileira, dentro e fora dos seus limites territoriais:

Nesse contexto, a Declaração de 1948 vem inovar a gramática dos direitos humanos, ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade desses direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado os demais também o são.⁷¹²

Mendes e Branco⁷¹³ assentam que o avanço verificado no direito constitucional da atualidade tem forte reflexo da afirmação dos Direitos Fundamentais como núcleo de proteção da dignidade da pessoa humana e é a Constituição o adequado veículo para se positivar as normas assecuratórias de referidas pretensões, porque valores mais caros da existência humana devem ser resguardados em documento jurídico com máxima força vinculante. Para Alexy os “Direitos Fundamentais são essencialmente direitos do homem transformados em direito positivo.”⁷¹⁴

Sarmiento proclama que os Direitos Fundamentais são a própria essência do constitucionalismo contemporâneo:

Os direitos fundamentais, que constituem, ao lado da democracia, a espinha dorsal do constitucionalismo contemporâneo, não são entidades etéreas, metafísicas, que sobrepõem ao mundo real. Pelo contrário, são realidades históricas, que resultam de lutas e batalhas

⁷¹² PIOVESAN, Flávia. Comentário ao artigo inciso II do art. 4º, In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 157.

⁷¹³ MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 133.

⁷¹⁴ ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 63.

travadas no tempo, em prol da afirmação da dignidade humana.⁷¹⁵

José Afonso da Silva⁷¹⁶ preleciona que o reconhecimento dos Direitos Fundamentais do homem e conseqüente positivação nas declarações de direito é matéria recente que está longe de esgotar suas múltiplas possibilidades, visto que evolução da Humanidade é dinâmica e sempre atrai a conquista de novos direitos “caracteriza-se como reconquista de algo que, em termos primitivos, se perdeu, quando a sociedade se dividira entre proprietários e não proprietários.”

Maino pontua que o conceito de Direitos Fundamentais está fortemente vinculado ao conceito de Direitos Humanos, não obstante a comumente dificuldade, presente na literatura, de definir ambos institutos. Há em comum a ideia de que existe uma dimensão do Direito que é necessária para o livre desenvolvimento da pessoa humana:

Debemos buscar una conceptualización y fundamentación de los derechos fundamentales que los ubiquen em el justo lugar que deben ocupar em cualquier sistema jurídico que aspire a ser justo, respetando la inabarcable dignidade que el hombre tiene como criatura única y singular sobre la tierra. Para ello es necesario recuperar el horizonte de los deberes tanto desde el punto de vista social y político, como también desde el punto de vista jurídico. Ello nos permitirá alcanzar una vivencia del derecho afirmativa, que reconozca al outro em su alteridade, como ‘alter ego’ como otro que es igual a mí, que tiene mi misma condición y a quien por lo tanto estoy obligado, le debo, em um contexto de libertad y de respeto.⁷¹⁷

Para Ferrajoli os Direitos Fundamentais:

⁷¹⁵ SARMENTO, Daniel Antônio de Moraes. Os direitos fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Crise e desafios da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 375.

⁷¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p.151.

⁷¹⁷ “Devemos buscar una conceituação e justificação dos direitos fundamentais que os aloquem no justo lugar que devem ocupar em qualquer sistema jurídico que aspire a ser justo, respeitando a incalculável dignidade que o homem tem como criatura única e singular sobre a terra. Para isto é necessário recuperar o horizonte de deberes tanto do ponto de vista social político, como também do ponto de vista jurídico. Isto nos permitirá alcançar uma vivência de Direito afirmativa, que reconhece o outro em sua alteridade como ‘alter ego’ como um outro que é igual a mim, que tem a minha mesma condição e a que, portanto, sou obrigado, ou devo um contexto de liberdade e respeito.” (Tradução livre do autor da Tese). MAINO, Carlos Alberto Gabriel; Derechos Fundamentales y la necesidad de recuperar los deberes aproximación a la luz del pensamiento de Francisco Puy. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; CARBONELL, Miguel; (Coords.) **Direitos, Deveres e Garantias Fundamentais**. Jus Podivm, 2011, p. 42.

(...) son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adstrita a un sujeto, por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.⁷¹⁸

Infere-se dos escólios de Ferrajoli que o autor compreende os Direitos Fundamentais por três relevantes vertentes: a primeira, conceitua-os como direitos indisponíveis e inalienáveis, adstritos a todas as pessoas, como cidadãos; a segunda, afirma que são fundamentais aqueles direitos universais estabelecidos no plano do direito positivo; a terceira, revela a necessidade de formulação de critérios metaéticos e metapolíticos idôneos para identificar quais direitos devem ser garantidos como fundamentais.

Peces Barba, em conceituação adotada nesta pesquisa como COP, define os Direitos Fundamentais como um:

Concepto que comprende tanto los presupuestos éticos, como los componentes jurídicos, que incluye una posición moral respecto a la dignidad humana; su relevancia jurídica se produce cuando se ve concretizado en derechos que forman parte de la norma básica material del ordenamiento.⁷¹⁹

Antes de se pontuar a caracterização, retromencionada, que cinge os Direitos Fundamentais, faz-se breve digressão para consignar as gerações ou

⁷¹⁸ "(...) são direitos fundamentais todos aqueles direitos subjetivos que correspondem universalmente a todos os seres humanos enquanto dotados do *status* de pessoas, de cidadãos ou de pessoas com capacidade de fato, entendendo por direito subjetivo qualquer expectativa positiva (de prestação) ou negativa (de não sofrer lesão), atribuída a um sujeito por uma norma jurídica; status é a condição de um sujeito, prevista por norma jurídica positiva como pressuposto de sua idoneidade para ser titular de situações jurídicas e/ou autor dos atos que são o exercício das mesmas." (Tradução livre do autor da Tese). FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías. La ley del más débil**. Madrid: Editorial Trotta, 2001, p. 37.

⁷¹⁹ "Conceito que compreende tanto os pressupostos éticos, como os componentes jurídicos, é inclusive uma posição moral na dignidade da pessoa humana; sua relevância jurídica ocorre quando se vê a concretização de direitos que estruturam a norma básica do ordenamento material." (Tradução livre do autor da Tese). PECES BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1999, p. 37.

dimensões que, historicamente, perfazem a evolução dos Direitos Fundamentais.

A primeira geração ou dimensão dos Direitos abriga conquistas travadas por volta dos séculos XVII e XIX, cuja pretensão consistia em limitar os poderes do Estado. Entre referidos direitos figuram os que traduzem valores relativos à pessoa humana, são as chamadas liberdades negativas, porque afastam ou limitam a intervenção do Estado na esfera privada da individualidade da pessoa humana. Nesse rol figuram a igualdade, a vida, a propriedade, a liberdade de expressão e religiosa, dentre outros.

Não se pode perder de vista que os fundamentos da primeira dimensão dos Direitos Fundamentais remonta aos clássicos do jusnaturalismo. Locke há muito já evidenciava a existência de direitos naturais, intrínsecos à condição humana do homem, que reflexamente originavam direitos individuais indisponíveis, irrenunciáveis, porque acima dos direitos naturais em seu estado natural, como os decantados direitos à vida, liberdade e propriedade, que futuramente tornaram-se o tripé balizador dos Direitos Fundamentais:

Man being born, as has been proved, with a title to perfect freedom, and na uncontrolled enjoyment of all the rights and privileges of the law of nature, equally with any other man, or number of men in the world, hath by nature a power, not only to preserve his property, that is, his life, liberty and estate, against the injuries and attempts of other men.⁷²⁰

Pizzorusso⁷²¹, a respeito da primeira dimensão dos Direitos, vislumbra a barreira que se impõe entre o Estado e o indivíduo, limitando a atuação daquele com o escopo de “(...) por un lado, a impedir intromisiones injustificadas en la persona

⁷²⁰“O homem ao nascer, como tem-se provado, nasce com um título para a liberdade perfeita e um prazer descontrolado por todos os direitos e privilégios da lei da natureza, em igualdade com qualquer outro homem, ou o número de homens no mundo, tem por natureza um poder, não só para preservar sua propriedade, isto é, sua vida, liberdade e propriedade, contra as lesões e as tentativas de outros homens”. (Tradução livre do autor da Tese). LOCKE, John. **The Second Treatise of Civil Government**. London: Prometheus Books, 1690, p. 87-89.

⁷²¹ “(...) por um lado, impedir intromissões injustificadas na esfera privada da pessoa humana, como ser moral, por outro, a permitir a formação autônoma de suas próprias decisões e a manifestação do pensamento individual.” (Tradução livre do autor da Tese). PIZZORUSSO, Alessandro. **Las generaciones de derechos**. Tradução de Daniel Berzosa López. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 5, 2001, p. 296.

como ser moral y en su esfera privada y, por otro, a permitir la formación autónoma de las propias decisiones y la manifestación del pensamiento individual”.

Araújo e Nunes Júnior anotam que cogitados direitos representam o primeiro passo rumo à verdadeira:

alforria do ser humano reconhecido por uma Constituição. São direitos que surgiram com a ideia de Estado de Direito, submisso a uma Constituição. (...) O Estado deveria ser apenas o guardião das liberdades, permanecendo longe de qualquer interferência no relacionamento social. São as chamadas “liberdades públicas” ou “direitos negativos”, pois exigem do Estado um comportamento de abstenção.⁷²²

A esse respeito, Silva, Silva e Espíndola retratam que:

Os direitos de primeira geração contemplam um conjunto de liberdades, denominadas liberdades de expressão coletiva dentre as quais, os direitos de imprensa, manifestação, reunião, associação, dentre outras, e direitos de participação política, direito de voto e capacidade eleitoral passiva. Identifica-se a relação entre os direitos fundamentais e a democracia.⁷²³

A segunda dimensão dos Direitos corresponde aos direitos sociais, que ao contrário dos direitos de primeira dimensão, reclamam uma atuação positiva do Estado com o desiderato de se garantir direitos aos indivíduos que materializam o bem-estar social. Neste leque estão a educação, o trabalho, saúde, assistência social, dentre outros. Sob a ótica de Schafer:

Os direitos fundamentais de segunda geração são, pois, os direitos econômicos, sociais e culturais, nos quais o Estado assume uma indiscutível função promocional, satisfazendo ativamente as pretensões dos cidadãos, tendo por objetivo concretizar os primados da igualdade material. Diante disso os elementos caracterizadores dos direitos de segunda geração são os seguintes: igualdade; função

⁷²² ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. rev. atual. até a EC 95 de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Editora Verbatim, 2017, p. 159.

⁷²³ SILVA, Juliana Gomes; SILVA, Adamir André; ESPINDOLA, Angela Araújo da Silveira. Direitos Humanos e Direitos Fundamentais enquanto pilares do Estado Democrático de Direito e sua concretização. **Direitos humanos e jurisdição consolidado da interação dos projetos de pesquisa 2015**. Organizador Celso Hiroshi Iocohama, Bruno Smolarek Dias, Rafael Guimarães. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI; Umuarama: UNIPAR, 2015, p. 124. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em 05.07.2017.

do Estado: promocional; eficácia vinculativa principal da norma: Estado; espécie de direito tutelada: individual, com marcados traços de homogeneidade; concepção política de Estado: contemporâneo (Estado Social).⁷²⁴

Os Direitos de segunda dimensão compreendem as liberdades positivas, reais ou concretas (direitos econômicos, sociais e culturais),⁷²⁵ por meio dos quais se intenta estabelecer uma liberdade real e igual para todos, mediante a ação corretiva dos Poderes Públicos nas esferas da saúde, educação, trabalho, assistência social, lazer, entre outras⁷²⁶.

Araújo e Nunes Júnior registram os Direitos de segunda dimensão como 'direitos de crença' pois trazem consigo a esperança de uma participação ativa do Estado:

Traduzem uma etapa de evolução na proteção da dignidade humana. (...) Se os direitos fundamentais de primeira geração tinham como preocupação a liberdade contra o arbítrio estatal, os de segunda geração partem de um patamar mais evoluído: homem, liberto do julgo do Poder Público, reclama agora uma nova forma de proteção da sua dignidade, como seja, a satisfação das necessidades mínimas para que se tenha dignidade e sentido na vida humana.⁷²⁷

Borges e Arizio formulam a seguinte contribuição quanto às dimensões dos Direitos Fundamentais:

Os direitos fundamentais são produto do tempo. Esta assertiva encontra fundamento verossímil na história de construção das prerrogativas humanas. Isto, vez que, com o passar dos anos, as pessoas precisavam de necessidades diferentes, as relações sociais se tornaram diversas, assim, havendo imperatividade de modificação e acréscimo ao rol de prerrogativas das pessoas. Desta forma, inicialmente, estruturou-se os direitos fundamentais de primeira geração – que dizem respeito à proteção direta das pessoas, entre si

⁷²⁴ SCHAFFER, Jairo. **Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário – uma proposta de compreensão**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Ed., 2005, p. 30-31.

⁷²⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 517.

⁷²⁶ MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 135.

⁷²⁷ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. rev. atual. até a EC 95 de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Editora Verbatim, 2017, p. 159-160.

e frente ao Estado. Em um segundo momento, originaram-se os direitos sociais, então compreendidos como direitos de segunda geração – direitos econômico-sociais, de cunho coletivo. Estes últimos, pela primeira vez editados, de modo significativo, pela Constituição alemã de 1919, a famosa Constituição de Weimar.⁷²⁸

A terceira dimensão dos Direitos Fundamentais compreende indivíduos que estão inseridos em titularidade coletiva ou difusa e que traduzem os direitos relativos à solidariedade, fraternidade, qualidade de vida, autodeterminação dos povos, meio ambiente sadio e equilibrado, e outros mais.

Teixeira⁷²⁹, ao pesquisar os Direitos Fundamentais de terceira dimensão, traz que “ao lado dos direitos civis e políticos (primeira geração), dos direitos sociais, econômicos e culturais (segunda geração), emergem os direitos que, além de ter por valor supremo o homem, o focalizam sob o ângulo da fraternidade”.

Silva, Silva e Espíndola⁷³⁰ relatam que os Direitos Fundamentais de terceira dimensão possuem características que os particularizam como “titularidade coletiva, indefinida e indeterminável, a qual se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e a qualidade de vida.” Justino de Oliveira conceitua e especifica o rol de direitos que integram a citada dimensão:

Os direitos fundamentais de terceira dimensão, conhecidos por expressarem valores atinentes à solidariedade e à fraternidade, são construídos em torno da titularidade coletiva ou difusa de um certo elenco de direitos, fruto de reivindicações e destinados à proteção de grupos humanos, povos, nações, coletividades regionais ou étnicas. Enfim, destinam-se ao gênero humano, em sentido amplo. Originalmente formatados no âmbito internacional, seriam aqueles

⁷²⁸ BORGES, Bruna Adeli; ARIZIO, Silvia Helena Arizio. Atuação da constituição dirigente acerca do direito social ao lazer e a importância do desenvolvimento sustentável. **Diálogos fundamentais entre direito e democracia**. Organizadores: Franciane Hasse, Regiane Nistler, Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino. Itajaí: Univali, 2017, p. 58-59. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>> Acesso em: 05.07.2017.

⁷²⁹ TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A formação do juiz contemporâneo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, n. 137, ano 35, p. 137-144, jan./mar. 1998, p. 137.

⁷³⁰ SILVA, Juliana Gomes; SILVA, Adamir André; ESPINDOLA, Angela Araújo da Silveira. Direitos Humanos e Direitos Fundamentais enquanto pilares do Estado Democrático de Direito e sua concretização. **Direitos humanos e jurisdição consolidado da interação dos projetos de pesquisa 2015**. Organizador Celso Hiroshi Iocohama, Bruno Smolarek Dias, Rafael Guimarães. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI; Umuarama: UNIPAR, 2015, p. 132. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em 05.07.2017.

direitos decorrentes da percepção da divisão do mundo entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, nascendo na segunda metade do século XX, a partir de reflexões sobre temas como desenvolvimento, meio ambiente e paz, entre outros. Entretanto, solidificou-se o entendimento segundo o qual constituem direitos dessa dimensão os relativos (i) ao desenvolvimento, (ii) à autodeterminação dos povos, (iii) à paz, (iv) ao meio ambiente e à qualidade de vida, (v) à conservação e utilização do patrimônio comum da humanidade – histórico e cultural, e (vi) à comunicação.⁷³¹

No que tange ao meio ambiente, matéria essencial da temática Sustentabilidade, objeto desta Tese, Bodnar demonstra que a solidariedade é valor fundamental, de forte substrato ético, capaz de organizar e harmonizar as relações humanas, em especial a relação do homem com o meio ambiente, este recepcionado como lar comunitário que a todos acolhe.

Nessa perspectiva, são os robustos vínculos da solidariedade com as presentes e futuras gerações que promovem eficaz proteção ao meio ambiente por meio do Direito:

(...) na escalada evolutiva dos direitos fundamentais, classificados em gerações ou dimensões, merecem especial destaque os direitos-deveres de solidariedade. A solidariedade, prevista implícita ou explicitamente nas constituições, ganha posição jurídica destacada e constitui o valor central na construção de uma teoria dos deveres fundamentais. Isso tudo porque assim como é possível avaliar a fundamentalidade de um direito pelo seu grau de vinculação com o princípio da dignidade humana, também é possível dimensionar a fundamentalidade de um dever pela proximidade deste com o princípio fundamental da solidariedade. O meio ambiente está vinculado de forma muito intensa e direta tanto com a dignidade humana como com a solidariedade. Afinal, a verdadeira justiça social e ambiental somente será alcançada com a concretização simultânea da dignidade humana e da solidariedade.⁷³²

A vinculação da tutela ambiental ao Princípio da Sustentabilidade, em hermenêutica constitucional, é o sustentáculo da afirmação, pelo pesquisador, de

⁷³¹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração Pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. **Cadernos da Escola de Direitos e Relações Internacionais da UniBrasil**, jan/dez, 2007, p. 149.

⁷³² BODNAR, Zenildo. Principios estructurantes de la jurisdicción ambiental. In: **Meio ambiente, transnacionalidade e sustentabilidade**, vol. 1, organizadores: Paulo Márcio Cruz, Liton Lanes Pilau Sobrinho e Marcos Leite Garcia – Dados Eletrônicos – Itajaí - SC: UNIVALI, 2014, pp. 163-164.

que a Sustentabilidade é um Direito Fundamental, devendo ser interpretado como princípio constitucional sistemático, conforme se demonstrará na subseção 5.6 deste Trabalho Doutoral.

Registra-se, ainda, que alguns autores, entre eles Bonavides⁷³³, Sarlet⁷³⁴, Miranda⁷³⁵, Oliveira⁷³⁶, vêm discutindo a existência de Direitos de quarta dimensão, envolvendo questões como biotecnologia, bioengenharia, manipulação genética, e quinta dimensão, como a cibernética. Bulos⁷³⁷ chega a apontar até mesmo uma sexta dimensão, consistente no direito à democracia, à informação e ao pluralismo político, porém os referidos direitos ainda carecem de consenso ou consolidação na esfera do direito internacional.

Pode-se, nesse momento, com os aportes teóricos retrotranscritos, apontar alguns pilares que caracterizam os Direitos Fundamentais. José Afonso da Silva⁷³⁸ - espancando a corrente sustentada pelos jusnaturalistas de que aludidos direitos são inatos, absolutos, invioláveis e imprescritíveis - expõe que eles são direitos constitucionais dotados de historicidade (nascem, modificam-se e desaparecem); inalienabilidade (intransferíveis, inegociáveis, carentes de qualquer caráter patrimonial); imprescritibilidade (a prescrição é um instituto jurídico que só atinge direitos de caráter material); irrenunciabilidade (ainda que se deixe de exercê-los não se admite sua renúncia).

Mendes e Branco⁷³⁹, na mesma linha defendida pelo professor José Afonso da Silva, indicam como características afetas aos Direitos Fundamentais a

⁷³³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007, p. 51.

⁷³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Ed., 2007, p. 60.

⁷³⁵ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed., Tomo IV - Direitos Fundamentais. 3. ed. Rio de Janeiro: Coimbra Editora, 2000, p. 24.

⁷³⁶ OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. **Teoria jurídica e novos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000, p. 86.

⁷³⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011, pp. 520-521.

⁷³⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p.183.

⁷³⁹ MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, pp. 141-145.

historicidade, a inalienabilidade, a indisponibilidade e a sua constitucionalização. Esta corresponde à sua consagração em preceitos da ordem jurídica e que servem como traço divisor entre as expressões Direitos Humanos e Direitos Fundamentais.

Bulos⁷⁴⁰ não destoa dos demais autores já citados e apregoa que alegados direitos são históricos, universais, cumuláveis (ou concorrentes), irrenunciáveis, inalienáveis, imprescritíveis e relativos (ou limitados).

Araújo e Nunes Júnior⁷⁴¹ pontificam que os Direitos Fundamentais constituem uma categoria jurídica com características intrínsecas que reúnem a historicidade; a autogeneratividade (sua institucionalização em determinada ordem jurídica não desqualifica sua jusnaturalização ou aspectos relacionados à sua natureza de valores que plasmaram conceitos como dignidade humana, igualdade, liberdade, fraternidade, etc.); a universalidade; a limitabilidade (que se contrapõe a ideia de direitos absolutos); a irrenunciabilidade, a concorrência (revela que os Direitos Fundamentais são cumuláveis pelo indivíduo); como características extrínsecas. O autor aponta a rigidez constitucional, o clausulado em normas pétreas e a indicação de aplicabilidade imediata de seus preceitos (art. 5º, § 1º da CRFB/1988).

Como visto, ainda que a literatura revele que a dificuldade em definir as características dos Direitos Fundamentais seja a mesma de conceituá-los, há na doutrina relativa harmonia do feixe que compõe o núcleo essencial de referidos caracteres.

Nesse sentido, parece pacífico que um direito individual, para ser fundamental, possa até demandar, *a priori*, o auxílio da hermenêutica constitucional, uma vez que o rol de Direitos Fundamentais na atual Constituição brasileira não é taxativo, pois “esta lista é exemplificativa. Não exaure o catálogo de Direitos e

⁷⁴⁰ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 523.

⁷⁴¹ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. rev. atual. até a EC 95 de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Editora Verbatim, 2017, pp. 161-169.

Garantias Fundamentais, que demandam pesquisa na Carta de 1988, ultrapassando, inclusive, o âmbito do art. 5º, como decidiu o Supremo Tribunal Federal”, entretanto, indigitados Direitos não poderão padecer de certas características, como a irrenunciabilidade, a imprescritibilidade, a indisponibilidade.

José Afonso da Silva⁷⁴², analisando a incidência dos Direitos Fundamentais na CRFB/1988, os classifica em cinco grupos: direitos individuais (art. 5º), direitos à nacionalidade (art. 12); direitos políticos (art. 14 a 17); direitos sociais (arts. 6º e 193 e ss.); direitos coletivos (art. 5º) e direitos solidários (arts. 3º e 225). Murillo delinea que a realização dos Direitos Fundamentais consubstancia-se na razão de ser do Estado:

(...) no hay duda de que constituyen el núcleo del ordenamento constitucional y, por tanto, del ordenamento jurídico. El Estado como organización política jurídicamente organizada tiene su razón de ser en la realización de los derechos fundamentales.⁷⁴³

Araújo e Nunes Júnior⁷⁴⁴ postulam que da análise das características dantes mencionados, é possível se inferir que na Constituição Federal vigente os Direitos Fundamentais não se limitam àqueles circunscritos ao Título II (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, Dos Direitos Sociais, Da Nacionalidade, Dos Direitos Políticos, Dos Partidos Políticos), uma vez que, por meio da interpretação sistemática, referidos direitos se espraiam pelo texto constitucional. Como exemplo, os autores mencionam que os destinatários do art. 6º estão detalhados no art. 196 e 197 da mesma *Lex Mater*.

Sarlet colaciona que a Constituição de 1988 consagrou em seu texto significativas inovações na seara dos Direitos Fundamentais, fruto do amplo

⁷⁴² SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p.186.

⁷⁴³ “Não há dúvida de que constitui o núcleo do ordenamento constitucional e portanto, do ordenamento jurídico. O Estado como organização política jurídicamente organizada tem sua razão de ser na realização dos direitos fundamentais.” (Tradução livre do autor da Tese). MURILLO, Pablo Lucas. **El derecho a la autodeterminación informativa**. Madrid: Tecnos, 1990, p. 17.

⁷⁴⁴ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. rev. atual. até a EC 95 de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Editora Verbatim, 2017, p. 170.

processo de discussão oportunizado com a redemocratização do País após o período da ditadura militar e que refletiu, sobremaneira, no catálogo de mencionados direitos e no respectivo sistema de garantias, entretanto:

(...) a ausência de um anteprojeto oficial devidamente sistematizado (além do texto preparado pela assim designada Comissão Afonso Arinos), bem como a precária e apressada sistematização na fase final do processo constituinte, acabou por influenciar também o título dos direitos fundamentais, no que diz com importantes problemas de ordem metodológica, a coordenação entre alguns dispositivos, entre outros aspectos que poderiam ser destacados.⁷⁴⁵

O autor em comento, não obstante as considerações pontuadas, assevera que o grande número de direitos reconhecidos pelo constituinte originário são assegurados e fortalecidos por se vincularem ao labor da jurisdição constitucional e a concreta ampliação dos instrumentos tuteladores dos direitos disponibilizados pelo constituinte, a exemplo do Mandado de Injunção, *Habeas Data*, Ação Popular, Mandando de Segurança, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, entre outros.⁷⁴⁶

Segue-se agora a dimensionar, adiante, de que forma a Administração Pública promove a efetivação dos Direitos Fundamentais.

5.3 Da Efetivação dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública

A efetivação dos Direitos Fundamentais por parte da Administração Pública é matéria que vem ganhando, cada vez mais, robustez no universo acadêmico e jurídico. Nesta Tese é de primordial relevância identificar e debater a forma como a Administração Pública promove e garante ditos direitos e delimita seu alcance.

⁷⁴⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – Notas Introdutórias ao Sistema Constitucional de Direitos e Deveres Fundamentais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 184.

⁷⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – Notas Introdutórias ao Sistema Constitucional de Direitos e Deveres Fundamentais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 185.

Insta, de plano, afirmar, que a efetivação dos Direitos Fundamentais pelo Poder Público é um dever, um imperativo, uma forçosa obrigação imposta pela interpretação do texto constitucional. Nesse sentido, Sarlet aduz que por força dos deveres de proteção, incumbe aos órgãos estatais, de forma permanente e preventiva, assegurar níveis eficientes de tutela para os diversos bens fundamentais:

(...) o que implica não apenas a vedação de omissões, mas também a proibição de uma proteção manifestamente insuficiente, tudo sujeito a controle por parte dos órgãos estatais (...) Assim, os deveres de proteção, implicam deveres de atuação (prestação) do Estado e, no plano da dimensão subjetiva – na condição de direito à proteção -, inserem-se no conceitos de direitos a prestações estatais.⁷⁴⁷

Mendes e Branco ensinam que os Atos da Administração Pública devem estar vinculados à observância dos Direitos Fundamentais, com efeito, a Administração compreende não apenas as pessoas jurídicas de direito público, mas também todas as pessoas de direito privado que disponham de poderes públicos:

Administração, evidentemente, também se vincula aos direitos fundamentais. (...) A vinculação da Administração às normas de direitos fundamentais torna nulos os atos praticados com ofensa ao sistema desses direitos. De outra parte, a Administração deve interpretar e aplicar as leis segundo os direitos fundamentais.⁷⁴⁸

Justen Filho também é categórico em sua defesa da vinculação do direito administrativo à realização dos Direitos Fundamentais, definidos especialmente a partir da dignidade humana. Sob a lente do autor, há dois prismas que orientam a ventilada vinculação. A primeira delas alerta que o direito administrativo é um instrumento que limita o poder (estatal e não estatal). Tal vertente se enquadra na atuação negativa ou omissiva do Estado, que promove a garantia dos ditos direitos de primeira dimensão. Sob outro prisma:

(...) o direito administrativo tem um compromisso com a realização

⁷⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – Notas Introdutórias ao Sistema Constitucional de Direitos e Deveres Fundamentais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 186.

⁷⁴⁸ MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017, p. 147.

dos interesses coletivos e com a produção ativa dos valores humanos. Há valores fundamentais a serem realizados, cuja afirmação é inquestionável e cuja produção não pode ser deixada às escolhas individuais egoísticas. É necessário produzir organizações estatais e não estatais para promover esses valores fundamentais. O direito administrativo é o instrumento jurídico e social para a atuação dessas organizações e para a realização dessas atividades. Essa é a faceta que se diria de atuação positiva ou comissiva. (...) Nem é satisfatório aludir a concepções meramente formais, tais como “interesse público”, “bem comum” e assim por diante. O direito administrativo – e o estado, assim como outras instituições não governamentais que desempenham, atividades similares – somente se justificam como instrumento para a realização dos direitos fundamentais, entre os quais avulta de importância a dignidade humana.⁷⁴⁹

Justino de Oliveira não dissente do que afirmado até agora, e acastela que há um itinerário obrigatório a ser percorrido pelo ente estatal quanto ao respeito aos valores fundamentais constitucionalmente consagrados e fundamentos do Estado brasileiro, insculpidos no art. 1º da CRFB/1988, não podendo o Estado isentar-se de suas responsabilidades nesta seara:

Isso significa que mesmo diante da escassez de recursos públicos - fato que eventualmente pode ser tido como obstáculo para a efetivação de direitos sociais pela via direta da prestação de serviços públicos - o Estado não pode isentar-se de suas responsabilidades nesse campo; a ele cumpre promover uma série de outras ações (v.g. fomento, regulação, parcerias), as quais igualmente visam promover os valores fundamentais constitucionalmente consagrados. (...) Importa evidenciar que o Estado não pode desobrigar-se do seu papel de indutor, promotor e garantidor dos direitos fundamentais. Ao contrário, cumpre à organização estatal - mormente por meio de seu aparato administrativo - exercer ações em número, extensão e profundidade suficientes para bem desincumbir-se da obrigação constitucional de realizar um dos valores que fundamentam a República Federativa do Brasil: a dignidade da pessoa humana (inc. III do art. 2º da Constituição Brasileira).⁷⁵⁰

Dias anota que a CRFB/1988 é uma das mais avançadas do mundo, principalmente por assumir a ideia de integração harmônica entre os Direitos Fundamentais, assim, sob o influxo dos direitos sociais e persecução de Eficácia

⁷⁴⁹ JUSTIN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. rev. e atual. 1. Reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 67-68.

⁷⁵⁰ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração Pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. **Cadernos da Escola de Direitos e Relações Internacionais da UniBrasil**, jan/dez, 2007, p. 149-150.

plena ao princípio da dignidade humana, esta constitui um fundamento da República brasileira.

Nesse lanço, desde que os Direitos Fundamentais foram positivados constitucionalmente, a discussão acerca do seu fundamento ou valor jurídico tornou-se secundária, o problema que atualmente se impõe é o da sua Efetividade, e a questão da Eficácia dos direitos econômicos, sociais e culturais o dilema que se impõe para a Administração Pública. Nesse diapasão, a autora pondera e propõe:

É certo, pois, que já não cabe pensar o direito público a partir de categorias teóricas forjadas ao longo do século XIX. É preciso, ao contrário, reconstruí-lo para a afirmação dos direitos fundamentais dilatados desde o século XX e juridicamente consagrados nos hodiernos textos constitucionais. (...) No período mais recente, de consolidação do regime democrático brasileiro, crescem as pressões para o atendimento de demandas sociais reprimidas, o que vem carreando preocupação com a eficiência administrativa, ou seja, com a rapidez e com a adequação dos resultados a fins manifestos. Essa aflição justifica a busca por novos instrumentos de atuação da Administração pública em prol da efetivação de direitos fundamentais. A constitucionalização e, nessa medida, a politização do direito administrativo pode satisfazer essa pretensão.⁷⁵¹

Sarmiento argumenta que, em conformidade com o inciso IV do art. 3º da CRFB/1988, constitui-se objetivo da República brasileira promover o bem de todos, sob esse prisma, é dever do Estado a guarda e defesa dos Direitos Fundamentais:

Embora continue sendo essencial proteger as pessoas do arbítrio do Estado, os poderes públicos são agora concebidos como responsáveis pela promoção e defesa dos direitos fundamentais, diante dos perigos que rondam as pessoas na própria sociedade. Isto justificará uma ingerência estatal muito mais profunda e extensa (...).⁷⁵²

Medeiros e Wacheleski lecionam que a proteção dos Direitos Fundamentais por parte do Poder Público representa o próprio fundamento do

⁷⁵¹ DIAS, Solange Gonçalves. Estado, Constituição e Direito Administrativo: caminhos para a efetividade dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu**, n. 3, primeiro semestre de 2015, p. 3-22. Disponível em: <http://www.usjt.br/revistadireito/>. Acesso em: 19.12.2016.

⁷⁵² SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 65.

Estado no exercício do poder que lhe é atribuído, por tal razão pode-se afiançar a existência de um Direito Fundamental à boa administração que se resume naquela Administração Pública que está compromissada não apenas com a legalidade, mas com a legitimação dos fundamentos do Estado:

Nota-se que deve haver um forte elo entre o cidadão e a concretização e proteção de direitos fundamentais por parte do Estado, já que a proteção do cidadão é um dos objetivos primeiros do Estado, pela sua própria razão de ser, que deve o cidadão da ação dos demais, logo não podendo ser ele – o Estado – o responsável pela afronta a direitos fundamentais do cidadão. Pode-se questionar qual seria a razão do próprio Estado e motivo de sua legitimação de poder se não tivesse por finalidade a proteção do cidadão.⁷⁵³

Nessa definição, deve o Estado concretizar os Direitos Fundamentais por meio dos seus agentes e esforçar-se ao máximo para prestar suas funções com o mais elevado teor de excelência e assim atingir o *status* de uma boa administração, capaz de oportunizar vida digna à coletividade. Nessa perspectiva, Juarez Freitas assegura que o modelo de boa Administração Pública:

Trata-se do direito fundamental à administração pública, eficiente, eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem.⁷⁵⁴

Das lições doutrinárias dos autores trazidos a lume, pode-se afirmar que a Administração Pública possui o dever de garantir e assegurar os Direitos Fundamentais por serem fundamentos da República brasileira, acenada assertiva encontra-se arraigada à própria gênese do conceito de boa Administração Pública,

⁷⁵³ MEDEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. O direito fundamental à boa administração pública: sua fundamentalidade material. **Direito administrativo e gestão pública I**, [Recurso eletrônico on-line] organização: CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara; coordenadores: Maria Tereza Fonseca Dias, Lucas Gonçalves Da Silva, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas – Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 78. Disponível: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/1ppyi8tz/dJVjjS025EZxH6Xg.pdf>. Acesso em: 16.07.2016.

⁷⁵⁴ FREITAS, Juarez. **Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 19.

este, como visto, direito que enrobustece o feixe de Direitos Fundamentais.

Necessário se torna, nessa quadra, adentrar ao tema seguinte para, por meio de todos os recursos teórico-metodológicos eleitos para esta pesquisa, promover a competente arguição, sustentação e demonstração de que a Sustentabilidade também é um Direito Fundamental, essencial à dignidade da pessoa humana, e como tal, deve ser observado pela Administração Pública e tutelada pelos Órgãos Superiores de Controle Externo.

5.4 A Sustentabilidade como Direito Fundamental Essencial para Efetivação do Direito à Dignidade da Pessoa Humana

O Princípio da Sustentabilidade presente na CRFB/1988 é concebido nesta Tese em sua amplitude jurídica, elevado ao *status* de Direito Fundamental que transcende a mera questão ambiental em virtude da extraordinária interligação existente entre o princípio da dignidade da pessoa humana e a ética que subjaz a concepção de Sustentabilidade, entretantes, não se pode perder de vista o legado de Kant, um dos principais teóricos do princípio da dignidade humana, para quem a dignidade era sentida por lente antropocêntrica:

No reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode por-se em vez dela qualquer outra como equivalente, mas quando uma coisa está acima de todo preço, e portanto não permite equivalente, então tem ela dignidade(...). Esta apreciação dá pois a conhecer como dignidade o valor de uma tal disposição de espírito e põe-na infinitamente acima de todo preço. Nunca ela poderia ser posta em cálculo ou confronto com qualquer coisa que tivesse preço, sem de qualquer modo ferir a sua santidade?⁷⁵⁵ (sic)

A Carta Constitucional brasileira de 1988 elevou o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana à posição de fundamento da República Federativa do Brasil, asseverando, assim, que toda ação estatal deve considerar a pessoa humana como a destinatária final de seus atos.

⁷⁵⁵ KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**. Tradução de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2006. Coleção A Obra-Prima de Cada Autor, 2006, p. 33.

A alocação da pessoa humana no centro das atenções do Estado não conflita, entretanto, com o Princípio da Sustentabilidade, porque este, não obstante o meio ambiente estar situado no rol de direitos de terceira dimensão, assenta-se sobre os direitos à fraternidade que não se filia ao patrimônio do indivíduo ou da coletividade, mas está na gênese do gênero humano, e como tal, sob a dimensão da Sustentabilidade ética, que perpassa, essencialmente, qualquer concepção de bem-estar humano e social.

Assim, a Sustentabilidade exige uma visão e compreensão sistêmica do mundo e não apenas antropocêntrica, mas biocêntrica por excelência, capaz de ensejar:

Uma nova visão de mundo centrada na vida, percebendo a realidade de forma integrada e complexa, valorizando as formas de relação e de conhecimento possíveis a partir do princípio biocêntrico, está se firmando com novas propostas de pensamento, de relacionamento e de organização da cultura.⁷⁵⁶

Em reforço, Mafra enfatiza que a Sustentabilidade é Direito Fundamental de inquestionável valor supremo:

Ademais, a sustentabilidade é valor supremo e princípio constitucional, responsável por trazer caráter valorativo para o desenvolvimento “sustentável”, vez que o condiciona a ter sustentabilidade em todas as suas vertentes. Ela é direito fundamental material não escrito de categoria decorrente e implícita.⁷⁵⁷

Nesse prumo, no que concerne ao caráter fundamental de que se reveste a Sustentabilidade, é digno de relevante registro preliminar dizer que a Constituição Federal de 1988 proclama inclemente e imperiosamente, em seu art. 225, que “o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e um direito de todos os cidadãos,

⁷⁵⁶ VECCHIA, Agostinho Mario Dalla. Aspectos da metodologia em biodança. **Revista pensamento biocêntrico**, n. 01, out/dez 2004, p.8. Disponível em: http://www.pensamentobiocentrico.com.br/content/edicoes/pensamento_biocentrico_01.pdf. Acesso em: 11.07.2015.

⁷⁵⁷ MAFRA, Juliete Ruana. O paradigma da sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro: um direito fundamental material. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015, p. 561. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 18.06.2016.

estando o Poder Público e a coletividade obrigados a preservá-los e defendê-los”.

Mencionada Carta Cidadã, por seu turno, qualifica um paradigma amostral no Título II, arts. 5º até 17 - dos Direitos e Garantias Fundamentais - e confere especial relevo, sob a forma de norma geral inclusiva, ao § 2º do art. 5º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.⁷⁵⁸

Desse modo, conforme já descortinado no subtópico 5.2 desta Tese, é a toda evidência, revelador, que da hermenêutica constitucional que deflui da leitura e interpretação do § 2º do art. 5º, ser os Direitos e Garantias Fundamentais trazidos a lume na pauta do referido artigo uma listagem de cunho eminentemente exemplificativo, sem, contudo, pretender exaurir naquele *locus* a vastidão de outros Direitos e Garantias Fundamentais.

Esses direitos estão formalizados no Fundamento de Validade de toda a ordem jurídica brasileira, a CRFB/88, destacadamente o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, estatuído na cláusula constitucional, vertida no art. 225 da CRFB/88, por sua vez, caracterizando-se como um genuíno Direito Fundamental.

A sustentabilidade, conforme ensinam Jalkanen & Nygren⁷⁵⁹, está intimamente relacionada com a continuidade das sociedades humanas e da natureza, assim como ao bem-estar dos indivíduos. O princípio da Sustentabilidade está destinado a orientar as atividades humanas no sentido de um futuro seguro, para controlar sistemas dinâmicos e vivos. Sua história também tem relação com a suficiência de recursos naturais e a preservação dos ecossistemas. A escassez de recursos é a preocupação central da Sustentabilidade.

⁷⁵⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 de julho de 2016.

⁷⁵⁹ JALKANEN, Anneli. NYGREN, Pekka. Sustainable use of renewable natural resources — from principles to practices. **University of Helsinki Department of Forest Ecology Publications**, 2005, p. 2-3. Disponível em: < <http://www.helsinki.fi/mmttdk/mmeko/sunare>>. Acesso em: 13/10/2016.

Esses autores compreendem a Sustentabilidade como uma norma social, uma expectativa compartilhada de comportamentos que indica o que é considerado culturalmente desejável e adequado. É uma regra moral ou um conjunto de regras morais, que se resumem em satisfazer às necessidades da geração presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas necessidades.

Vasto é o rol de autores na literatura mais autorizada que sinalizam que o Princípio da Sustentabilidade é, indubitavelmente, um Direito Fundamental. Há autores que vinculam a referida afirmação à questão ambiental, outros conferem-lhe enfoque bem mais amplo, como se demonstra a seguir.

Krell, discorrendo sobre o texto do art. 225 da CRFB/1988, afirma que o Direito Fundamental ao ambiente é fruto de uma nova visão de direitos constitucionais dotada de alta complexidade e multifuncionalidade:

Visto como um direito fundamental *como um todo*, constituído por um feixe de posições de tipos muito diferentes, na forma de diretos *prima facie* (princípios) ou direitos *definitivos* (regras), ele dota o indivíduo, ao mesmo tempo, do direito a exigir do Estado que este não cometa atos contra o meio ambiente (...) O dever estabelecido no caput do art. 225 constitui um dever fundamental não autônomo, visto que está diretamente associado ao direito fundamental de usufruir um meio ambiente equilibrado, formando uma conexão funcional de complementação e fortalecimento.⁷⁶⁰ (destaques do original)

José Afonso da Silva⁷⁶¹ entende que o direito ao meio ambiente é, sem margem de dúvidas, um Direito Fundamental que deve ser tutelado em todos os seus elementos essenciais “à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade de vida como uma forma de Direito Fundamental da pessoa humana”.

Dos escólios desse autor, resta evidente que o direito ao meio ambiente

⁷⁶⁰ KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao *caput* do artigo 225. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.,; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2.082.

⁷⁶¹ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 58.

sadio e equilibrado é um direito que integra a dignidade da pessoa humana (inciso III do art. 1º da CRFB/1988) que se harmoniza com o *caput* do art. 5º que garante o direito à vida. Dispensa maiores digressões inferir que o direito à vida, só pode acolher em seu âmago vida que seja digna, e vida digna pressupõe uma vida em um meio ambiente equilibrado, logo, esse é Direito Fundamental da pessoa humana, porque indissociável de sua própria dignidade. Nessa acepção, o autor arremata:

(...) o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as de iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida.⁷⁶²

Deus⁷⁶³, na mesma linha, pontua que a CRFB/1988 consagra a dignidade humana (art. 1º, III) como um princípio fundamental da República Federativa do Brasil. Já os princípios do Direito Ambiental, extraídos do art. 225 da CRFB/1988, são genéricos e decorrem da política global do meio ambiente, dos tratados e convenções internacionais, tais como a Declaração de Estocolmo. Nessa matéria Cenci contribui:

(...) a Conferência de Estocolmo é o marco inicial internacional de vinculação do direito ao ambiente sadio aos direitos humanos. Dito de outra forma, Estocolmo agrega ao rol dos direitos humanos – assim entendidos, por serem fundamentais à realização da vida e da dignidade humana – o direito ao ambiente sadio. O direito a um ambiente saudável denota a identificação de um direito humano separado, independente, não dependente dos direitos protegidos, existentes e reconhecidos nas convenções internacionais (...).⁷⁶⁴

⁷⁶² SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 70.

⁷⁶³ DEUS, Teresa Cristina de. **Tutela da Flora em face do Direito Ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p. 83.

⁷⁶⁴ CENCI, Daniel Rubens. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana. In: **Cidadania, direitos humanos e equidade**. (Org.) Gilmar Antônio Bedin. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2012, p. 319.

Centi afirma ainda que a qualificação do meio ambiente como um Direito Fundamental é compreensão que se impõe:

Do ponto de vista do Direito pátrio, o meio ambiente ecologicamente equilibrado configura-se como um direito fundamental na ordem constitucional, porquanto o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 é um enunciado normativo de direito que expressa uma norma de direito atributiva de um direito subjetivo, e que tal norma se fundamenta, formal e materialmente, como uma norma de direito fundamental.⁷⁶⁵

Juarez Freitas⁷⁶⁶ vaticina que o Princípio da Sustentabilidade está presente na CRFB/1988 de forma implícita e sistemática. Thiago Freitas⁷⁶⁷, por seu turno, lembra que, ainda que o legislador originário tenha sido acanhado no que tange ao reconhecimento expresso do Princípio da Sustentabilidade na ordem constitucional vigente, há que se considerar o notório esforço do mencionado doutrinador em evidenciar o aspecto sistemático e homeostático do sobredito princípio.

Para Basiago⁷⁶⁸, nas últimas décadas a preocupação mundial emergiu a não-renovabilidade dos recursos naturais, causada pela desestabilização ambiental, como uma limitação dos fatores de produção e a ameaça ao crescimento econômico de longo prazo, a partir de então alguns economistas começaram a abordar a questão aduzida pela primeira vez por Malthus⁷⁶⁹, qual seja, a desproporção existente entre o crescimento exponencial da população mundial e a utilização dos recursos que crescem apenas de forma aritmética. Tal fato levou à reflexão consistente se o contemporâneo curso do desenvolvimento econômico é

⁷⁶⁵ CENCI, Daniel Rubens. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana. In: **Cidadania, direitos humanos e equidade**. (Org.) Gilmar Antônio Bedin. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2012, p. 322.

⁷⁶⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

⁷⁶⁷ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 67.

⁷⁶⁸ BASIAGO, Andrew D. **Economic, social, and environmental sustainability in development theory and urban planning practice**. The Environmentalist 19, 145-161, Kluwer Academic Publishers, Boston. Manufactured in the Netherlands, USA, 1999. Disponível em: <<https://www.amherst.edu/system/files/media/0972/fulltext.pdf>>, acesso em 13/10/2016.

⁷⁶⁹ Thomas Robert Malthus, economista inglês, é o autor da teoria demográfica criada no final do século XVIII. De acordo com esta teoria, a população mundial cresce em progressão geométrica, enquanto a produção de alimentos em progressão aritmética. Fonte disponível em: http://www.suapesquisa.com/o_que_e/malthusianismo.htm. Acesso em: 9.02.2016.

sustentável.

Emas⁷⁷⁰, ao discorrer sobre Sustentabilidade e o Princípio da Sustentabilidade, contribui afirmando que o Princípio Fundamental do Desenvolvimento Sustentável é subjacente a todos os outros, uma vez que corresponde, em nível mundial, à integração das preocupações ambientais, sociais e econômicas.

Para a autora, é a mencionada integração que distingue a Sustentabilidade de outras formas de política, visto que, na prática, o Desenvolvimento Sustentável requer a integração desses objetivos em todos os setores, territórios e gerações, não sendo possível a fragmentação de tais dimensões, isto é, das dimensões ambiental e social. As preocupações econômicas devem ser integradas, a fim de avançar no sentido de um Desenvolvimento verdadeiramente Sustentável.

Araújo e Silva⁷⁷¹ enfocam que “este modelo Sustentável tornou-se um tema transversal, passando a permear todas as ciências, como um imperativo global a ser absorvido pelo agir humano como forma de garantir o futuro digno da vida no planeta”. Ferreira⁷⁷², da mesma forma, pontua que a recepção da Sustentabilidade como uma necessidade mundial cada vez mais discutida no meio acadêmico é fruto das pesquisas científicas que legam à humanidade uma maior conscientização “de que o impacto ambiental promovido pela humanidade para o desenvolvimento das

⁷⁷⁰ EMAS, Rachel. The Concept of Sustainable Development: Definition and Defining Principles. **Global Sustainable Development Review**. New York: United Nations Division for Sustainable Development. 2015. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5839GSDR%202015_SD_concept_definition_rev.pdf>. Acesso em 13/10/2016.

⁷⁷¹ ARAÚJO, Francisco Luiz de Sá; SILVA, Roberta Cruz da. O princípio do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações e sua inspiração constitucional. Organizadores: Gustavo Ferreira Santos; João Paulo Allain Teixeira; Marcelo Labanca Corrêa de Araújo. **Constituição e Direitos Fundamentais em Perspectiva** [E-Book]. Recife: APPODI, 2015, p. 135. Disponível em: <http://www.unicap.br/home/wp-content/uploads/2017/03/livro-PUBLIUS-2014.pdf>. Acesso em: 19.07.2016.

⁷⁷² FERREIRA, Ana Mônica Medeiros. Desenvolvimento sustentável e princípio da eficiência: um breve ensaio sobre a necessidade de licitações sustentáveis. **Direito e Administração Pública I. Publicação do XXIII Congresso Nacional do CONPEDI-UFPB**, 2014, pp. 433-460. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=193>>. Acesso em: 13/10/2016.

nações pode se tornar o limite desse mesmo desenvolvimento, além de causar danos tanto reversíveis e custosos a longo prazo, como irreversíveis à humanidade e ao mundo.”

Canotilho e Leite assim se manifestam, discorrendo acerca da rápida disseminação de assuntos ligados à necessária Sustentabilidade:

Como é sabido, o tema da responsabilidade de longa duração ganhou acuidade depois da Conferência do Rio de Janeiro de 1992, ancorada no princípio de “Sustainable Development”. Em termos jurídico-constitucionais, ela implica, desde logo, a obrigatoriedade de os Estados (e outras constelações políticas) adotarem medidas de proteção ordenadas à garantia da sobrevivência da espécie humana e da existência condigna das futuras gerações. Neste sentido, medidas de proteção e de prevenção adequadas são todas aquelas que, em termos de precaução, limitam ou neutralizam a causação de danos ao ambiente, cuja irreversibilidade total ou parcial gera efeitos, danos e desequilíbrios negativamente perturbadores da sobrevivência condigna da vida humana (...).⁷⁷³

Fensterseifer, por sua vez, acoberta que o direito ambiental é um princípio constitucional de terceira dimensão que se apoia no princípio constitucional da solidariedade, portanto, seguramente, é um Direito Fundamental:

A lei fundamental brasileira de 1988 (arts. 225 e 5o, § 2o), no marco jurídico de um constitucionalismo ecológico, atribuiu ao direito do ambiente o status de direito fundamental (formal e materialmente) do indivíduo e da coletividade, reconhecendo posições jurídicas subjetivas justificáveis dele decorrentes, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos e tarefas mais importantes do Estado de Direito brasileiro, incorporando os valores ecológicos no núcleo axiológico do nosso sistema constitucional. O direito ambiental, por sua vez, caracteriza-se como direito fundamental de terceira dimensão, tendo como fundamento axiológico o princípio constitucional da solidariedade e a natureza de um direito transindividual (e mesmo universal).⁷⁷⁴

Garcia também não suscita dúvidas quanto à instrumentalização do Direito Ambiental como um Direito Fundamental:

⁷⁷³CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. Edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2010, p. 22.

⁷⁷⁴FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco-jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2008, p. 29.

A Dignidade da Pessoa Humana deve ser vista como o coração dos Direitos Fundamentais e, portanto, ambos estão intimamente ligados ao Direito Ambiental, considerando que esse ramo do direito tem como função precípua a manutenção da vida no planeta. Para tanto faz-se necessário nos livrarmos da falácia da separação entre o ser humano e a natureza, pois isso que causou a grande depredação ambiental que vivemos na atualidade.⁷⁷⁵

Glaserapp e Cruz, para quem a Sustentabilidade, seguramente, deve ser concebida como Direito Fundamental, ensinam que a Sustentabilidade é um direito esférico que repensa os sistemas jurídicos - dentro do contexto dos processos globalizantes - e os orienta a representarem esferas concêntricas ou interdependentes entre os direitos locais, nacionais, intergeracionais e transnacionais:

A busca de soluções para as questões ambientais, sociais e econômicas globais, converte a sustentabilidade em um direito de espécie que exigirá uma nova e ampliada concepção de solidariedade, não somente quanto a sua transmutação, mas como princípio jurídico gerando autênticas obrigações aos indivíduos e aos Estados, mas, sobretudo, quando a sua natureza e extensão. (...) Ademais, a sustentabilidade impõe o princípio da solidariedade entre as gerações, “obrigando” as gerações presentes a incluir como medida de ação e de ponderação os interesses das gerações futuras. (...) a Sustentabilidade se apresenta como um princípio fundante e que se traduz como dever fundamental de, em logo prazo, vivenciar e partilhar solidariedade.⁷⁷⁶

Marcos Leite Garcia, na mesma acepção dos autores alhures transcritos, demonstra o forte vínculo que une a Sustentabilidade, como Direito Fundamental, ao princípio da solidariedade, e, por conseguinte, esclarece pormenorizadamente, dentro da temática dos chamados novos direitos, cada um dos termos tão em voga na literatura especializada sobre o tema:

⁷⁷⁵ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O Direito Ambiental e sua Ligação com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e com os Direitos Fundamentais. In: **Direito, Estado e Sustentabilidade**. Organizadores: Clovis Demarchi, Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Pedro Manoel Abreu. São Paulo: Intelecto Editora, 2016, p. 81. ISBN 978-85-5827-007-6. Disponível em: file:///C:/Users/990616/Downloads/Free_888d1c3e-6bbd-4752-93da-f9a2af842b67.pdf. Acesso em 15.12.2016.

⁷⁷⁶ GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Márcio. Sustentabilidade e a Possibilidade de Ambientes Democráticos de Governança Transnacional. In: **Direito, Estado e Sustentabilidade**. Organizadores: Clovis Demarchi, Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Pedro Manoel Abreu. São Paulo: Intelecto Editora, 2016, p. 84-104. ISBN 978-85-5827-007-6. Disponível em: file:///C:/Users/990616/Downloads/Free_888d1c3e-6bbd-4752-93da-f9a2af842b67.pdf. Acesso em 15.12.2016.

Algumas questões são diferenciadoras dos chamados direitos fundamentais de terceira geração, também chamados de “novos” direitos. Devido às suas especiais condições, diferentes dos demais direitos fundamentais como foi visto, os “novos” direitos são individuais, coletivos e difusos ao mesmo tempo, e por isso considerados transindividuais. São transfronteiriços e transnacionais, pois sua principal característica é que sua proteção não é satisfeita dentro das fronteiras tradicionais do Estado nacional. São direitos relacionados com o valor solidariedade. Requerem uma visão social sem a qual não podemos entender os direitos difusos. Na visão de Carlos de Cabo Martín a noção do valor solidariedade é uma característica essencial, um princípio básico, do constitucionalismo do Estado social de Direito. Certamente, é impossível pensar em um direito fundamental coletivo e/ou difuso sem a consideração do valor solidariedade.⁷⁷⁷

Evidencia-se, por todo o referencial teórico colacionado e com o auxílio da hermenêutica constitucional, que a Sustentabilidade ou o Princípio da Sustentabilidade é um Direito Fundamental, paradigma dominante que está implícito no texto da Lei Maior e que se concretiza, sobretudo, nos deveres de fraternidade e solidariedade, a todos imposto:

Portanto, para que a sustentabilidade possa consolidar-se como paradigma dominante, ela deverá ser construída a partir de múltiplas dimensões (...) A Sustentabilidade como um imperativo ético tridimensional deve ser implementada em solidariedade sincrônica com a geração atual, diacrônica com as futuras gerações, e em sintonia com natureza, ou seja, em benefício de toda a comunidade de vida e dos elementos abióticos que lhe dão sustentação.⁷⁷⁸

Importante anotar que, em Capra, há rica formulação da visão sistêmica e holística que completa a Sustentabilidade. O autor, partindo da refutação dos

⁷⁷⁷GARCIA, Marcos Leite. Novo constitucionalismo latino americano e UNASUL: reflexões sobre “novos” direitos, demandas transnacionais e a questão urgente da sustentabilidade. In: **Sustentabilidade e suas interações com a ciência jurídica**. Tomo I. Autores: Carlos José de Carvalho Pinto ... (et al). Organizadores: Gabriel Real Ferrer, Marcelo Buzaglo Dantas, Maria Claudia da S. Antunes de Souza. Coordenadores: Zenildo Bodnar, Denise S. S. Garcia, Liton Lanes Pilau Sobrinho – Dados Eletrônicos – Itajaí: UNIVALI – 2016 (Coleção Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade), p. 114. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 28.11.2016.

⁷⁷⁸DANTAS, Marcelo Buzaglo; OLIVIERO, Maurizio; CRUZ, Paulo Márcio. Direito, transnacionalidade e sustentabilidade empática. In: **Sustentabilidade e suas interações com a ciência jurídica**. Tomo I. Autores: Carlos José de Carvalho Pinto ... (et al). Organizadores: Gabriel Real Ferrer, Marcelo Buzaglo Dantas, Maria Claudia da S. Antunes de Souza. Coordenadores: Zenildo Bodnar, Denise S. S. Garcia, Liton Lanes Pilau Sobrinho – Dados Eletrônicos – Itajaí: UNIVALI – 2016 (Coleção Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade), p. 82-113. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 28.11.2016.

paradigmas mecanicistas e darwinistas, propõe novas formas de se pensar as políticas ecológicas, de modo que as presentes e futuras gerações estejam protegidas de qualquer forma de degradação:

(...) O novo paradigma pode ser chamado de uma visão de mundo holística, que concebe o mundo como um todo integrado, e não como uma coleção de partes dissociadas. Pode também ser denominado visão ecológica, se o termo "ecológica" for empregado num sentido muito mais amplo e mais profundo que o usual. A percepção ecológica profunda reconhece a interdependência fundamental de todos os fenômenos, e o fato de que, enquanto indivíduos e sociedades, estamos todos encaixados nos processos cíclicos da natureza (e, em última análise, somos dependentes desses processos).⁷⁷⁹

Parece restar muito claro, repise-se, que a atual Constituição Republicana brasileira, sob a luz do método hermenêutico normativo-estruturante, espria o Princípio da Sustentabilidade em vários artigos do seu texto e lhe atribui estatura de Direito Fundamental essencial à dignidade da pessoa humana.

A esse respeito Araújo Gomes⁷⁸⁰ anota que “nada impede que um direito não insculpido no catálogo intitulado “direitos e garantias fundamentais” faça jus ao atributo da fundamentalidade material (...)”. Para apoiar sua afirmação, o autor elucida que essa possibilidade encontra guarida na cláusula constitucional veiculada no §2º do art. 5º da Lei Fundamental pátria. Araújo e Silva, seguindo o debate, explicam:

O princípio do desenvolvimento sustentável se funda nos ditames constitucionais previstos no inciso II do artigo 3º da Constituição de 1988, inclui o desenvolvimento nacional como um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; nos incisos I e VIII do artigo 170, que referem-se à organização da ordem econômica nacional e a busca do pleno emprego; no artigo 219, que trata de incentivos ao mercado interno, de forma a viabilizar o desenvolvimento cultural e o sócio econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do país e no artigo 225 que preconiza a sustentabilidade como valor constitucional.⁷⁸¹

⁷⁷⁹ CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Tradução de Newton Roberval Eíchemberg. São Paulo: Cultrix, 2004, p. 15-16.

⁷⁸⁰ GOMES, Fernando Cleber de Araújo. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 111.

⁷⁸¹ ARAÚJO, Francisco Luiz de Sá; SILVA, Roberta Cruz da. O princípio do desenvolvimento nacional

Com os nortes, ora apontados, faz-se imperioso discorrer acerca da Sustentabilidade como princípio constitucional sistemático, com o escopo de se corroborar e tornar hígida a afirmação aqui defendida de que a Sustentabilidade é um Direito Fundamental, e como tal atrai a tutela estatal e, por consectário, também, de forma proeminente as Cortes de Contas.

5.5 A Sustentabilidade como Princípio Constitucional Sistemático

Para a sustentação da Sustentabilidade como um princípio constitucional sistêmico, alçado ao *status* de Direito Fundamental, é preciso, mais uma vez, deixar evidente o percurso metodológico que o pesquisador trilhou, nesta Tese, para construção da sobredita argumentação.

Frisa-se que esta subseção guarda em si um dos grandes pilares do que defende-se nesta pesquisa acadêmica, razão pela qual se almeja deixar, o mais transparente possível, o percurso metodológico trilhado pelo pesquisador para argumentar que a Sustentabilidade é um Direito Fundamental, verdadeiro princípio constitucional sistêmico.

Nessa vertente, há que se esclarecer que vasto é o rol de métodos interpretativos, seja do texto constitucional, seja dos regramentos jurídicos infraconstitucionais. Entre eles pode-se citar o método literal ou gramatical, o sistemático, o histórico ou histórico-evolutivo, o sociológico, o lógico, o teleológico, o restritivo e o extensivo.

O pesquisador deste trabalho doutoral, pela natureza desta pesquisa - eminentemente qualitativa, ancorada na interpretação do texto constitucional - buscou na hermenêutica jurídico-constitucional, como já fartamente explicitado em linhas pretéritas, o método que melhor viabiliza a proposta desta Tese, uma vez que a interpretação do direito constitucional “não pode seguir os mesmos caminhos

adotados em relação aos demais ramos da ciência jurídica.

É que no estudo da hierarquia das normas jurídicas, a norma constitucional situa-se no ponto mais alto da pirâmide⁷⁸² – consoante dispõe o art. 59 da CRFB/98 - e requer cuidadosa análise de toda sua conjuntura estrutural sob pena de, malgrado, solapar seus princípios fundamentais finalísticos.

Gadamer⁷⁸³ alerta que “compreender um texto significa sempre aplicá-lo a nós próprios, e saber que, embora se tenha de compreendê-lo em cada caso de uma maneira diferente, continua sendo o mesmo texto que, a cada vez, se nos apresenta de modo diferente” o que implica, em se tratando da análise e interpretação de norma fundamental, em acurada eleição de procedimentos metodológicos.

Esta Tese Doutoral, em especial neste tópico, foi extraída a partir da hermenêutica do texto constitucional, buscando-se no catálogo de princípios constitucionais, os subsídios necessários à sustentação do que se defender neste trabalho científico. Nesse diapasão, Canotilho⁷⁸⁴ aponta que a ancoragem do hermeneuta nos princípios tópicos da constituição é medida obrigatória para o auxílio da tarefa interpretativa.

Nessa mesma linha, Barroso leciona que os princípios constitucionais: “são o conjunto de normas que espelham a ideologia da Constituição, seus postulados básicos e seus fins. Dito de forma sumária, os princípios constitucionais são as normas eleitas pelo constituinte como fundamentos ou qualificações essenciais da ordem jurídica que institui”.⁷⁸⁵

O princípio da unidade da Constituição, como exemplo, remete o

⁷⁸² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed., Editora Saraiva, 2004, p. 70.

⁷⁸³ GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. Tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 578-579.

⁷⁸⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 9. reimp. Livraria Almedina: COIMBRA, 2003, p. 1223.

⁷⁸⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 147.

pesquisador, de plano, à ideia de que a Constituição não é um arcabouço de artigos isolados, desconexos e independentes entre si, por conseguinte, o Princípio da Sustentabilidade jamais deverá ser interpretado com limitações ou restrito às disposições do art. 225 da CRFB/88, mas, inexoravelmente, como um princípio que se irradia harmoniosamente por todo o texto constitucional.

A esse respeito o professor Canotilho adverte que:

O **princípio da unidade da constituição** ganha relevo autônomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que a constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas. Como 'ponto de orientação', 'guia de discussão' e 'factor hermenêutico de decisão' o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a constituição na sua globalidade e procurar harmonizar os espaços de tensão existentes entre as normas constitucionais a concretizar (ex.: princípio do Estado de Direito e princípio democrático, princípio unitário e princípio da autonomia regional e local). Daí que o intérprete deva sempre considerar as normas constitucionais, não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema interno unitário de normas e princípios.⁷⁸⁶ (destaques do original)

Nessa mesma matéria, Barroso sustenta que:

É precisamente por existir pluralidade de concepções que se torna imprescindível a unidade na interpretação. Afinal, a Constituição não é um conjunto de normas justapostas, mas um sistema normativo fundado em determinadas ideias que configuram um núcleo irreduzível, condicionante da inteligência de qualquer de suas partes. O princípio da unidade é uma especificação da interpretação sistemática, e impõe ao intérprete o dever de harmonizar as tensões e contradições entre normas.⁷⁸⁷

Outro princípio preponderante, para a interpretação e hermenêutica do texto constitucional nesta Tese é o Princípio da Máxima Efetividade da Constituição. Da engenharia do texto constitucional, que instituiu no Brasil o Estado Social Democrático de Direito, abstrai-se que o hermeneuta da atualidade deve assumir um compromisso ético e social, resolutivo em extrair da norma constitucional sua máxima

⁷⁸⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 9. reimp. Livraria Almedina: COIMBRA, 2003, pp. 1223-1224.

⁷⁸⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 202.

Efetividade, tal qual como preconizado por Konrad⁷⁸⁸ ao sustentar que do texto constitucional deve-se emergir força normativa capaz de levar a efeito a justiça social.

Articuladas essas considerações de ordem metodológica, parte-se para a demonstração de que o Princípio da Sustentabilidade é um princípio constitucional sistêmico.

A Constituição da República de 1988, firme em conferir a máxima Efetividade aos Direitos Fundamentais, reclama uma nova hermenêutica jurídico-constitucional orientada por um verdadeiro pacto democrático de Efetividade enquanto transformação útil no universo fático.

De tal compreensão é que se sustenta, nesta Tese, que os Atos da Administração Pública, para serem efetivos, devem observar o Princípio da Sustentabilidade para além daqueles encartados no *caput* do art. 37 da CRFB/1988. Nessa vertente, as Cortes de Contas devem, como *munus* legado pela Constituição, fiscalizar e controlar, sob a perspectiva de proteção, referido aspecto dos Atos da Administração Pública, quando por sua natureza e classificação tornam-se susceptíveis de fiscalização.

Aludida assertiva decorre, necessariamente, da compreensão de que a Ciência Jurídica, destacadamente, o Direito Constitucional assecuratório dos Direitos e das Garantias Fundamentais, não pode ser afastado do minudente estudo da hodierna e complexa sociedade, tendo-se em mira ser o Direito, um todo, arranjo científico decorrente das ciências sociais, dessa maneira, atrai cada vez mais o necessário diálogo com a realidade empírica, favorecendo, assim, o surgimento de terreno fértil a toda e qualquer transformação evolutiva da realidade normativa para a realidade sociológica atualmente exigível. Nessa instância, Jacoby Fernandes assevera:

⁷⁸⁸ HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 27.

A correspondência para a dialética processual e o significado prático dos princípios se podem extrair desta síntese: um princípio, mesmo não consagrado no Direito positivo, sustenta a validade de um ato pela sua força imanente; para verificar a validade do desenvolvimento processual, deve-se contrastar permanentemente os atos com os princípios informativos; o mais seguro guia para direcionar a interpretação das leis e normas consiste em buscar, na sua essência, um princípio subjacente.⁷⁸⁹

A toda evidência, a transformação da realidade social plasmada na Efetividade como transformação útil no mundo das relações sociais, deve orientar-se na premente necessidade de evolução do conteúdo normativo, em seu aspecto teleológico, sob a perspectiva de um direito vivo, alicerçado numa interpretação evolutiva, consistente em compreender a Constituição como um “documento vivo, sujeito às mudanças ocorridas na realidade social”⁷⁹⁰ dando-se preferência, nos embates de envergadura constitucional, às interpretações que depurem das normas a máxima Efetividade.

Poli e Hazan assentam que a Sustentabilidade é princípio sistêmico com farto aparato jurídico que legitimam referida afirmação:

Certo é que a ausência de previsão normativa explícita não se antepõe como pressuposto insuperável a seu reconhecimento como princípio. (...) Ademais, poder-se-ia ainda defender que a sustentabilidade é decorrente do primado da dignidade humana que se irradia em diversos outros princípios como: da obrigatoriedade de proteção ambiental; da prevenção ou precaução; da ampla informação ambiental; da função social dos contratos e da propriedade; do poluidor-pagador; da compensação; da responsabilidade; da solidariedade, da educação ambiental. Decorreria, o princípio da sustentabilidade, ainda da combinação de outras normas (princípios e regras) insertas na mesma carta constitucional, em tratados e convenções por ela recepcionados e, também, decorrentes legislação infraconstitucional pertinente.⁷⁹¹

Nessa linha compreensiva, a Constituição Federal de 1988 carrega uma

⁷⁸⁹ JACOBY FERNANDES; Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 7. ed. ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 56.

⁷⁹⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 282-283.

⁷⁹¹ POLI, Luciana; HAZAN, Bruno Ferraz. Sustentabilidade: reflexões e proposições conceituais. **REDESG / Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global** –v. 2, n. 2, jul.dez/2013, pp. 403-409. Disponível em: www.ufsm.br/redesg. Acesso em: 10.03.2017.

plêiade de expectativas sociais ao exigir o livre desenvolvimento da pessoa humana, distribuição da justiça social e, desse modo, construir uma sociedade mais solidária, esta última em possível desdobramento histórico-evolutivo cunhado, na atualidade, dada a sua amplitude transversal, por Sustentabilidade.

Em conformidade com Bercovici⁷⁹² nas constituições marcadas pela definição dos fins e objetivos a serem alcançados pelo Estado e pela sociedade, “o conteúdo de uma norma constitucional não pode realizar-se com base apenas nas pretensões contidas na norma, mas necessita de concretização” e referida concretização se alcança, segundo o mesmo autor, por meio da interpretação constitucional.

Desse modo, se a Constituição Federal brasileira de 1988 prevê como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (sustentável), nos moldes do art. 3º, inciso I, da CRFB/88⁷⁹³, tal propósito deve ser perseguido, fortemente, pelo Estado brasileiro, especialmente pela Administração Pública, na condição de instrumento de concreção das políticas públicas, assim, tem-se que é tão fundamental a realização plena desses objetivos, quanto o implemento, permanente, de esforços para que essas metas sejam atingidas e ampliadas, permanentemente.

É de se registrar que a Constituição brasileira vigente exerce um papel relevante na modificação da realidade (Efetividade - transformação útil nas relações sociais e no mundo natural), pois se caracteriza pela existência de metarregras (direito sobre direito)⁷⁹⁴ dotadas de normas superiores (supremacia da Constituição), justamente para vincular os poderes públicos (inclusive para impor limites aos interesses da maioria), a fim de transformar o direito na direção da realização dos

⁷⁹² BERCOVICI, Gilberto. A Problemática da Constituição Dirigente: Algumas Considerações sobre o Caso Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 142, 1999, pp. 35-51.

⁷⁹³ Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jul. 2015.

⁷⁹⁴ FERRAJOLI, Luigi. **Juspositivismo crítico y democracia constitucional**. Tradução de Lorenzo Córdova y Pedro Salazar. Isonomía, n. 16, 2002, p. 12.

Direitos Fundamentais de todos, notadamente, da Sustentabilidade, como condição de existência e manutenção digna da humanidade (art. 1º, inciso III da CRFB/1988).

Dessa maneira, é importante definir o que constitui um princípio jurídico. Bosselmann, refletindo sobre o assunto, atenta para a função servil do direito e nos informa que:

Um sistema jurídico não pode por si só iniciar e monitorar a mudança social; no entanto, pode formular alguns parâmetros para a direção e a extensão da mudança social. Se esses parâmetros são suficientemente claros e refletem o que a sociedade sente sobre as mudanças ocorridas, eles serão eficazes. Se eles não são claros ou ignoram realidades sociais, terão pouco impacto. É fundamental, portanto, definir os parâmetros de forma clara e realista.⁷⁹⁵

Para a definição dos parâmetros que norteiam determinado sistema jurídico, faz-se crucial compreender os princípios jurídicos que lhe servem de suporte. Nesse sentido, em hermenêutica normativo-estruturante, para explicar como e por que a Constituição Federal de 1988 acolheu o Princípio da Sustentabilidade como princípio fundamental, à luz da hermenêutica mais autorizada que o caso requer.

A Constituição Republicana vigente materializou uma nova ordem constitucional sob o fundamento de um Estado Social Democrático de Direito voltado para o binômio democracia e Direitos Fundamentais. Isso implica dizer que há uma limitação no âmbito de atuação do Estado que passa a ser vinculada às normas do ordenamento constitucional.

Essa referida sujeição do poder político às normas de direito limitam o poder estatal e amplia o espaço de atuação e controle por parte do povo, único detentor da soberania brasileira e um dos destinatários das ações do Estado, visto que “a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a

⁷⁹⁵ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança.** p. 65.

justiça social”⁷⁹⁶, com o escopo precípua de fazer concretizar os fins sociais e o bem-estar da sociedade.

Como dito, o Estado Democrático de Direito é caracterizado pela garantia dos Direitos Fundamentais e pela obediência ao formalismo legal. Com esse recorte jurídico-constitucional do Estado brasileiro, que ultima a concretude do bem-comum, repita-se, vislumbra-se que a Constituição da República de 1988, forte em conferir a máxima Efetividade aos Direitos Fundamentais, reclama uma nova hermenêutica jurídico-constitucional orientada por um verdadeiro pacto democrático de Efetividade como transformação útil no mundo fenomênico.

É por esse viés que esta Tese Doutoral demonstra que a Sustentabilidade é princípio-vetor dos atos da Administração Pública – conforme se aprofundará no tópico seguinte - e sob tal premissa, a tutela da Sustentabilidade se exercida pelos Tribunais de Contas garantem a Efetividade dos referidos atos.

A comprovação e sustentação do que se afirma, ancorada na hermenêutica constitucional, nas garantias insculpidas no art. 225 da CRFB/88, notadamente em seu § 1º, inciso I - para muito além da faceta meramente ambiental - conjugada com outros dispositivos do texto constitucional que também recebem, implicitamente ou explicitamente, irradiações do Princípio da Sustentabilidade, a exemplo dos arts. 1º, inciso III; 3º; 4º, inciso II; 5º, inciso LXXIII; art. 20, incisos II a XI e §1; art. 21, incisos IX, XII, *b e f*, XV, XIX, XX, XXIII, *a, b e c*, e XXV; art. 22, incisos IV, X, XII, XVIII e XXVI; art. 23, incisos I, II, III, IV, VI, VII, IX, X, XI e parágrafo único; art. 24, I, VI, VII, VIII e XII; *caput* do art. 37; art. 170, incisos VI e VII, *caput* do art. 182, art. 186, art. 187, inciso VI, *caput* do art. 194, para que se possa, a partir desse confronto normativo jurídico-constitucional revelar a dimensão, amplitude e Efetividade do Princípio da Sustentabilidade, que impõe o dever de tutela do meio ambiente a toda a coletividade e ao Poder Público, para a presente e futura gerações.

⁷⁹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 124.

Sublinhe-se que a Sustentabilidade, no atual texto constitucional brasileiro, é um princípio sistêmico, soberano por excelência – abaixo tão somente, do princípio republicano e do princípio democrático - conectado por norma geral inclusiva que impõe Eficácia direta e imediata, como se deflui da interpretação do § 2º do art. 5º da CRFB/88.

Referido princípio encontra-se valorado desde o Preâmbulo da Constituição a vários outros artigos do texto constitucional, como especificado no parágrafo anterior. A Sustentabilidade é matéria pluridimensional, que diz respeito à própria sobrevivência humana: é o substrato do conceito de bem-estar social, daí por que sua recepção pelo Constituinte Originário como valor supremo. Arendt, discorrendo sobre a questão ambiental assevera que a Terra é:

a própria quintessência da condição humana e, ao que sabemos, sua natureza pode ser singular no universo, a única capaz de oferecer aos seres humanos um habitat no qual eles podem mover-se e respirar sem esforço nem artifício. O mundo – artifício humano – separa a existência do homem de todo ambiente meramente animal; mas a vida, em si, permanece fora desse mundo artificial, e através da vida o homem permanece ligado a todos os outros organismos vivos.⁷⁹⁷

Cumpra mais uma vez ponderar que quando a terceira geração de Direitos Fundamentais incluiu em seu rol a proteção ao meio ambiente, toda a conjuntura dos direitos dessa geração se volta à tutela da solidariedade, na medida em que se busca alinhar a proteção ao meio ambiente à concretude do bem-estar social.

Conquanto, a consubstanciação material ou formal de tais direitos impõe-se, contemporaneamente, a preocupação não mais de conquista de direitos, mas de como protegê-los e garantir sua Eficácia no mundo fático, como já alertado por Bobbio⁷⁹⁸. Para tanto, faz-se necessário divorciar-se do campo filosófico e buscar abrigo na esfera jurídica e política para que se possa discutir a Eficácia jurídica e a

⁷⁹⁷ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004, p. 10.

⁷⁹⁸ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 25.

aplicabilidade do Princípio da Sustentabilidade.

Dessa estação já é possível inferir que a instância de Efetividade do que materializado no aludido art. 225 da Constituição brasileira somente se revela possível se conjugada com a interpretação de outros artigos da Constituição, porque a qualificação do referido comando legal como direito da terceira dimensão, *de per si*, não permite antever os reais efeitos jurídicos dessa norma constitucional com as demais normas infraconstitucionais.

Segundo Sarlet⁷⁹⁹, “não há como dissociar, por outro lado, a noção de Eficácia jurídica da aplicabilidade das normas jurídicas, na medida em que a Eficácia jurídica consiste justamente na possibilidade de aplicação das normas ao caso concreto”. Abstrai-se, assim, que a Carta Republicana de 1988 tem o dever de buscar, como meta-fim, integrar as normas não apenas ao sistema jurídico, mas aos valores sociais colimados como bens éticos, sociais, econômicos, jurídico-políticos e ambientais, capazes de promover a evolução do gênero humano, daí exsurge a importância de estudar a Eficácia e aplicabilidade da norma jurídica.

Nesse sentido, pertinente é a lição do professor José Afonso da Silva:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana.⁸⁰⁰

Tenha-se presente há que se repisar, que o artigo 225 da CRFB/88 elevou

⁷⁹⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p 234.

⁸⁰⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 857-858.

o meio ambiente ao patamar de Direito Fundamental e materializou um dever objetivo, carregado de cogência, a todos imposto - sociedade civil, indivíduo e Poder Público – assim, nada obstante a conformação jurídico-subjetiva do direito expresso no artigo constitucional em testilha, não autônoma, porque francamente integrada ao Direito Fundamental de desfrutar de um meio ambiente equilibrado, é preciso evidenciar, portanto, essa sua veia jurídico-objetiva.

Resta claro que o texto constitucional não se traduz num transbordar de intenções, ambições e abstrações, mas em normas e princípios cogentes, por seu turno obrigatórios no propósito de construir, efetivamente, uma sociedade sustentável, exatamente como pretendido pelo legislador constituinte originário da atual Constituição, em seu art. 3º, ao explicitar os objetivos fundamentais da República Federativa brasileira.

Em interpretação do §1º do artigo 225, vê-se que ele impõe ao Poder Público, expressamente, a Efetividade de um direito. Nesse viés, Krell⁸⁰¹ informa que esse é o único ponto da Constituição brasileira atual em que se faz referência à Efetividade de um direito. Nesse sentido, Barroso⁸⁰² define a Efetividade como “o desempenho concreto da função social do Direito. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”.

Nessa perspectiva, a Constituição, na condição de arcabouço legal de normas e princípios que regulam, equilibram e pacificam a vida social, tem o poder-dever de imprimir, no mundo dos fatos, das relações sociais, a Efetividade do Texto Magno, sobretudo diante das normas de caráter programático, em consonância com o acatado. Sarlet assinala:

quanto maior o grau de abstração do preceito, maior a liberdade de

⁸⁰¹ KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao artigo 225, §1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.,; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 2.086.

⁸⁰² BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro:Renovar, 2007, p. 79.

conformação do legislador e o grau de arbítrio dos demais órgãos estatais, sendo, portanto, variável a eficácia vinculativa também destas normas, de acordo, portanto, com o que poderia chamar-se de nível de programaticidade.⁸⁰³

Registra-se que o professor José Afonso da Silva⁸⁰⁴ esclarece que o termo 'programático' revela expressão ultrapassada e comprometida com teorias que não mais merecem acolhida, porque viam na Constituição normas sem valor jurídico, sem rigor, sem aplicação. O termo que, segundo o autor, atualmente melhor concretiza o sentido de referidas normas é 'sentido teleológico', porque melhor traduz as indicativas dos fins colimados ao Estado.

Consigna-se que o acenado entendimento é o que melhor emoldura a proposta desta Tese, que defende o caráter finalístico do texto constitucional e da aplicação prática do Princípio da Sustentabilidade, destacadamente, no âmbito da Administração Pública.

Extrai-se, portanto, que para se vislumbrar qualquer possibilidade de diálogo mais profícuo com o escopo de compreender a teleologia do Princípio da Sustentabilidade na Carta Constitucional de 1988, e, conseqüentemente, seus reflexos e irradiações no âmbito dos atos da Administração Pública, torna-se imperioso fazê-lo à luz da hermenêutica jurídico-constitucional, para assim trazer à superfície o estudo holístico da dimensão da Sustentabilidade, objeto deste estudo científico.

É de se ver, conforme deflui do *caput* do art. 5º, CFRB/88⁸⁰⁵, inserto no Título II - Dos direitos e Garantias Fundamentais, cujo dispositivo, assim, proclama que "todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida (...)".

⁸⁰³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 410.

⁸⁰⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p.98.

⁸⁰⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 de julho de 2016.

A esse respeito pontifica-se, em usufruto de hermenêutica constitucional - Princípio da Unidade da Constituição - a inviolabilidade à vida da pessoa humana, em cotejo harmônico com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, encartado no inciso III, do art. 1º da mesma Norma Vértice, esse na condição de fundamento do Estado Brasileiro.

A todo crédito é revelador que o Princípio da Sustentabilidade é uma concepção dinâmica e, por sua vez, requalificadora transversal do princípio da dignidade da pessoa humana e, decerto, um claro Direito Fundamental, porque além de garantir a inviolabilidade à vida, essa garantia imanta em si a exigência cogente de vida digna pelo simples fato de tratar-se da pessoa humana, sem embargo, levando-se, destacadamente, em indelével consideração, o imperioso diálogo coexistencial com a dimensão ecológica do ser humano decorrente da natural profusão do caráter pluridimensional da Sustentabilidade.

Mafra⁸⁰⁶ pondera que é incontestável que, ao compreender a designação da sustentabilidade, “dúvidas não persistem sobre a sua íntima relação com a dignidade da pessoa humana. A sustentabilidade nada mais é do que concepção hábil a trazer condições existenciais e dignas de bem-estar para os seres humanos.”

Para Coelho e Mello⁸⁰⁷, o direito da Sustentabilidade são atualizadores da dignidade da pessoa humana e, do alto de sua posição jusfundamental, mantém a pluralidade do paradigma da Sustentabilidade.

Com os achados e registros, ora consignados, parte-se para a sustentação de que o Princípio da Sustentabilidade é princípio-vetor, balizador dos Atos da Administração Pública.

⁸⁰⁶ MAFRA, Juliete Ruana. O paradigma da sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro: um direito fundamental material. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015, p. 561. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 18.06.2016, p. 559.

⁸⁰⁷ COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; MELLO, Rodrigo Antônio Calixto. A sustentabilidade como um direito fundamental: a concretização da dignidade da pessoa humana e a necessidade de interdisciplinaridade do direito. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.8, n.15, p.9-24, Janeiro/Junho de 2011, p. 18.

5.6 Princípio da Sustentabilidade como Vetor Interpretativo da Atuação da Função Administrativa do Estado

Este tópico da Tese foi especialmente formulado com o desiderato de promover debate que encerre a compreensão de que a Administração Pública, em sua atuação, precisa levar a efeito os Direitos Fundamentais que, na espécie, devem ser cogentemente observados, sob pena de se infringir sagrado preceito constitucional. Para tanto, o investigador se debruça para trazer para o centro do debate a questão da Sustentabilidade na condição de vetor interpretativo da função administrativa do Estado.

Principia-se por colacionar que o art. 225 da CRFB/88 consagrou em seu texto o poder-dever, ao Poder Público, em todas as suas esferas, Legislativo, Executivo, Judiciário e Órgãos Autônomos, de defender e preservar o meio ambiente, para a presente e futuras gerações. Antunes defende que o meio ambiente deve ser concebido na acepção larga do termo:

Um bem jurídico autônomo e unitário, que não se confunde com os diversos bens jurídicos que o integram. Não é um simples somatório de flora e fauna, de recursos hídricos e recursos minerais. Resulta da supressão de todos os componentes que, isoladamente, podem ser identificados, tais como florestas, animais, ar etc. Meio ambiente é, portanto, uma *res communes omnium*, uma coisa comum a todos, que pode ser composta por bens pertencentes ao domínio público ou privado.⁸⁰⁸

Dessa forma, pode-se afirmar que a Constituição não se constitui em um documento de índole sacra e muito menos um conjunto de políticas. Na verdade, deve continuar a fornecer as exigências constitucionais mínimas, prevendo e assegurando, pela Administração Pública, direitos e liberdades definidoras da cidadania, política, pessoal e econômica, que devem, imperiosamente, tornarem-se incólumes pelas maiorias governamentais, a rigor, manifestas em condições ambientais dignas, em sentido extensivo do termo, sem olvidar que “é pacífico o reconhecimento que o art. 225 estabelece um autêntico Direito Fundamental, já que

⁸⁰⁸ ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 14 ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lúmen juris, 2012, pp. 240-241.

o catálogo deste, no sistema da Carta Política brasileira, é materialmente aberto (art. 5º, §2º)⁸⁰⁹.

Alicerçado na mesma base, Antunes reforça que a fruição de um meio ambiente saudável e equilibrado “foi erigida em Direito Fundamental pela ordem jurídica constitucional vigente. Esse fato, sem dúvida, pode se revelar um notável campo para a construção de um sistema de garantias da qualidade de vida dos cidadãos.”⁸¹⁰

É preciso ter em alvo, contudo, que a obrigação que repousa nos ombros do Poder Público não é de protetor ou guardião do Direito Ambiental, de conformações meramente ecológicas, pelo contrário, as plúrimas dimensões presentes na Sustentabilidade é que dão sentido e ressignificam a atuação do Poder Estatal, os Atos da Administração Pública. Nesse panorama, perseguem o bem-comum e devem reclamar, necessariamente, a observância ao Princípio da Sustentabilidade.

Para corroborar a sustentação, alhures registrada, pode-se afirmar, à altura desse estudo, que o Princípio da Sustentabilidade é vetor interpretativo da atuação da função administrativa do Estado. Nessa perspectiva, é de todo acertado que a Sustentabilidade deve ser compreendida e efetivamente reconhecida como princípio que fundamenta e orienta em intensidade e dimensão todo o sistema normativo e, por via de consequência, consubstancia-se em verdadeiro valor balizador da atuação dos Órgãos de Controle Externo da Administração Pública, por carregar em si carga axiológica de princípio jurídico constitucional estruturante e não apenas afeto ao Direito Ambiental, por flagrante vocação transversal e pluridimensional.

Canotilho informa que o Princípio da Sustentabilidade deve ser concebido

⁸⁰⁹ KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao artigo 225, §1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.,; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 2.078.

⁸¹⁰ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14 ed. Rio de Janeiro: editora Lumen Juris, 2012. p. 63.

como um princípio estruturante da ordem constitucional, Sustentabilidade esta que não está limitada à dimensão ecológica expressa no texto do art. 225 da CRFB/1988 que conforma o sentido restrito da Sustentabilidade, mas que se encontra profundamente comprometida com as demais dimensões que encarnam a Sustentabilidade em seu sentido amplo:

Neste sentido, a sustentabilidade perfila-se como um “conceito federador” que, progressivamente, vem definindo as condições e pressupostos jurídicos do contexto da evolução sustentável. No direito internacional, a sustentabilidade é institucionalizada como um quadro de direcção política nas relações entre os Estados (exs.: Convenção sobre as mudanças climáticas, Convenção sobre a biodiversidade, Convenção sobre o património cultural). (...) O princípio da sustentabilidade aponta para a necessidade de novos esquemas de direcção propiciadores de um verdadeiro Estado de direito ambiental. Isto implica que, ao lado dos tradicionais esquemas de ordem, permissão e proibição vasados em actos de poder público, se assista ao recurso a diversas formas de “estímulo” destinadas a promover programas de sustentabilidade (...)⁸¹¹

Sob o signo de reforço teórico para este tópico, avoca-se novamente os ensinamentos de Häberle⁸¹² - que com contusa veemência proclama que a Sustentabilidade é elemento estrutural típico do Estado Constitucional - para dizer que, com fundamento no Princípio da Sustentabilidade, a concretude das políticas públicas se perfaz eficiente, eficaz e, substancialmente, efetiva e legítima.

Nessa perspectiva, a Administração Pública avoca para si, por força constitucional, o dever de obediência plena ao Princípio da Sustentabilidade, sob pena de macular os Atos Administrativos com indesejável ausência de Legitimidade e Efetividade.

Isso por que a carga principiológica que forja o art. 225 da CRFB/88 e que se espraia larga e profusamente por vários outros dispositivos constitucionais é, por excelência, o da Sustentabilidade, com carga axiológica indissociável e intimamente

⁸¹¹ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review**, vol. VIII, n. 13, 2010, p. 10. Disponível em www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02. Acesso em 16 de abril de 2015.

⁸¹² HÄBERLE, Peter. **Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht**. In: WOLFGANG, Kahl (Hrsg). *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*. Tübinga: Mohr Siebeck, 2008, p. 200.

imbricada ao princípio da solidariedade e atualizador do princípio da dignidade da pessoa humana.

A respeito do Princípio da Sustentabilidade, em Canotilho⁸¹³ “o significado básico do princípio é o de obrigar as gerações presentes a incluir como medida de acção e de ponderação os interesses das gerações futuras.”

A Sustentabilidade nada mais traduz, nessa vertente, que a concretização do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, insculpido no inciso I do art. 3º da CRFB/1988. É a solidariedade quem viabiliza, de forma matricial e dá amplitude ao Princípio da Sustentabilidade, na medida em que a dignidade da pessoa humana - presente no inciso III do art. 1º da CRFB/1988 e fundamento do Estado Democrático de Direito brasileiro – arresta em seu âmago o direito a uma vida digna na qual a Sustentabilidade, em suas plúrimas dimensões, encontra-se devidamente tutelada.

Com efeito, exsurge de referida interpretação do texto constitucional, que não se pode esperar que o Poder Público, em sua atuação, delinieie alamedas que não observem os objetivos fundamentais e princípios que obrigatoriamente o norteiam.

Não é outro o escólio de Juarez Freitas⁸¹⁴ para quem a Sustentabilidade, como já detalhado preteritamente, é um conceito largo e amplo. Em essência, é um princípio constitucional ético-jurídico, de Eficácia direta e imediata, que impõe ao Estado o dever de concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial. É um princípio que concretiza o direito ao bem-estar por ser valor supremo e objetivo, fundamental da República brasileira, insculpido em todo o art. 3º da CRFB/1988, em especial no inciso I que idealiza a construção de uma sociedade livre, justa e

⁸¹³ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review**, vol. VIII, n. 13, 2010, p. 15. Disponível em www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02. Acesso em 16 de abril de 2015.

⁸¹⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 41-113.

solidária.

A solidariedade, portanto – conforme já afirmado ao longo deste trabalho doutoral - guarda profunda vinculação evolutiva com o Princípio da Sustentabilidade, sendo possível afirmar que não seria viável sustentar o que se entende ou se define como Sustentabilidade dissociado dos fundamentos que caracterizam a solidariedade.

É o que se extrai da análise dos reflexos do direito internacional na CRFB/88, que elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de Direito Fundamental como dever de todos, especialmente do Estado em tutelá-lo.

Nessa vertente, Soares⁸¹⁵ pontua que no Princípio 3 da Declaração do Rio e no Relatório Nosso Futuro Comum da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, o princípio da solidariedade consubstancia-se “no conceito de Desenvolvimento Sustentável. A própria natureza difusa do bem ambiental coloca tal feição à titularidade do direito, que, em regra, deve ser usufruído tendo em vista o interesse de toda a coletividade”, desse modo, sobressai a ideia que o princípio da solidariedade não se concretiza isoladamente vem sendo defendido robustamente por vários autores, dentre eles, convêm anotar as lições de Fensterseifer:

O princípio da solidariedade não opera de forma isolada no sistema normativo, mas atua juntamente com outros princípios e valores presentes na ordem jurídica, merecendo destaque especial para a justiça social (como justiça distributiva e corretiva), a igualdade substancial e a dignidade humana. (...) O mesmo raciocínio pode ser ampliado também para a compreensão dos direitos fundamentais de terceira dimensão, como é o caso dos direitos ecológicos, que, em vista da sua natureza difusa e dispersa em toda a coletividade, também encontram o seu fundamento no princípio da solidariedade e da ideia de justiça ambiental (ou socioambiental). Na perspectiva ecológica, há também a necessidade de se colocar uma redistribuição justa e equânime do acesso aos recursos naturais.⁸¹⁶

⁸¹⁵ SOARES, Dennis Verbicaro. Consumo e Cidadania. Org. DIAS, Jean Carlos; KLAUTAU, Paulo Filho. **Direitos Fundamentais, Teoria do Direito e Sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p.73.

⁸¹⁶ FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental de direito e o princípio da solidariedade como

Em face das razões colacionadas, resta claro que a Sustentabilidade é um princípio amplo, aberto, geral, que materializa o bem comum e exige a tutela solidária de todos, inclusive ou especialmente do Estado. A par disso, Messner sobreleva que “o bem comum é a realidade que encerra o rendimento da vida de gerações passadas e ao mesmo passo a base da vida das gerações futuras, tal como as terras conservam o suor dos pais e avós, com a promessa dos frutos para os filhos e netos”, e ainda:

(...) o bem comum é uma realidade social com categoria supra-individual de ser e valor, em virtude da pluralidade dos membros da sociedade que dela dependem no seu ser humanamente perfeito; o bem particular é uma realidade com categoria de ser e valor supra-social, própria da pessoa humana.⁸¹⁷

Depreende-se, nessa perspectiva, que o Estado tem o dever de observar, em sua atuação, os princípios vetores que balizam a promoção do bem-estar social. A solidariedade, repita-se, um dos objetivos da República brasileira, concretiza evolutivamente a Sustentabilidade, e esta, como se afirma nesta Tese, é Direito Fundamental e princípio vetor da Administração Pública, que não poderá alegar Eficiência, Eficácia e Efetividade se não estiver orientada nos cotejados valores.

Juarez Freitas, em matéria correlata ao que afirmado, colaciona que a Sustentabilidade, por sua abrangência, remete à realização, em bloco, dos objetivos fundamentais da República. Nesse sentido, a Sustentabilidade é o valor que recomenda:

(...) como critério de avaliação das políticas públicas e privadas, a redução das desigualdades sociais e regionais, a proteção da dignidade humana e dos seres vivos em geral, assim como a intervenção reguladora contra regressivismos desequilibradores do sistema ecológico, por mais arraigados que estejam nos cérebros oligárquicos dominantes. (...) o desenvolvimento, constitucionalmente exigido, é aquele que se deixa tingir pelas cores éticas (ambientais, sociais e econômicas). Qualquer acepção unilateral ou unidirecional resulta em manifesto desacordo com as linhas mestras da Lei

seu marco jurídico-constitucional. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1669, 26 jan. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10887>. Acessado em 18 nov. 2016.

⁸¹⁷ MESSNER, Johannes. **Ética Social (O Direito Natural no Mundo Moderno)**. Quadrante/ EDUSP. São Paulo, s/d, 97/196.

Maior.⁸¹⁸

Araújo, a propósito, assenta que a afirmação da dignidade da pessoa humana deve ser o fundamento último do Estado de Direito: “A dignidade estabelece a linha-mestra a ser alcançada, uma vez que, numa sociedade plenamente sustentável, todos teriam uma vida digna de ser vivida em sua plenitude. Essa sociedade ideal é a finalidade maior do Direito, que se nem sempre é justo, pelo menos busca ser”.⁸¹⁹

É de todo razoável afirmar, portanto, com suporte nos escólios de Häbermas, Canotilho e Juarez Freitas, que a Sustentabilidade é um princípio estruturante do Estado Constitucional, dessarte, referido princípio encontra-se abaixo tão somente dos princípios republicano e democrático e, por sua natureza de transversalidade e pluridimensionalidade consubstancia-se em verdadeiro vetor interpretativo de toda a atuação administrativa estatal, por seu turno, com força normativa cogencial a orientar a aplicação, tanto dos princípios insertos no *caput* do art. 37 da CRFB/1988, bem como os demais princípios implícitos que balizam a atuação da Administração Pública.

Juarez Freitas⁸²⁰ é taxativo ao alocar a Sustentabilidade na Carta Republicana: “Sustentabilidade, no sistema brasileiro, é, entre valores, um valor de estatura constitucional. Mais: é “valor supremo”, acolhida a leitura da Carta endereçada à produção da homeostase biológica e social de longa duração.” Thiago Freitas⁸²¹ segue o mesmo norte e assenta que “(...) é por meio de uma interpretação sistemática dos referidos dispositivos constitucionais que emerge a Sustentabilidade como valor supremo adotado pela Constituição”.

Com efeito, de referidos arrazoados tem-se que não há que se falar na

⁸¹⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 110-111.

⁸¹⁹ ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. **O princípio da sustentabilidade na atividade empresarial: análise à luz da Constituição Federal**. Hodie Instituto: Brasília. 2014, p. 72.

⁸²⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 109.

⁸²¹ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 64.

aplicação dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim concebidos, como princípios constitucionais explícitos afetos à Administração Pública, e princípios da razoabilidade, proporcionalidade, dentre outros implícitos, sem o necessário cotejo e diálogo harmonioso com o Princípio vetor da Sustentabilidade em sua extensão e verticalidade.

Referido princípio, nesse sentido, convola-se em princípio balizador da atuação da Administração Pública, por ser, a rigor, metaprincípio correlato a todos os demais princípios constitucionais, ou seja, é sistêmico. Nesse entendimento, Romeiro⁸²² afiança que “o desafio da Sustentabilidade não tem como ser enfrentado a partir de uma perspectiva teórica que desconsidera as dimensões culturais e éticas no processo de tomada de decisão, o qual, por sua vez, será supra-individual”, primando-se sempre pela realização do bem-comum, da efetiva e sensível solidariedade social.

Sarlet, afirma, em seus arrazoados, que para que uma sociedade seja sustentável deve estar calcada nos princípios que fundamentam a dignidade humana:

(...) temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.⁸²³

É de posse da carga axiológica que emana do Princípio da Sustentabilidade verdadeiro vetor da Administração Pública, que as Cortes de Contas poderão, em perspectiva, fiscalizar se a Administração Pública, factualmente, está devidamente orientada por referido princípio regente. Esclarece-se, por óbvio,

⁸²² ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade? Texto para discussão. **Instituto de Economia (IE) / UNICAMP**. n. 102, set. 2001, p. 3.

⁸²³ SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Ed., 2007, p. 62.

que a sindicância promovida pelos Tribunais de Contas está jungida ao exato limite imposto pelos arts. 70/71 da CRFB/1988, que, conforme já especificado no Capítulo 2 desta Tese, definem como objeto de sua fiscalização as matérias contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Público, em geral que, por consectário lógico tal objeto de sindicância das Cortes de Contas, representam a razão de existir e o atuar material da função administrativa do Estado titularizado pela Administração Pública.

Nesse norte, em conformidade com o que até aqui articulado, Araújo Gomes anota que cumpre a cada um dos Tribunais de Contas brasileiros ir muito além em suas sindicâncias para se perquirir se parâmetros razoáveis de economicidade e eficiência foram atingidos. Nessa vertente, o autor inclui a Sustentabilidade como bússola para a atuação das Cortes de Contas:

Como beneficiários da postura fiscalizatória ora preconizada figuram a coletividade e o Poder Público. A primeira em virtude de ver assegurado o acesso a uma política pública destinada a oferecer-lhe informações importantes para que não encare com indiferença a temática ambiental, mas isto sim, compreende a necessidade da mobilização de todos os cidadãos na defesa de um patrimônio cuja integridade se mostra “essencial à sadia qualidade de vida” (CF/88, art. 225).⁸²⁴

Nessa seara, a título de arremate pontual, revela-se inconteste, que o Princípio da Sustentabilidade é valor que orienta a atuação das Cortes de Contas, por sua natureza transversal e pluridimensional, isso por que referidos Órgãos Superiores de Controle Externo estão singularmente aparelhados legislativa e estruturalmente, à inteireza, para um atuar pautado na moldura do pentagrama dimensional da Sustentabilidade, e, se usufruírem tais Cortes das competências constitucionais multifacetárias que lhes afetam a Constituição, destacadamente, ao perpassar, por cogência sistêmica, sobredito Princípio Estruturante do Estado Constitucional, pelo objeto de fiscalização titularizado pelas Corte de Contas brasileiras.

⁸²⁴ GOMES, Fernando Cleber de Araújo. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 131.

A tal respeito, sempre que as Cortes de Contas desempenharem, a tempo e modo, sua precípua e exclusiva função constitucional de Controle Externo, incidente no feixe do seu objeto de atuação que, por sua vez, empresta vida material à Administração Pública - concretizada na atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, em geral - inexoravelmente, estarão os Tribunais de Contas a tutelarem Direitos Fundamentais que se aperfeiçoam, no mundo fático, pela função administrativa do Estado e, conseqüentemente, efetivarão a Sustentabilidade como um Direito Fundamental.

Com essas considerações, parte-se, doravante, para o CAPÍTULO 6 que compreende o Capítulo Final, no qual se revela de que forma, como e por que as Cortes de Contas possuem competência e função constitucional para exercer a tutela da Sustentabilidade e se esta garante a Efetividade e Legitimidade dos atos da Administração Pública.

CAPÍTULO 6

TRIBUNAIS DE CONTAS, SUSTENTABILIDADE, LEGITIMIDADE E EFETIVIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Este capítulo busca revelar a possibilidade de alcance da Sustentabilidade na Administração Pública a partir da atuação constitucional dos Tribunais de Contas, bem como alinhar os temas percorridos nos capítulos anteriores, primando por abordar a conceituação e classificação dos Atos Administrativos, definir operacionalidade, Legitimidade, analisar os benefícios econômicos e não- econômicos dos custos sociais e ambientais para as tomadas de decisão, externar a aplicação prática do Princípio da Sustentabilidade na conformação dos Atos Administrativos para alcance da Legitimidade e Efetividade, e, por fim, o ponto fulcral da Tese, qual seja, revelar o ineditismo do que se infere do objeto investigado, materializado na tutela da Sustentabilidade defendida pelas Cortes de Contas como garantia de Efetividade dos atos da Administração Pública por inferência dos métodos, princípios e técnicas eleitas e já vaticinadas nesta pesquisa.

Após todas as pontuações promovidas nos capítulos anteriores, que discorreram sobre Administração Pública, Governança, Tribunais de Contas, Formas de Controle Externo da Administração Pública, Sustentabilidade Pentagonal e Sustentabilidade como Direito Fundamental, avança-se, para revelar, neste Capítulo Final e prescritivo, todos os achados e inferências extraídos da presente pesquisa acadêmica.

6.1 Conceito e Classificação dos Atos da Administração Pública

Este tópico colaciona reveladora conceituação e classificação dos Atos da Administração Pública para que se possa, por meio dos necessários aportes teóricos, ter subsídios para o afinamento, pelo pesquisador, dos Atos Administrativos que atraem a competência das Cortes de Contas.

Conceitualmente, a doutrina clássica define Administração Pública conferindo-lhe certa diversidade de sentidos. O professor Meirelles concebe a Administração Pública como aquela que gere interesses alheios:

Em sentido lato, administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando o bem comum.⁸²⁵

Bulos⁸²⁶ desposa que, com lastro na Constituição de 1988, a Administração Pública “é o conjunto orgânico e sistemático de normas jurídicas que abrangem a Administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, regendo-se por princípios constitucionais administrativos.”

Di Pietro⁸²⁷ atribui dois sentidos à Administração Pública: um subjetivo, formal ou orgânico, que designa os entes que exercem a atividade administrativa, as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos, e outro objetivo, material ou funcional, que designa a natureza da atividade que os entes, em sentido subjetivo, exercem.

Moraes⁸²⁸ concebe a Administração Pública no mesmo viés da mencionada autora, subjetiva e objetivamente corresponde à “atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado”.

Não obstante todo o arcabouço de credibilidade trazido pelos doutrinadores clássicos, para fundamentar o conceito de Administração Pública,

⁸²⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 85.

⁸²⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011, p. 987.

⁸²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 82.

⁸²⁸ MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 73.

nesta Tese, primou-se por ancoragem um pouco mais ampla e moderna do termo, trazendo como categoria operacional para a referida acepção o legado de Sanchez, mencionada autora sustenta que a Administração Pública Eficiente e Eficaz é aquela que atende às necessidades reais dos cidadãos com o menor custo possível. Nessa seara, translada-se o pensamento da mencionada autora:

una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.⁸²⁹

Sanches, como visto, atrela ao conceito de Administração Pública o indispensável sistema de controle - interno, externo e social - como elemento aperfeiçoador do sistema democrático, visto que uma administração eficiente e eficaz é aquela que conduz à boa administração, e esta só pode sê-la se outorgar transparência aos processos, planos e resultados provenientes de sua atuação, possibilitando, dessarte, ampla participação social na fiscalização da coisa pública.

É com lastro nessa compreensão teórica que se destaca a relevância dos órgãos de controle cuja categoria operacional é acolhida nesta pesquisa para sustentar que as Cortes de Contas promovem, em perspectiva, a tutela da Sustentabilidade.

Impende, antes de se avançar este tema, anotar que Atos Administrativos, tecnicamente, não importam em sinônimo de Atos da Administração Pública. Por abstração dos pensamentos de Di Pietro⁸³⁰, Cretella Júnior⁸³¹, Carvalho Filho⁸³²,

⁸²⁹ SÁNCHEZ, Isabel María García. **La nueva gestión pública: evolución y tendencias**. Disponível em: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf. p. 44. Acesso em 17.04.2017.

⁸³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017.

⁸³¹ CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**, vol. II: teoria do ato administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

⁸³² FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**, São Paulo, Atlas, 25. ed.,

Justen Filho⁸³³ e Bandeira de Mello⁸³⁴, o pesquisador infere que Atos da Administração Pública podem ser defendidos como toda relação jurídica em que a entidade pública não atua unilateralmente.

Tais atos visam, apenas, reconhecer situações fáticas ou criar obrigações, porém condicionadas à bilateralidade ou pluralidade de vontade dos envolvidos, como, por exemplo, os atos de nomeação, deferimento de férias, parcelamento de débito tributário e não-tributário, apostilamento, etc.).

Já os Atos Administrativos compreende-se em toda manifestação unilateral de vontade da Administração, que agindo nessa qualidade tenha por fim constituir, destituir, alterar, modificar, extinguir, declarar direitos ou impor obrigações aos seus destinatários ou a si própria, tais como os atos de punição, aplicação de multa, decretação de inidoneidade, demissão de servidores públicos e desapropriação de bens privados ou públicos, dentre outros.

Não obstante a distinção técnico-teórica feita entre Atos da Administração Pública e Atos Administrativos, o pesquisador adotou a expressão Atos da Administração Pública em seu sentido *lato* para agasalhar os dois institutos, visto que em ambos há atos que atraem a competência das Cortes de Contas.

Nessa perspectiva, o investigador adotou a definição de Atos Administrativos de Cretella Júnior como conceito operacional que melhor atende às pretensões do objeto desta Tese:

a manifestação do Estado, por seus representantes, no exercício regular de suas funções, ou por qualquer pessoa que detenha, nas mãos, fração de poder reconhecido pelo Estado, que tem por finalidade imediata criar, reconhecer, modificar, resguardar ou extinguir determinadas situações jurídicas subjetivas, em matéria administrativa.⁸³⁵

2012.

⁸³³JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

⁸³⁴BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

⁸³⁵CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**, vol. II: teoria do ato administrativo.

Informa-se, na sequência, que há divergência doutrinária quanto ao rol de classificação e especificação dos Atos Administrativos. Entre a literatura mais especializada Meirelles⁸³⁶ aponta, entre a gama de requisitos dos sobreditos atos, a competência, a finalidade, a forma, o motivo e o objeto.

Segundo o autor, competência é o poder resultante da lei, ou por ela delimitado, que se atribuiu ao agente da administração para o desempenho específico de suas funções; finalidade é aquela que a lei indica explícita ou implicitamente; forma é o revestimento do ato que constitui requisito vinculado e imprescindível à sua perfeição; motivo ou causa é a situação de direito ou de fato que autoriza a realização do ato; objeto é a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas que dizem respeito a pessoas, coisas, ou atividades sujeitas à ação do Poder Público.

Di Pietro⁸³⁷ vislumbra que os elementos dos Atos Administrativos cingem-se ao seu sujeito, objeto, forma, finalidade e motivo. Já Bandeira de Mello⁸³⁸ informa que os elementos dos Atos Administrativos são seu conteúdo e forma; o objeto traduz seu pressuposto de existência; o sujeito e o motivo correspondem aos requisitos procedimentais ou pressupostos de validade.

Justen Filho⁸³⁹, em relevante contribuição, anota que “as divergências entre os autores (...) estão apenas na superfície. No fundo, todos estão de acordo: a existência, a validade e a Eficácia do ato administrativo dependem de inúmeros aspectos”, e assim dispõe:

O *sujeito* do ato administrativo é quem o produz, que pode ser denominado agente.

O *conteúdo* é aquilo que por ele é determinado ou estabelecido.

A *forma* é o modo de exteriorização do ato.

O *motivo* é a causa jurídica eleita pelo agente para produzir o ato.

A *finalidade* é o resultado ou o interesse que se busca satisfazer por

Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 44.

⁸³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 154-157.

⁸³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito administrativo**. pp. 244-252.

⁸³⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. pp. 393-416.

⁸³⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. p. 364.

meio do ato.⁸⁴⁰ (Destques do original)

Perseguidas um pouco mais as contribuições presentes nas lições de Justen Filho⁸⁴¹, percebe-se que esse doutrinador equacionou os Atos Administrativos da seguinte forma: quanto ao conteúdo, normativos e não normativos; quanto aos destinatários, gerais ou individuais; quanto ao âmbito de aplicação, internos e externos; quanto ao número de partes, unilaterais, bilaterais e plurilaterais; quanto à estrutura subjetiva da competência, simples ou compostos; quanto à natureza, atos de expediente, consultivos, decisórios, de execução; quanto aos efeitos dos atos decisórios, declaratórios, constitutivos, condenatórios; quanto ao seu objeto, ato de império, ato de gestão, atos de mero expedientes.

Meirelles⁸⁴² separa a Administração Pública em dois eixos. Um deles, “em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo (...)”. O outro prediz que “numa visão global, a Administração (...) não pratica atos de governo; pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional, segundo a competência do órgão e de seus agentes”.

É de fácil constatação que o autor, acima referenciado, separa claramente Administração Pública de Governo e aparta, com proeminência, atos de governo e atos de execução para, ao depois, traçar três categorias para os atos da Administração Pública: atos legislativos, atos judiciais e Atos Administrativos.

O autor também apresenta quatro classificações que se definem “quanto aos seus destinatários, em atos gerais e individuais; quanto ao alcance, em atos internos e externos; quanto ao seu objeto, em atos de império, de gestão e de expediente; quanto ao seu regramento, em atos vinculados e discricionários”.

Insta consignar que entre o rol de classificações, em linhas precedentes transcritas, o pesquisador apropriou-se apenas do que é pertinente ao objeto da

⁸⁴⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. p. 364.

⁸⁴¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. pp. 376-380.

⁸⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, pp. 65-171.

pesquisa, como já prenunciado, visto que o Princípio da Sustentabilidade não incide em todos os Atos da Administração Pública. Nesse sentido, para esta Tese importa tão somente os atos de império e os atos de gestão, uma vez que somente esses são capazes de modificar o mundo exterior.

Destarte, tais institutos são, portanto, os atos que atrairão a atuação dos Tribunais de Contas para a tutela da Sustentabilidade que, se assim o fizer, garantirá a Efetividade de reportados atos perpetrados pela Administração Pública. Meirelles assim destaca os aludidos atos:

Atos de império ou de autoridade são todos aqueles que a Administração pratica usando de sua supremacia sobre o administrado ou servidor e lhes impõe obrigatório atendimento. É o que ocorre nas desapropriações, nas interdições de atividades, nas ordens estatutárias. Tais atos podem ser gerais ou individuais, internos ou externos, mas sempre *unilaterais*, expressando a vontade onipotente do Estado e seu poder de coerção. (...) *Atos de gestão* são os que a Administração pratica sem usar de sua supremacia sobre os destinatários. Tal ocorre nos atos puramente de administração dos bens e serviços públicos e nos negociais com os particulares, que não exigem coerção sobre os interessados. Esses atos serão sempre de *administração*, mas nem sempre *administrativos típicos*, principalmente quando bilaterais, de alienação, oneração ou aquisição de bens, que se igualam ao Direito Privado, apenas antecedidos de formalidades administrativas para sua realização (autorização legislativa, licitação, avaliações, etc.).⁸⁴³
(Destques do original)

Há que se mencionar, ainda, os atributos dos Atos Administrativos. Bandeira de Mello⁸⁴⁴ os tipifica em quatro eixos: o da presunção de Legitimidade, a imperatividade, a exigibilidade e a executoriedade. Para o autor, a Legitimidade é o atributo que reveste os Atos Administrativos de se presumirem verdadeiros e em conformidade com o direito; a imperatividade é a imposição do ato a terceiros, independente de sua concordância; a exigibilidade é a qualidade que confere ao Estado o poder de exigir de terceiros o cumprimento das obrigações impostas, é o atributo que impõe obediência; a executoriedade é a garantida de execução do ato por meio da coação material.

⁸⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. pp. 168-169.

⁸⁴⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. p. 419.

Carvalho Filho define, em seus estudos, mais um atributo dos Atos Administrativos: a autoexecutoriedade.

A autoexecutoriedade tem como fundamento jurídico a necessidade de salvaguardar com rapidez e eficiência o interesse público, o que não ocorreria se a cada momento tivesse que submeter suas decisões ao crivo do Judiciário. Além do mais, nada justificaria tal submissão, uma vez que assim como o Judiciário tem a seu cargo uma das funções estatais – a função jurisdicional -, a Administração também tem a incumbência de exercer função estatal – a função administrativa.⁸⁴⁵

Dos atributos em comento sobreleva afirmar que para esta Tese o atributo da Legitimidade é compreendido com mais profundidade e por lente que ultrapassa os contornos do Direito Administrativo. Busca-se, assim, para este estudo, com o auxílio da hermenêutica jurídico-constitucional, a amplitude exegética que se confere ao objeto desta pesquisa, notadamente sob a perspectiva da dimensão ética da Sustentabilidade.

Nesse passo, avança-se para o tópico seguinte, com o mister de aprofundar essa temática e evidenciar um pouco mais as vertentes e o alcance da Legitimidade em face dos atos da Administração Pública.

6.2 Operacionalidade e Legitimidade da Administração Pública

Depreende-se dos conceitos e fundamentos que instrumentalizam a Administração Pública, conforme visto no tópico anterior, que sem a Legitimidade não há como se atingir os fins constitucionais titularizados pela Administração Pública, portanto, cabe nesta subseção esclarecer e demonstrar de que forma a operacionalidade e a Legitimidade vêm sendo perseguidas pela acenada Administração.

A operacionalidade já foi tratada no subtópico 1.4 desta Tese, na qual se evidenciou que a Administração Pública não pode prescindir de uma gestão

⁸⁴⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**, São Paulo, Atlas, 21. ed., 2009, p. 121.

sustentável. Essa é, como já revelado, premissa para se levar a efeito o Direito Fundamental à Boa Administração Pública. É nessa vertente que se avoca novamente a operacionalidade para demonstrar que somente pelo expoente da Legitimidade é que o Gestor Público conseguirá concretizar o atingimento dos fins constitucionais.

Sob o recorte da Legitimidade tem-se que o instrumento de atuação do Estado deve não só ser levado a efeito em seu aspecto formal (legalidade), mas também predominantemente revestido de conteúdo substantivo, ou seja, está de acordo com os valores e princípios basilares vívidos na Constituição vigente no Estado brasileiro, tais como a dignidade da pessoa humana, a busca de uma sociedade justa, livre e solidária (sustentável), garantir o desenvolvimento nacional sustentável, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem-estar de todos sem preconceito de origem, raça, sexo, cor e quaisquer outras formas de discriminação.

Giza-se que o afirmado nas linhas precedentes constitui os Objetivos Fundamentais da República Federativa do Brasil encartados no art. 3º da CRFB/88, consubstanciados em metas a serem alcançadas pela Administração Pública ao se desincumbir de sua função precípua, qual seja, conferir concretude às políticas públicas de alcance social e transgeracional, firme na realização do bem comum, ao abrigo de implemento de convicções eminentemente racionais, dessarte assecuratórias da necessária existência e qualidade de vida a todas as espécimes e recursos naturais disponíveis.

Faz-se imperioso, nesse passo, deixar mais claro como se inter-relacionam os institutos da legalidade e Legitimidade, esta última eleita como conceito operacional neste estudo. Wolkmer⁸⁴⁶ reverbera que "a legalidade reflete fundamentalmente o acatamento a uma estrutura normativa posta, vigente e

⁸⁴⁶ WOLKMER, Antônio Carlos. Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária. In: **Revista de Informação Legislativa**, n. 124. Brasília, 1994, p. 180. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176273/000492900.pdf?sequence=1>. Acesso em 03 de janeiro de 2017.

positiva" não se confundindo, portando com a Legitimidade. Esta, para Habermas⁸⁴⁷ "só vale como legítimo o direito que conseguiu a aceitação racional por parte de todos os membros, numa formação discursiva da opinião e da vontade".

Dessa feita, enquanto a legalidade permanece vinculada à forma e não comporta julgamentos, a Legitimidade, muito mais voltada ao conteúdo da norma, sugere a adequação do direito à ética, discute o que é justo ou injusto, pressupõe uma permanente preocupação com a garantia do bem-comum e dos Direitos Fundamentais. Ainda segundo Habermas, o eixo do conceito de Legitimidade está no entrelaçamento entre Política, Direito e Moral. Em seus dizeres:

(...) A legitimidade descansa então 'na fé na legalidade das ordens estabelecidas e do poder de mando daqueles a quem essas ordens facultam o exercício do poder'. Mas se a legalidade não significa outra coisa senão concordância com uma ordem jurídica faticamente vigente, e se esta, como direito estabelecido que é, não resulta acessível a uma justificação de tipo prático-moral, então não fica claro de onde extrai a fé na legalidade sua força legitimadora. A fé na legalidade só pode criar legitimidade se já se supõe a legitimidade da ordem jurídica que determina o que é legal. Não há maneira de romper esse círculo.⁸⁴⁸

Wolkmer⁸⁴⁹, na mesma trincheira compreensiva do autor imediatamente já referenciado, assevera que "numa cultura jurídica pluralista, democrática e participativa a Legitimidade não se funda na legalidade positiva, mas resulta da consensualidade das práticas sociais instituintes e das necessidades reconhecidas como "reais", "justas" e "éticas".

Depreende-se, por consectário lógico, que ao se falar da Sustentabilidade dos Atos Administrativos, estes, imperiosamente, devem revestir-se de Legitimidade em seu aspecto ético e determinado pela coerência ideológica entre as normas, os princípios e valores insertos no ordenamento jurídico, uma vez que a pauta social hodierna, por seu turno, experimentada no mundo real, exige, inexoravelmente, a

⁸⁴⁷ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2 v. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 172.

⁸⁴⁸ HABERMAS, Jünger. **Teoría de la Acción Comunicativa**, Tomo I. Madrid: Taurus, 1999, p. 343.

⁸⁴⁹ WOLKMER, Antônio Carlos. Uma Nova Conceituação Crítica de Legitimidade, **RT Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política 05**, 2007, p. 31.

atuação estatal na feitura dos atos concretizados pela Administração Pública sob a moldura da ética, na busca do bem comum e justos em sua amplitude, como vislumbrado por Wolkmer.

Com os alicerces teóricos, ora expostos, torna-se oportuno reforçar que este estudo pretende superar as conformações tradicionais do Direito Administrativo, eminentemente formal, adjetivo, à sombra tão somente da legalidade para arremesso a uma compreensão mais profunda com assento substancial na Legitimidade, perseguindo, dessa maneira, aferir se indigitados atos da Administração Pública são éticos, se visam efetivamente ao bem comum, se são sustentáveis e efetivos, sob a lente de transformação útil no mundo das relações sociais.

Isso por que a atuação da Administração Pública quando exara ato administrativo consubstancia-se, não raro, numa manifestação unilateral de vontade, tendo por meta-fim, imediata, resguardar, adquirir (licitações sustentáveis, compras sustentáveis), modificar, extinguir e declarar direitos, impondo obrigações aos administrados ou a si própria.

Juarez Freitas, a esse respeito, critica fortemente a Administração Pública que não fundamente suas decisões em uma racionalidade aberta e dialógica ou que, em obediência passiva ao princípio da legalidade, venha a alijar a Constituição, notadamente quanto ao Direito Fundamental à Boa Administração Pública, que por sua vez engendra o Direito Fundamental à Sustentabilidade:

(...) de nada serve o singelo e epidérmico apelo emotivo aos princípios fundamentais (sem que haja o compromisso encarnado com a aplicação no mundo da vida), tampouco se dispensam as mediações úteis e, não raro, necessárias, das regras legais (especialmente nas hipóteses de “reserva da lei”). (...) O que se mostra inaceitável é o viés da vinculação absoluta às regras legais. Daí não segue qualquer acolhida nefelibata de extremismos “principiológicos” de caráter arbitrário. Ao contrário. Rejeita-se todo e qualquer decisionismo irracional e hiperbólico, sem modulações e nefasto à racionalidade dialógica, assim como o servilismo dos esbulhadores da juridicidade, presos a desvios sistemáticos de abordagem, tais como o viés da confirmação, de acordo com o qual

veem apenas o que querem ver.⁸⁵⁰

Com efeito, se o ato administrativo concretizado pela Administração Pública reúne em si toda essa força fático-transformadora, mister se faz a aferição pelo gestor público se referido ato encontra-se revestido de Sustentabilidade ante a potencial repercussão transgeracional da atuação da Administração Pública.

A Administração Pública não pode, portanto, buscar como requisito de validade dos seus atos exclusivamente o manto da legalidade, mas especialmente o da Legitimidade, por ser essa a condutora da real Efetividade, a transformação útil no mundo da vida. Somente assim, perpassando o prisma da legitimidade, é que a operacionalidade dos atos da Administração Pública poderão efetivamente ser concretizados.

Avoca-se mais uma vez as lições de Juarez Freitas, para quem a Legitimidade é o elo que empresta fôlego e vitalidade aos princípios e Direitos Fundamentais, numa legitimação histórica do Direito Fundamental à Boa Administração Pública. Em suas palavras:

O ingresso, pois do princípio da legitimidade no interior do sistema constitucional, sem anacronismo, rompe, de muitas formas, com a lógica assombrada de mais de duzentos anos de conúbio espúrio entre a “Corte” e as classes de privilégio, adeptas do formalismo de conveniência e da observância seletiva das leis. O constituinte, aqui, procedeu exatamente como fizera em relação ao princípio da moralidade. É dizer, ofereceu soluções e possibilidades inovadoras, desafiadoras até do *status quo*, para viabilizar o enfrentamento de situações-limite. Tornou jurídico um princípio que, de certa maneira, transcende o Direito posto, ao menos na visão tradicional, que ignora os avanços da hermenêutica jurídica. Dialeticamente, positivou, por antecipação, o ainda não acolhimento pela ordem positiva, Apesar dos riscos dessa inserção, foi opção acertada, pois não se deve laborar com categorias exacerbadamente voltadas à determinação estrita e aos pseudoproblemas, sob pena de impotência no combate às contumazes burlas do sistema.⁸⁵¹

⁸⁵⁰ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 21.

⁸⁵¹ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, pp. 114-115.

Verifica-se, das lições do citado autor, que a Legitimidade, acolhida no art. 70 da CRFB/1988, é quem prescreve, quanto ao controle sistemático da Governança Pública, à Administração Pública o dever de cuidar, para além da legalidade, do excesso de formalismo e do exame mais profundo das finalidades e motivações ofertadas pela referida Administração⁸⁵².

Nessa construção fica ainda mais fácil perceber que os critérios que regem a Sustentabilidade devem ser concebidos, nessa vertente, como instrumentos redefinidores do estilo de atuação da gestão pública por meio de uma sindicabilidade mais alargada “dos elementos vinculados de julgamento administrativos. Eis a nova vinculação: não se admite a contratação que comprometa irresponsavelmente a qualidade de vida das atuais e futuras gerações.”⁸⁵³

Esse panorama permite, indubitavelmente, que as Cortes de Contas, por sua vez, possam promover um controle mais sistemático no qual o pentagrama dimensional da Sustentabilidade - ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética - receba a indispensável vinculação com as matérias do Poder Público, objeto de fiscalização por parte dos Tribunais de Contas, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Evidencia-se, após as inferências extraídas do referencial teórico transcrito neste subtópico, que a operacionalidade e a Legitimidade da Administração Pública demandam atuação mais ética, proba, inclusiva, transparente, eficiente, eficaz, efetiva, mais técnica, sem amadorismo, voltada para a concretude dos Direitos Fundamentais que correspondam à prestação de serviços à sociedade, balizada pelo princípio vetor da Sustentabilidade, circundada por sólida e ampla sindicância de seus atos por meio de todas as espécies legais de controle, notadamente o Controle Externo protagonizado pelos Tribunais de Contas.

⁸⁵² FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 113

⁸⁵³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 254.

Há que se dizer, na linha do que foi preteritamente articulado, que a Legitimidade e a operacionalidade dos Atos Administrativos podem ser concretamente sindicadas pelos Tribunais de Contas, e sensivelmente percebidas pela sociedade, se a Efetividade dos referidos atos forem passíveis de aferimento. É o que se trata de descortinar no subtópico adiante.

6.3 Análise de Efetividade dos Atos Administrativos

O Estado de Efetividade Social inaugurado com a Constituição de 1988 fundamenta-se num modelo de Estado Constitucional estruturado especialmente sobre os pilares dos Direitos Fundamentais, incluído nesse rol, com elevada proeminência, o Princípio da Sustentabilidade, em cuja organização estatal tem-se a consagração do Estado Democrático de Direito e de Bem-Estar Social.

Isso com o desiderato de assegurar para a atual e as futuras gerações os bens da vida na garantia do exercício dos direitos sociais e individuais, a segurança, a liberdade, a igualdade, a justiça, o desenvolvimento sustentável do ser humano assim considerado em sua individualidade enquanto um ser legítimo, inserido numa coletividade pautada pela fraternidade intergeracional, e o bem-estar como valores supremos de uma sociedade sustentável em suas múltiplas dimensões.

Sob esse viés, não é demais reforçar, como se tem sustentado ao longo desta produção científica, que não se concebe mais que a Administração Pública vincule-se unicamente aos princípios constitucionais encartados no art. 37 da CRFB/88, materializados apenas na legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e Eficiência, que são insuficientes para a concretização do Princípio da Sustentabilidade em suas plúrimas e necessárias dimensões e o consequente atingimento do bem comum transgeracional.

Destacada a não-taxatividade dos princípios que figuram no rol do art. 37 da Lei Maior, e com o intuito de se compreender com maior verticalidade a Efetividade aqui tratada, faz-se necessário deixar mais evidente o percurso que a

Administração Pública perfaz para atingir a citada Efetividade. Com esse propósito trata-se de robustecer, neste momento, como a eficiência e a Eficácia conduzem à Efetividade.

Chiavenato, nessa matéria, discorrendo acerca da Eficiência e da Eficácia anota:

(...) à medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis).⁸⁵⁴

O professor Meirelles⁸⁵⁵ define que a Eficiência é o mais moderno princípio da função administrativa posto que “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Referido conceito, adotado como COP pelo pesquisador da Tese, revela significativa preocupação em encaminhar a atividade administrativa à boa governança da Administração Pública.

Como visto, pode-se inferir que os reflexos do princípio da Eficiência no mundo em que habita os homens, com amparo no pensamento de Moreira Neto,⁸⁵⁶ só se tornam concretos se os atos da Administração Pública estiverem premidos de imparcialidade, neutralidade e transparência, sempre com foco na excelência e qualidade dos serviços prestados, direcionados à Efetividade do bem comum, sob pena de se incorrer em imoralidade, administração ineficiente e grosseira da ação da Administração Pública.

A Efetividade, por sua vez, importa em fazer (realizar) o que deve ser

⁸⁵⁴ CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 70.

⁸⁵⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.98.

⁸⁵⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 70.

feito. Segundo Sro70/ur⁸⁵⁷, “difícil não é fazer o que é certo, é descobrir o que é certo fazer”, restando à Administração estabelecer com objetividade e clareza o que se pretende fazer. A esse respeito, assim, Torres fere a questão:

(...) a efetividade é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas.⁸⁵⁸

Nessa perspectiva, é a Efetividade dos atos da Administração Pública o centro de execução da qualidade de vida da sociedade, pela busca e implementação do bem-estar social, este, por óbvio, indissociável das ações, planejamentos, projetos, programas, metas, diretrizes e políticas sustentáveis ante a cogência do texto constitucional vertido no Estado Social ou de Bem-Estar:

O Estado torna-se um Estado Social, positivamente atuante para ensejar o desenvolvimento (não o mero crescimento, mas a elevação do nível cultural e a mudança social) e a realização da justiça social (é dizer, a extinção das injustiças na divisão do produto econômico).⁸⁵⁹

Häberle define o Estado Social de Bem-Estar ou Prestamista:

(...) siempre ostentan un carácter propio, carácter organizador, planificador, directivo y dirigente, y se hallan siempre “abiertos”, siendo, no obstante, menos normativos y sobretodo menos densos que el ius cogens, debido en parte a su propio y siempre necesario “margen de elasticidad”, margen como es sabido, requerido para su gestión por la Administración. Mediante ellos el legislador busca frente a los derechos fundamentales stricto sensu menos su carácter normativo y más su carácter instrumental o, si quiere, su propia instrumentalización y procedimentalización, así como una mayor capacidad de adaptación a situaciones en cambio permanente, finalmente, llaman también la atención por sus continuas referencias

⁸⁵⁷ SROUR, Robert Henry. **Ética empresarial, a gestão da reputação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 30.

⁸⁵⁸ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 175.

⁸⁵⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. 7. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 55.

al social.⁸⁶⁰

Nesse contexto semântico, Pasold sintetiza que a função do Estado Social:

É uma Função que se deve irradiar por toda a estrutura e desempenho do Estado, determinando o exercício dos seus Poderes, a composição e o acionamento de seus órgãos no cumprimento das respectivas funções. É, enfim, uma Função que deve atentar e cumprir sempre aos legítimos interesses da Sociedade, pois “não há sentido na criação e na existência continuada do Estado, senão na condição – inarredável – de instrumento em favor do Bem Comum.”⁸⁶¹

É preciso esclarecer, ainda que não figura como objeto desta Tese aprofundar qualquer discussão acerca das conformações teóricas dos modelos de Estado que o pesquisador promoveu nas transcrições acima mencionadas, apenas para evidenciar, minimamente, as obrigações que repousam sobre a Administração Pública brasileira no Estado Democrático brasileiro, por força dos comandos e princípios constitucionais implícitos e explícitos que a cingem. Emerge daí, dessa ideação funcional do Estado Social, a responsabilidade que toca à Administração Pública, conforme se vê em Luño:

(...) es decir, responsabiliza a la Administración de la tarea de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones necesarias y los servicios públicos adecuados para el pleno desarrollo de su personalidad reconocida no solo a través de las libertades tradicionales, sino también a partir de la consagración constitucional de los derechos fundamentales de carácter económico, social y cultural. Al propio tiempo, el Estado social de Derecho pretende asumir el cometido de reestructurar y equilibrar las rentas mediante el ejercicio de la política fiscal (...).⁸⁶²

⁸⁶⁰ (...) sempre ostenta um caráter próprio, um caráter organizador, planejador, gerenciador e de liderança, sempre “aberto”, sendo no entanto, menos regulador e sobretudo menos frequentemente impositivo, devido em parte a sua própria e sempre necessária “margem de elasticidade”, margem, como é sabido, requerida para sua gestão pela Administração. Por meio dele o legislador busca, frente aos direitos fundamentais *stricto sensu*, menos seu caráter normativo e mais seu caráter instrumental, ou, sua própria instrumentalização e procedimentalização, assim como uma maior capacidade de adaptação a situações em constante mudança, e finalmente, também chamam a atenção por suas contínuas referências ao social. (Tradução livre do autor da Tese). HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución**. Tradução de Emilio Mikunda-Franco. 2. ed. Madrid: Tecnos, 2013, p. 164.

⁸⁶¹ PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado Contemporâneo**. 4.ed.rev. e ampl. [em e-book]. Itajaí: Univali, 2013, p. 50. Disponível em: <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. Acesso em: 21 de outubro de 2015.

⁸⁶² (...) é dizer, responsabiliza a Administração pela tarefa de proporcionar à generalidade dos

Nesse ponto, com as contribuições da literatura que referencia esta pesquisa, consigna-se que a Efetividade, aqui eleita como conceito operacional, significa, portanto, a concretização do Direito e implica o desempenho concreto da função social do Estado. “Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social.”⁸⁶³

Disso decorre que o controle dos atos da Administração Pública, seja interno, externo, jurisdicional ou social, deve ser amplo, cabendo às Cortes de Contas desempenhar firmemente seu mister constitucional de tutelar não só o dinheiro do erário, mas, à luz do direito fundamental, a Boa Administração Pública, que engloba, por óbvio, o devido respeito e acatamento ao Princípio da Sustentabilidade.

Essa proposta de um controle inovador, com larga atenção aos princípios constitucionais e Direitos Fundamentais é, de forma resoluta, defendida por Juarez Freitas:

Acresce que, em situações-limite, os atos administrativos podem até ser enquadrados como de improbidade pela constatação de serem desonestamente atentatórios aos princípios, ainda que sem enriquecimento ilícito ou dano material ao erário. Tudo a reforçar a ideia de que não se devem controlar de maneira inovadora, tanto no âmbito interno de cada Poder (não convém subestimar a autotutela) como na esfera do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas e, por derradeiro, do Poder Judiciário. (...) E, nesses moldes, deve ocorrer a nova sindicância à luz do direito fundamental à boa administração. Significa, sem pedir demais, que o controle se mantenha finalisticamente orientado pelas prioridades constitucionais, não se curvando perante simples alegações de conveniência ou oportunidade.⁸⁶⁴

cidadãos as prestações de serviços necessárias aos serviços públicos adequados para o pleno do desenvolvimento não só de sua personalidade reconhecida no campo das liberdades tradicionais, mas também a partir da consagração constitucional dos direitos fundamentais de caráter econômico, social e cultural. Ao mesmo tempo, o Estado social de Direito pretende assumir a tarefa de reestruturar e equilibrar os rendimentos mediante o exercício da política fiscal (...). (Tradução livre do autor da Tese). LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 7. ed. Madrid: Tecnos, 2001, p. 2.

⁸⁶³ BARROSO, Luís Roberto de. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 82.

⁸⁶⁴ FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. p. 66.

Com esses parâmetros teóricos, nesta pesquisa defende-se que os Atos da Administração Pública que determinam efeitos transformadores no mundo factual devem ser sustentáveis, porque robusto e transversal é o aparato constitucional que lhe impõe esse dever.

Às Cortes de Contas, como órgãos constitucionais singulares e autônomos do Poder Público, repita-se, cabe-lhes o *munus*, em amplitude espacial de exclusividade e especificidade de competências e função de controle decorrentes diretamente da Constituição para avaliar, direcionar e monitorar, dessarte, garantir a Efetividade, com vistas a aferir se os referidos atos estão emoldurados nos impositivos constitucionais que lhe vinculam e lhe imprimem Legitimidade, como adiante explanado.

Entrementes, antes de se pormenorizar quanto ao tema torna-se imprescindível compreender os contornos jurídico-constitucionais que regem a Administração Pública.

Diante de todo esse cenário no qual a Efetividade dos Atos da Administração Pública imantam em si poder útil de transformação no mundo da vida, impõe-se uma questão concernente ao Controle Externo promovido pelas Cortes de Contas: é possível aferir ou analisar o índice de Efetividade de referidos Atos?

Das buscas empreendidas pelo pesquisador extraiu-se que os Tribunais de Contas brasileiros já disponibilizam de ferramentas técnicas capazes de aferir a Efetividade dos Atos Administrativos para além de todas as ferramentas mencionadas no subtópico 2.4 do Capítulo 2 deste Relatório, em Instrumentos de Controle dos Tribunais de Contas.

Para corroborar a afirmação consignada no parágrafo anterior, menciona-se, a título de exemplo, a relevante parceria firmada entre as Cortes de Contas e o Instituto Rui Barbosa - IRB⁸⁶⁵, que deu origem à Rede Nacional de Indicadores

⁸⁶⁵ “O IRB é uma associação civil de estudos e pesquisas responsável por realizar capacitações,

Públicos - Rede Indicon⁸⁶⁶, instituída com o escopo de partilhar instrumentos de medição do desempenho da gestão pública brasileira e auxiliar o Controle Externo por meio da aplicação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM):

O IEGM busca, como foco principal, avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos gestores em sete dimensões selecionadas (saúde, educação, meio ambiente, gestão fiscal, cidade protegida, planejamento e segurança em TI), sendo aplicado anualmente para evidenciar a correspondência entre as ações dos governos e as exigências da sociedade. Considerando a realidade federativa no Brasil, após a identificação do IEGM, será aplicada metodologia equivalente para as demais esferas: Estados e União. (...) Sua finalidade é condensar e aferir dados das administrações municipais para, além da avaliação de conformidade, mensurar e divulgar a efetividade das políticas públicas em prol da sociedade.⁸⁶⁷

A busca das Cortes de Contas em perquirir novas tecnologias de fiscalização concomitante e de auditoria de resultados viabiliza, de forma mais objetiva, a aferição dos índices de Eficiência, Eficácia e Efetividade da Administração Pública na tutela da Sustentabilidade.

No ano de 2016, entre os dias 30 de novembro a 2 de dezembro, durante o II Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas⁸⁶⁸ realizado na cidade

seminários, encontros e debates. Também cabe ao Instituto investigar a organização e os métodos e procedimentos de controles externo e interno para promover o desenvolvimento e o aperfeiçoamento dos serviços dos Tribunais de Contas do Brasil." Fonte extraída do sítio eletrônico do IRB. Disponível em: <http://www.irbcontas.org.br/site/index.php/2014-11-04-14-23-27/institucional>. Acesso em 18.07.2017.

⁸⁶⁶ Acordo de Cooperação Técnica e Operacional n. 1/2016 publicado no Diário Oficial de Contas - DOC/TCEMG de 26 de abril de 2016, assinado entre o IRB, o TC do Estado de Minas Gerais e do Estado de São Paulo, com adesão de todos os demais Tribunais de Contas brasileiros.

⁸⁶⁷ CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CARVALHO, Marília Gonçalves de. Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246716>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

⁸⁶⁸ O referido evento é promovido pelo Instituto Rui Barbosa (IRB) em parceria com o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), com o propósito de auxiliar a Administração Pública por meio da divulgação de estudos que revelam a qualidade das políticas públicas praticadas bem como a multiplicação e intercâmbio de conhecimentos. A metodologia presente na pesquisa que revela os índices do **Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM Brasil** – permite aos Tribunais comparar a efetividade e resultados de políticas públicas e ainda oportuniza à sociedade maior controle social ao ampliar o conhecimento da realidade da gestão municipal. Fonte disponível em: <https://libano.tce.mg.gov.br/eeventos/iicongressointernacional>. Acesso em 18.07.2017.

de São Paulo, foi divulgado o Índice de Efetividade da Gestão municipal - IEGM de 5.570 municípios brasileiros fiscalizados pelas Cortes de Contas brasileiras. Segue adiante amostra dos dados coletados pela referenciada pesquisa extraídas do sítio eletrônico do Instituto Rui Barbosa - IRB:

Figura 3 - Mapa do Índice de Efetividade na Gestão Pública por estado brasileiro

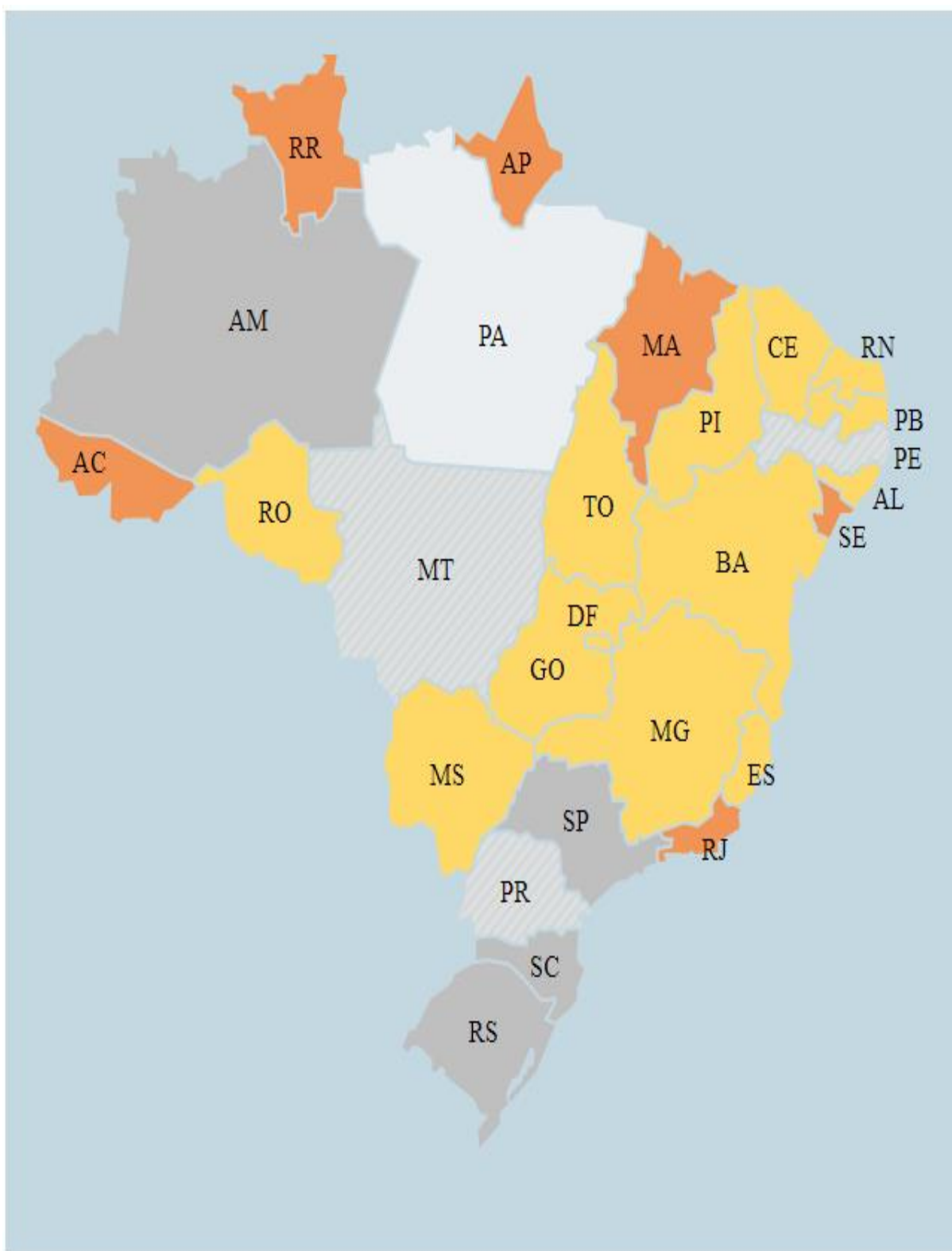
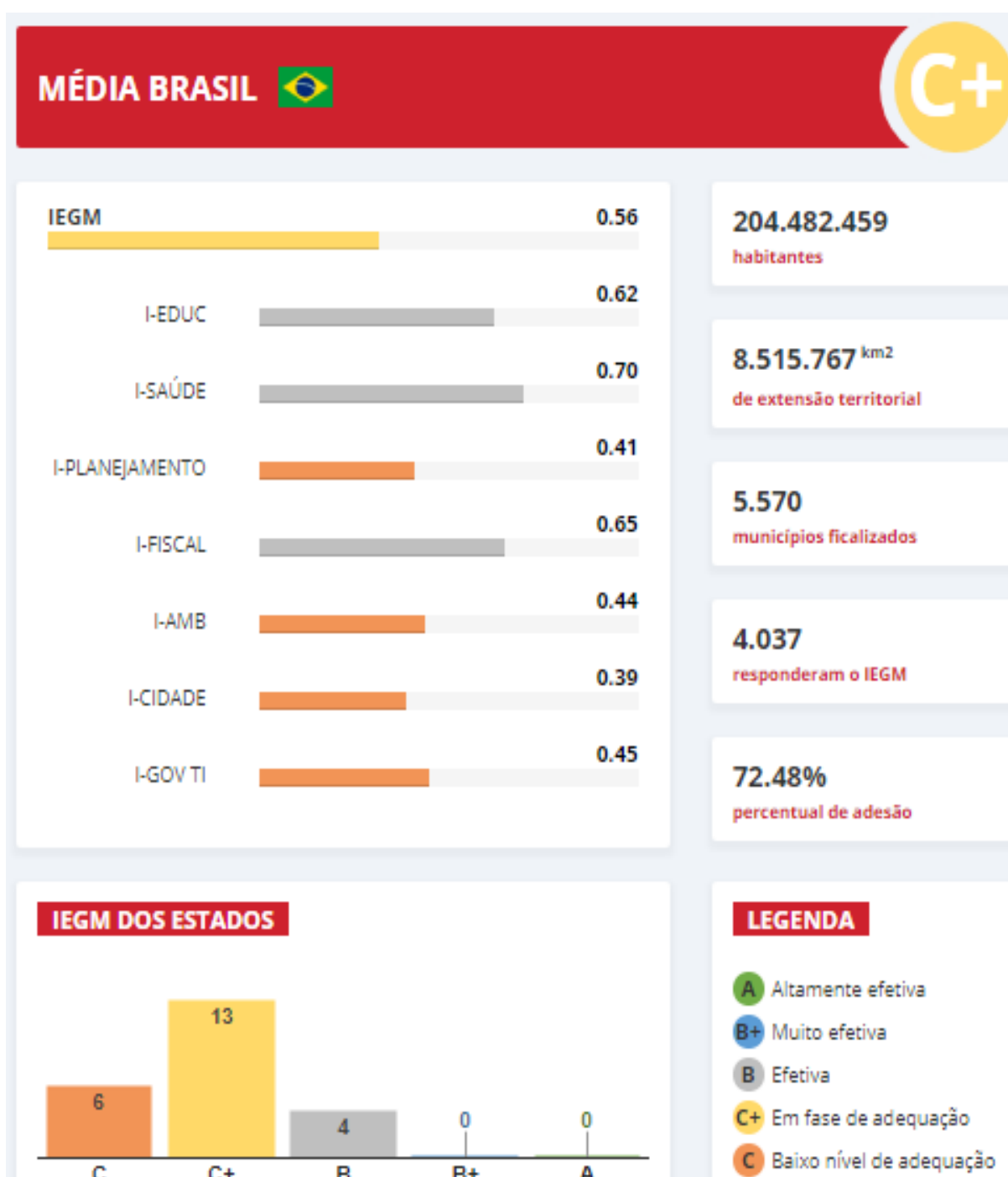
Fonte IRB: <http://iegm.irbcontas.org.br/>

Figura 4 - Média do Índice de Efetividade na Gestão Pública



Fonte: IRB: <http://iegm.irbcontas.org.br/>

Na análise dos dados, ora trazidos, observa-se que em quatro estados brasileiros (AM, SP, SC, RS) a Efetividade é uma realidade na Gestão Pública, em 13 outros estados (RO, TO, MS, GO, DF, MG, BA, PI, CE, RN, PA, AL, ES) caminha-se para a fase de adequação. O estudo em cotejo revela-se, ainda, em substancial

baliza aos Municípios dos estados que ficaram abaixo do nível desejável de adequação, visto que de posse dos sobreditos achados é possível alterar a realidade posta e buscar a concreta adequação da gestão municipal aos desejáveis patamares de Efetividade.

É acertado dizer que as métricas precisas de medição, legadas pelo IEGM, viabilizam uma gestão mais rigorosa dos escassos recursos públicos ao passo que podem, em potencial, conduzir o Poder Público ao cumprimento de suas obrigações sociais com maior hígidez sob o véu da Eficiência, Eficácia e Efetividade.

Castro e Carvalho, nessa matéria, contribuem aduzindo que é o controle o esteio basilar da democracia, e a prestação de contas é o verdadeiro valor constitucional. Nesse sentido, os Tribunais de Contas, por meio do IEGM, não só aferem a Efetividade da gestão municipal como podem conduzir a Administração Pública, em geral, a uma prestação de serviço de maior qualidade:

(...) é que os Tribunais de Contas do Brasil, formando uma rede federativa, estão cada vez mais fazendo valer sua autonomia e sua independência e já dão os primeiros passos em direção à preditividade, a exemplo do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, que objetiva condensar e aferir dados das administrações municipais para mensurar e divulgar a efetividade das políticas públicas em prol da sociedade. (...) A condução e o fortalecimento de novos instrumentos de medição, em especial o IEGM, que mensura a efetividade da gestão municipal pelos Tribunais de Contas, podem impactar significativamente a melhoria da prestação dos serviços públicos para a população. (...) Nessa esteira, os tribunais de contas, ao optarem por assegurar políticas públicas de qualidade, expressando isso com métricas precisas, contribuem efetivamente no empoderamento do cidadão, pilar essencial para que o controle social seja mais efetivo.⁸⁶⁹

Para esclarecer um pouco mais, infere-se que os instrumentos de mensuração da Gestão Pública apropriados pela atividade de Controle Externo conduzem, em perspectiva, à Boa Governança Pública, visto que direcionam a

⁸⁶⁹ CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CARVALHO, Marília Gonçalves de. Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246716>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

Administração Pública para uma prestação de serviços que perpassa a Sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, portando, efetiva.

O que se afirma pode ser percebido quando as Cortes de Contas, por meio da avaliação, direcionamento e monitoramento da Gestão, buscam aferir o grau de Governança e imantar para a Administração Pública maior Efetividade, lastreada na busca dos efeitos pretendidos, e Economicidade, consubstanciada na busca pelo maior benefício social com o mínimo da utilização dos recursos disponíveis.

A título de elucidação pode-se mencionar que quando o Tribunal de Contas da União, por meio do seu 'Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo'⁸⁷⁰ - conforme já dissertado no subtópico 1.1 do Capítulo 1 desta Tese - lança as linhas mestras que irão conduzir a avaliação, o direcionamento e o monitoramento da Governança, prospecta, potencialmente, a Legitimidade dos Atos da Administração Pública.

Se elastece, então, dimensionalmente, a governança do centro de governo e aperfeiçoa-se o alcance de resultados pretendidos pela Administração Pública. O referido formato amolda-se harmonicamente com os preceitos constitucionais da Sustentabilidade por sua profunda imbricação com a qualidade de vida planetária.

Altounian, Souza e Lapa⁸⁷¹ corroboram o sustentado e apontam como funções de Governança a definição do direcionamento estratégico, o supervisionamento da gestão, o envolvimento das partes interessadas, o gerenciamento dos riscos estratégicos, o gerenciamento dos conflitos internos, a auditoria e avaliação do sistema de gestão e controle e, por fim, a promoção da

⁸⁷⁰ BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 95 p., 2016.

⁸⁷¹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonardo Renne Guimarães. **Gestão e governança Pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 271 p. ISBN 978-85-450-0208-6, p. 248.

accountability (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.

Em conformidade com o ‘Referencial básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria’ de 2014, o TCU esquematiza, de forma bem didática, o processo inter-relacional entre Governança e gestão:

Figura 5: Processo Inter-Relacional entre Governança e Gestão



Fonte TCU: www.tcu.gov.br.⁸⁷²

Na esteira do que até o momento foi demonstrado, pode-se asserir que a análise de Efetividade do Ato Administrativo nada mais é que uma forma de controle que se vocaciona a aferir a viabilidade sustentável da função administrativa do Estado em prol do cidadão, sem a qual se perderia o sentido de sua exteriorização no mundo dos fatos.

Por tal razão tem-se que a análise de Efetividade empreendida deve ter por mira determinado objetivo com a finalidade de prospecção da adequação entre os meios empregados e os fins almejados na concreção das políticas públicas pautadas pelas prioridades constitucionais, forte na promoção do bem comum de forma duradoura.

A tal respeito é premissa que decorre da opção política acolhida pelo

⁸⁷² 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** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 96 p., 2014, p. 32. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

legislador constituinte em virtude dos valores que irradiam do sistema jurídico-constitucional vigente estabelecido pelo Estado brasileiro, os quais prestigiam para além dos princípios constitucionais explícitos e implícitos regentes da Administração Pública.

Destaca-se, proeminentemente, o Princípio da Sustentabilidade, que por sua vez estrutura de modo duradouro e efetivo o fundamento de validade de toda atuação estatal - a Constituição Teleológica ou Finalística, que traça balizas elementares para o atingimento dos objetivos fundamentais da República.

A toda prova implica dizer que os Atos Administrativos, notadamente aqueles que repercutem no mundo exterior, ainda que na fase de descoberta, inclusive os discricionários, devem ser inteiramente sindicáveis pelos Órgãos Superiores de Controle Externo para verificar a sua adequação prática quanto aos meios utilizados em cotejo com os fins esperados. Juarez Freitas, nesse ponto, tece contumaz entendimento:

Acresce que o controle dos atos discricionários (e dos atos vinculados, por suposto) não pode aplicar uma lógica reducionista do “tudo-ou-nada”, ao menos em atuação eminentemente proporcional. Laboram em erro, pois, os maximalistas, que pretendem tudo controlar, causando – às vezes, com a intenção funesta de vender facilidades – uma paralisia insana, com bilhões de horas destinadas ao trabalho improdutivo de saciar o burocratismo parasitário. No polo oposto, erram os minimalistas, que preferem deixar tudo ao sabor de políticas conjunturais, ignorando as falhas estridentes de mercado.⁸⁷³

Com os referidos argumentos, Juarez Freitas⁸⁷⁴ assevera ao arrematar que o controle de prioridades constitucionais vinculantes não deve ser concebido como mera faculdade. Desse modo, deve o Estado-Administração exercer funções indutoras de práticas sociais redistributivas, levadas a efeito por meio da identificação do que é ou não prioritário: “mostra-se perfeitamente possível identificar o prioritário, isto é, não se admite a liberdade para descumprir as obrigatórias

⁸⁷³ FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. 3. ed., Malheiros: São Paulo, 2007, p. 35.

⁸⁷⁴ FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. 3. ed., Malheiros: São Paulo, 2007, pp. 36-37.

funções ambientais, sociais e econômicas das decisões administrativas”.

Depreende-se, da análise de Efetividade dos Atos Administrativos sob a inspiração do Estado de Efetividade Social, que a Constituição se desloca para o centro gravitacional da ordem jurídica, e, por seu turno, a função administrativa do Estado acomete um protagonismo útil e transformador, por irradiar força cogente de Efetividade dos Direitos Fundamentais encartados, com força normativa, na própria Constituição, dessarte, passando de um atuar eminentemente assistencial, desprovido de resultados efetivos.

Para um verdadeiro Estado de Efetividade Social imbricado com os fins constitucionais proclamados ante o reconhecimento ético, por parte da Administração Pública, os cidadãos são seres legítimos e destinatários de ações efetivas, úteis e transformadoras de sua realidade fenomenológica por imantar em si força viva de existência, mutação coletiva, sem, contudo, descuidar das limitações impostas pela reconhecida esgotabilidade de todos os recursos disponíveis frente a outros cidadãos desta e das gerações futuras com iguais direitos.

6.4 Análise dos Benefícios Econômicos e Não-Econômicos no Contexto dos Custos Sociais e Ambientais para a Tomada de Decisão

Conforme visto até o momento, a atuação funcional de Controle Externo se concretizada à luz das competências constitucionais titularizadas pelo legislador constituinte aos Tribunais de Contas, seguramente reúne força normativa capaz de reorientar e avaliar a função administrativa do Estado, inclusive na liberdade de opções quanto às tomadas de decisão concretizadas pelo administrador público.

Isso além de dirigir e monitorar os resultados decorrentes das referidas tomadas de decisão quanto à fiel observância mandamental ao cumprimento das prioridades constitucionais orientadas pelo Princípio da Sustentabilidade pentagonal, neste estudo acolhida, e, dessa forma, inviabilizar a ocorrência de corrupção de prioridades proclamadas pelo Texto Constitucional.

Fixada essa premissa, tem-se por imperioso prospectar de forma criteriosa, por parte da Administração Pública, a partir do cotejo dos benefícios econômicos e não econômicos no contexto dos custos sociais e ambientais, estes últimos por serem fontes de insumos balizadores para as tomadas de decisão, destacadamente aquelas com elevada carga impactante no mundo fático.

Considera-se, para tal, os limites disponíveis a atrair a necessária análise de custo-efetividade na linha do horizonte temporal em que se protraí o implemento das políticas públicas transformadoras, cuja análise é vertida em custos diretos e indiretos, na forma de avaliação quantitativa e qualitativa dos produtos e serviços a serem disponibilizados à sociedade. A esse respeito, Juarez Freitas alerta que:

(...) a avaliação de sustentabilidade das políticas públicas não se presta a privilegiar o critério tosco do crescimento pelo crescimento do PIB, como postula a associação ingênua entre avaliação e mensuração de crescimento bruto. O tese de sustentabilidade dos impactos descola-se nitidamente dessas premissas centradas no PIB, precário indicador (para não dizer enganoso) do bem-estar, material e imaterial.⁸⁷⁵

Com efeito, os benefícios econômicos em testilha, bem como os benefícios não econômicos - como exemplo a qualidade de vida, a melhoria na prestação da saúde pública, a educação, o despertar para o exercício da cidadania, a participação social no processo de tomada de decisão, o controle social, o estímulo à transparência, o combate à corrupção, a formação de uma consciência ecológica e tantos outros benefícios não econômicos - devem ser efetivamente mensurados e, por consequência, alcançados sob a perspectiva do atingimento do Desenvolvimento Sustentável.

A esse respeito já de posicionou Real Ferrer quando da construção teórica do conceito do instituto do Desenvolvimento Sustentável, ao afirmar que a Sustentabilidade opera negativamente ao posicionar-se como um limite extensivo ao desenvolvimento. Para esse autor, a Sustentabilidade “es una noción positiva y

⁸⁷⁵ FREITAS, Juarez. Tribunais de Contas e o novo controle de sustentabilidade das políticas públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXXIII, n. 67, maio/2017. Rio de Janeiro: TMCRJ, p. 31.

altamente proactiva que supone la introducción de los cambios necesarios para que la sociedad planetaria, construida por la Humanidad, sea capaz de perpetuarse indefinidamente en el tiempo”⁸⁷⁶.

É dizer que toda tomada de decisão no âmbito da Administração Pública objetivando o alcance do Desenvolvimento Sustentável, por seus peculiares impactos externos transversais deve ser precedida de análise econômica, tendo por cenário as infindas aspirações pautadas pelas múltiplas demandas sociais para selecionar os meios disponíveis a menores custos e maiores benefícios a serem alcançados.

Assim, possibilita-se utilização mínima e racional de recursos econômicos com diminutos custos sociais e ambientais para a obtenção dos mais qualificados, eficazes e efetivos resultados úteis e transformadores da realidade social e, desse modo, distribuir os seus esperados e benéficos efeitos a toda coletividade, encontrando a adequação sob a forma de lucros sociais amplamente duradouros ante a reconhecida finitude dos recursos disponíveis.

Nessa esteira não se pode perder de vista que a Administração Pública, quando da análise dos benefícios econômicos e não econômicos dos custos sociais e ambientais para a tomada de decisão, deve ter em mira que o princípio-vetor constitucional que baliza seus atos é o da Sustentabilidade em suas múltiplas dimensões, cingida pelos valores da Dignidade Humana, em diálogo permanente com os princípios explícitos entabulados no art. 37 da CRFB/1988, bem como os implícitos aplicáveis à Administração Pública, conforme fartamente demonstrado ao longo desta Tese.

Capra e Luisi, como parâmetro para o que ora se afirma, reverberam a

⁸⁷⁶ “(...) é uma noção positiva e altamente proativa que supõe a introdução das modificações necessárias para que a sociedade planetária construída pela humanidade seja capaz de perpetuar-se indefinidamente no tempo.” (Tradução livre do autor da Tese). REAL FERRER, Gabriel. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes e Garcia, Denise Schmitt Siqueira (org). **Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade**. p.12.

necessidade de conjugação da ética da Sustentabilidade como respeito aos Direitos Humanos:

Uma vez que a concepção sistêmica da vida abrange as dimensões biológica, cognitiva e social, os direitos humanos, de um ponto de vista sistêmico, deveriam ser respeitados em todas essas três dimensões. A dimensão biológica inclui o direito a um ambiente saudável e a alimentos seguros e saudáveis. Os direitos humanos na dimensão cognitiva incluem o direito de acesso à educação e ao conhecimento, bem como às liberdades de opinião e de expressão. Na dimensão social, enfim, há uma vasta gama de direitos humanos – desde a justiça social até o direito da reunião pacífica, da integridade cultural e da autodeterminação. (...) Por isso, no domínio humano, a sustentabilidade é plenamente consistente com o respeito pela integridade cultural, pela diversidade cultural e pelo direito básico das comunidades à autodeterminação e à auto-organização.⁸⁷⁷

Coelho pontifica que no teórico confronto entre os princípios da economicidade e da Sustentabilidade, ainda que a pacificação resida na preponderância do princípio da razoabilidade, é preciso entender que a Sustentabilidade é um princípio unificador:

(...) convém frisar que a sustentabilidade configura princípio unificador, a perpassar todos os ramos do Direito, ostentando inclusive contornos claramente sociais, visto que a justa repartição de riquezas implica a adequada acessibilidade de todos ao patrimônio ambiental, que deve ser preservado, porém não em prejuízo da dignidade da pessoa humana. A tutela do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento socioeconômico são, portanto, interdependentes, havendo direta correlação (...).⁸⁷⁸

Ante o caráter de esgotabilidade dos recursos econômicos, a caracterizar a reconhecida escassez dos recursos públicos para a concretude das políticas públicas imantadas por valores constitucionais e conducentes à realização fática dos direitos sociais assegurados pela Constituição Federal, “cabará ao Estado induzir a adoção da melhor solução em relação à análise do benefício-custo para todos os

⁸⁷⁷ CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. **A Visão Sistêmica da Vida. Uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas**. Tradução Mayra Teruya Eichenberg e Newton Roberval Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2014, p. 482.

⁸⁷⁸ COELHO, Hamilton Antônio. O princípio da razoabilidade e sua relevância nas licitações sustentáveis. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXXIII, n. 67, maio/2017. Rio de Janeiro: TMCRJ, p. 40.

agentes interessados”⁸⁷⁹, especialmente quando presentes questões complexas envolvendo bens jurídicos relevantes como a vida e a própria dignidade da pessoa humana, exsurge paralelamente para o Estado-Administração as escolhas trágicas.

Ao rito da Teoria das Escolhas Trágicas⁸⁸⁰, dessarte, o Poder Público vê-se compulsoriamente compelido a promover o deslinde da dramaticidade protagonizada no cenário dos acontecimentos - de um lado a insuficiência de recursos orçamentários; de outro a necessidade de atender às demandas sociais urgentes e fundamentais, emergindo, dessa maneira, em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial em conflito com a reserva do possível, por conseguinte, impondo ao Poder Público, pois previsível, potencialmente, a ocorrência de eventual dramaticidade social em quaisquer versões ou feições o manejo parcimonioso dos recursos disponíveis diante das escolhas trágicas promovidas pela escassez de recursos.

A respeito dos institutos do mínimo existencial e da reserva do possível, mencionados no parágrafo anterior, Alves e Assis ensinam que o princípio da eficiência determina a busca pelo alcance do máximo resultado com o mínimo de dispêndio dos recursos públicos para se atingir o maior número possível das demandas e necessidades sociais.

Nessa prospecção, as autoras sustentam que a economia democratiza o Direito ao promover maior deferimento de demandas com um mesmo orçamento. A diferença repousaria no critério de racionalidade por parte do gestor:

Inicialmente há que se destacar que a teoria do mínimo existencial busca justificar o atendimento a alguns – e não a todos – os direitos fundamentais através de uma hierarquização. Nesse sentido, alguns

⁸⁷⁹ ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl.- Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 478.

⁸⁸⁰ São, assim, chamadas pela doutrina de “Teoria das Escolhas Trágicas” as escolhas que, em face da existência de infinitas demandas e finitos recursos, existem, por óbvio, escolhas que beneficiam determinadas demandas, abrindo-se mão de outras, isto porque, uma vez que se deixa de contemplar alguma necessidade presente, sabe-se que a razão decorre do fundamento, por quem de direito, que há necessidades ou demandas menos urgentes que outras. AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

direitos elencados como pertencentes ao mínimo existencial devem ser promovidos pelo Estado, ainda que sem a necessidade de políticas públicas para tanto, enquanto outros, por não serem aceitos como integrantes do mínimo existencial, não são obrigatórios. E quando adimplidos devem ser efetivados através de políticas públicas elaboradas pelo Poder Legislativo. Ora, falta coerência lógica em tais situações, uma vez que não existem elementos fortes o suficiente para diferenciar os direitos que supostamente pertencem ao mínimo existencial daqueles que não se adequam ao mesmo.⁸⁸¹

Sarmiento defende que o mínimo existencial guarda profícua relação com aqueles que demandam a prestação Estatal:

O direito mínimo existencial corresponde à garantia das condições materiais básicas de vida. Ele ostenta tanto uma dimensão negativa como uma positiva. Na sua dimensão negativa opera como um limite, impedindo a prática de atos pelo Estado ou por particulares que subtraiam do indivíduo as referidas condições materiais indispensáveis para uma vida digna. Já na sua dimensão positiva, ele envolve um conjunto essencial de direitos prestacionais. Não há, todavia, consenso sobre as prestações que compõem este conjunto⁸⁸²

Por referidas lentes doutrinárias pode-se afirmar que é exatamente na elaboração do orçamento público que se verificam as escolhas trágicas concretizadas pelos administradores públicos, pois é nesse momento, diante dos finitos recursos disponíveis – os quais serão distribuídos para concretude das políticas públicas nas áreas de educação, saúde, segurança pública e tantas outras áreas sensíveis – que os Tribunais de Contas, em usufruto de suas competências constitucionais, irradiam feixes de luzes a imprimir a necessária Sustentabilidade ao orçamento público.

Esse Orçamento Público Sustentável, repisa-se, concebido como COP nesta Tese, conforme descrito no subtópico 3.2 do Capítulo 3, convola-se, em breve síntese, num “arranjo estratégico de planejamento das ações governamentais para a

⁸⁸¹ ALVES, Cândice Lisbôa; ASSIS, Christiane Costa. Direitos Fundamentais e Mínimo Existencial: uma crítica à vinculação econômica do direito. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**. Edição 20. 7.06.2013. E-ISSN 1678-8729. Disponível em: <http://npa.newtonpaiva.br/direito/?p=1161>. Acesso em: 15.07.2016.

⁸⁸² SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (Coord). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, pp.553-586.

real implementação de políticas públicas sustentáveis”.⁸⁸³

Nesse contexto é que para o aperfeiçoamento factual dos Direitos Fundamentais e sociais proclamados pela ordem constitucional vigente encontram abismais limitações ante a finitude dos recursos públicos disponíveis, assim, os gestores públicos deparam-se com infinitas demandas e poucos recursos materiais para o implemento dos direitos consagrados. Desse modo, exsurge viçosamente a reserva do possível.

É, sobretudo, nesse cenário dramático de constatação óbvia quanto à zona de tensionamento estabelecida pelas infinitas demandas *versus* finitos recursos disponíveis e o limite do possível para atendê-las, que marcou o surgimento, no mundo jurídico, de mecanismos legislativos infraconstitucionais, tal como a Lei Complementar n. 101/2000⁸⁸⁴, e por sua carga axiológica de parcimônia foi sugestivamente denominada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, cuja norma, em linhas gerais, não é outro o entendimento, que determina aos gestores públicos, em geral, que observem rigorosa e proeminentemente o meta-princípio, reitor da Administração Pública, materializado na Sustentabilidade em suas múltiplas dimensões e, assim, sejam controlados com vigor e rigor os gastos públicos nos limites determinados pela capacidade arrecadatória, para uma justa e efetiva aplicação dos recursos disponíveis ao abrigo da responsabilidade da gestão fiscal.

Acrescenta-se também a isso as demais leis que compõem as peças orçamentárias relativas ao orçamento público com o mesmo desiderato, evidenciadas pelo Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Todas essas peças de planejamento de gestão importam que o Estado-Administração viabilize a dinâmica do seu necessário programa das finanças

⁸⁸³ Síntese do Conceito Operacional transcrito em 3.2 desta Tese, construído por composição do autor com apoio na literatura de PEREIRA, Romilson Rodrigues. Orçamento Público e os Paradigmas do Desenvolvimento Sustentável. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 112, maio/ago/2008. p. 95. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/393/443>. Acesso em 22.12.2016.

⁸⁸⁴ BRASIL. **Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2002**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 08 de fevereiro de 2015.

para o atingimento dos fins colimados pelo texto constitucional.

Deveras, como fácil inferir na esteira do que o preconizado por Liberati quando afirma que:

A implementação ou execução de políticas públicas derivam de escolhas, pois envolvem conflitos entre as camadas sociais que têm interesses diferentes. Essas escolhas, por sua vez, dependem dos recursos disponíveis que privilegiarão uns em detrimentos de outros direitos. De certa forma, as escolhas significam o conteúdo ético das decisões políticas, que, por vezes, podem ser trágicas no sentido de que algum dos direitos não será atendido.⁸⁸⁵

Releva asseverar, porque de relevância decorrente do Princípio da Sustentabilidade multidimensional, que diante desse quadro, os Tribunais de Contas, no exercício de suas competências que lhes foram titularizadas direta e exclusivamente pela Constituição, ao avaliarem o planejamento da Administração Pública vertido no seu planejamento (orçamento público) externalizado nas peças orçamentárias já referenciadas ante a sua expertise amalhada na condição de intérprete primacial da função administrativa estatal, especialmente por acompanhar *pari passu* os meandros da Administração Pública ao escrutinarem desde a arrecadação à aplicação dos recursos públicos e examinarem o orçamento, previamente se pronunciarão pela viabilidade ou não de sobredito orçamento na esfera do que planejado e conseqüentemente determinará, sob a perspectiva diretiva, caso assim recomendar, os ajustes necessários e o conseqüente monitoramento fático-normativo.

Em outras palavras, é dizer que no momento da elaboração do orçamento público, quando do estabelecimento do *quantum* destinado ao enfrentamento das múltiplas demandas sociais em que emergem as ditas escolhas trágicas e para concretude das políticas públicas prioritárias, essa dramaticidade na feitura desse ato é tocada pela tríade: escassez de recursos, infinitude das necessidades sociais e a exigência do mínimo existencial.

⁸⁸⁵ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas. 2012. p. 87.

Daí, são os Tribunais de Contas que lançam verdadeiros feixes de luzes para imprimir Sustentabilidade operacional e preventiva na própria razão de ser do Estado, na condição de promotor dos bens da vida para a atual e futuras gerações, cujas Cortes especializadas incumbem-se de observar e fazer observar os limites estabelecidos nas leis orçamentárias previamente concebidos.

Tão importante quanto à análise custo-efetividade, vale aduzir, à sombra da métrica econômica, faz-se presente para subsidiar de forma racional as tomadas de decisão no âmbito público os benefícios não econômicos com largo impacto social e ambiental, os quais por logicidade se entrelaçam coexistencial e decorrentemente dos benefícios econômicos quando bem aplicados, dirigidos, avaliados e monitorados.

Por esse viés, Juarez Freitas colaciona que se intenta viabilizar, por meio das Cortes de Contas, um novo escrutínio tempestivo do acerto intertemporal da decisão pública:

Na perspectiva aqui defendida, o controle da sustentabilidade reúne condições eminentes para incentivar a emergência de novo controle exercido pelos tribunais de contas, cuja centralidade reside na salvaguarda intra e intergeracional do direito à boa administração pública e na eficácia irrenunciável do princípio constitucional da sustentabilidade.⁸⁸⁶

Decerto, têm os benefícios econômicos, quando teleologicamente efetivos, o condão de promover e ampliar as competências, habilidades e atitudes cidadãs, tais como maior participação democrática na esfera pública, inclusive influenciando as tomadas de decisão administrativas de interesse público, fomento à consciência ecológica da população, controle social, fortalecimento da transparência da gestão pública, *accountability*, maior qualidade na prestação dos serviços essenciais de responsabilidade do Poder Público, boa governança e o conseqüente empoderamento do cidadão, dentre outros benefícios não econômicos promotores do ciclo virtuoso manifesto no diálogo circunsférico dos benefícios econômicos e não

⁸⁸⁶ FREITAS, Juarez. Tribunais de Contas e o novo controle de sustentabilidade das políticas públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXXIII, n. 67, maio/2017. Rio de Janeiro: TMCRJ, p. 36.

econômicos que decorrem das tomadas de decisão na conjuntura social e ambiental.

Com o registro dos presentes achados, a Tese encontra-se, neste ponto, madura para dialogar, no subtópico que segue, com a face prática do Princípio da Sustentabilidade para o alcance da Legitimidade e Efetividade dos Atos Administrativos.

6.5 Aplicação Prática do Princípio da Sustentabilidade na Conformação dos Atos Administrativos para Alcance da Legitimidade e Efetividade

É preciso mais uma vez enfatizar que nem todos os atos da Administração Pública são suscetíveis de sindicabilidade por parte das Cortes de Contas, como já registrado no subtópico 6.1. Nesse sentido traça-se, em síntese, um perfil dos atos que atraem referida tutela.

Atos de mero expediente não merecem maiores ilações por em nada ensejar a atuação dos Tribunais de Contas, já os atos de gestão são, todos, absolutamente escrutináveis. Os atos de império - não todos - também reclamam Controle Externo, entre eles importa salientar, a título de exemplo, as desapropriações e renúncias de receita, porque se refletem, inexoravelmente, nas prestações de contas dos respectivos gestores e impactam o mundo da vida.

Nessa seara, a tutela da Sustentabilidade promovida pelas Cortes de Contas em face dos atos da Administração Pública, sob o manto da Sustentabilidade, tem parâmetros muito claros para seu aferimento. É o que se buscará demonstrar nesta seção, pontuando algumas aplicações práticas do Princípio da Sustentabilidade.

Nesse ponto destaca-se que longe de querer exaurir tão amplo campo de aplicabilidade e incidência, esta pesquisa limita-se a demonstrar um rol meramente exemplificativo das dimensões pentagonais da Sustentabilidade aplicada pelas Cortes de Contas em face dos Atos da Administração Pública, devidamente

associadas ao objeto de sindicância dos Tribunais de Contas (fiscalização contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial), com a finalidade de prospecção da legalidade, Legitimidade e economicidade do ato administrativo ideado.

Nessa sequência cumpre dizer que a análise realizada pelos Tribunais de Contas impõe considerar que os Atos Administrativos devem ser precedidos de robusta motivação para avaliação dos impactos de Efetividade, como dito, sempre suficientemente motivado sob o pálio do Princípio da Sustentabilidade.

A esse respeito, frise-se, que não se concebe mais, no atual estágio alcançado pela democracia, a motivação dos Atos Administrativos de forma rasa, nesse sentido, as Cortes de Contas devem atuar de modo a evitar e vetar impulsos espúrios dissonantes da Legitimidade finalística. Deve sempre atentar que é na fase interna das escolhas que emergem os vícios de finalidade pública.

Em arremate ao que foi vociferado, a sucessão da fase interna, a externa raramente está desconforme com o interesse público, daí por que tem-se como imperioso sindicatar o juízo de conveniência e oportunidade, o poder discricionário do gestor público, para aferir se está em consonância com a Legitimidade finalística ou teleológica, sem desconsiderar os demais estágios porque perpassa a Legitimidade, quais sejam, Legitimidade originária e corrente⁸⁸⁷, inclusive, estabelecendo conexão com a Legitimidade finalística ou teleológica como requisito que deve estar em sintonia com o meta-princípio da Sustentabilidade que imanta os Atos Administrativos exarados pela Administração Pública com força transformadora ou modificadora do mundo exterior para, desse modo, sobreditos Atos Administrativos receberem carga axiológica de Legitimidade e Efetividade.

Desse ponto abre-se breve parêntese para explicitar os requisitos de Legitimidade que recaem sobre a Administração Pública, classificados por Moreira

⁸⁸⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Regulação sob a Perspectiva da Nova Hermenêutica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 12, novembro/dezembro/janeiro, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 26 de março de 2016, p. 10.

Neto como Legitimidade originária, corrente e finalística, conforme abordado no parágrafo antecedente. Segundo o autor, a Legitimidade originária diz respeito aos órgãos e agentes, a corrente refere-se aos procedimentos adotados e a finalística corresponde aos resultados pretendidos e alcançados. Em suas exatas palavras:

(...) a legitimidade originária é atendida se o órgão é o competente e se a investidura dos agentes reguladores tiver sido legalmente correta, ou seja: pelo atendimento de todas as condições, formais e materiais, prescritas em lei. (...) A legitimidade corrente é atendida com a observância fiel do procedimento regulatório, mormente no que respeita à participação dos interessados, com a utilização de todos os instrumentos previstos nas normas legais e administrativas, tais como as audiências públicas, as consultas públicas e a audiência de conselhos consultivos instituídos especialmente para veicular a participação multissetorial. Enfim, com a satisfação das condições legitimatórias. (...) A legitimidade finalística, por fim, mas nem por isso menos importante que as demais, é satisfeita quando os resultados pretendidos pela decisão regulatória são efetivamente alcançados, integrando a legitimidade.⁸⁸⁸

Feito esse breve registro retórico-didático pode-se agora, com o desiderato de demonstrar de que forma no mundo prático os Tribunais de Contas promovem, em perspectiva, a tutela da Sustentabilidade, evidenciar leque meramente ilustrativo das dimensões pentagonais da Sustentabilidade perquiridas pelas Cortes de Contas nos contornos do objeto de controle em face dos Atos da Administração Pública.

A iniciar pela dimensão Ambiental, que pode ser prospectada sempre que as Cortes de Contas promovem Auditoria na área Ambiental, Fiscalização de aterros sanitários, Auditoria nos contratos de fornecimento de energia elétrica, essa no que se refere à eficiência energética, aferição dos gastos aplicados na educação ambiental, observância da legislação ambiental nas licitações e contratos administrativos, realização de auditoria pública ambiental, entre várias outras.

A dimensão econômica pode ser demonstrada pela avaliação dos índices

⁸⁸⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Regulação sob a Perspectiva da Nova Hermenêutica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 12, novembro/dezembro/janeiro, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 26 de março de 2016, pp. 10-11.

de gastos dos recursos públicos aferíveis nas Prestações de Contas; Auditorias em Contratos e Convênios; Auditorias nas folhas de pagamentos e despesas em geral; Auditorias em transportes escolares, nos institutos de previdência; Fiscalização em transportes urbanos, publicidade, etc.

A dimensão social verifica-se na Análise de legalidade de atos de aposentação, reforma e pensão; Auditoria nos sistema prisionais; Auditoria dos Portais de Transparência dos órgãos jurisdicionados; Fiscalização das unidades de saúde, etc.

A dimensão jurídico-política pode ser percebida na Análise de Editais de licitação; Fiscalização dos Editais de concursos públicos que, entre outros aspectos, garante a inclusão social aos deficientes e beneficiários das cotas raciais, o acesso ao serviço público, etc.

A dimensão ética é subjacente, seguramente, a todos os exemplos práticos anteriormente mencionados para demonstrar o que se afirma. Ela se faz presente nas Auditorias realizadas no sistema prisional, nas unidades de saúde, educação e segurança pública; na Fiscalização de Atos e Contratos e na Prestação de Contas.

Isso por que referida dimensão persegue o bem comum, o bem-estar social para garantir ao indivíduo ampla qualidade de vida. Nessa encosta, a dimensão ética perpassa, inarredavelmente, todas as demais dimensões da Sustentabilidade.

Para reforçar o que ora se afirma, as dimensões pentagonais, modal eleito para esta Tese, quando imbricadas ao objeto de fiscalização das Corte de Contas (fiscalização contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial), com a finalidade de prospectar a legalidade, Legitimidade e economicidade, podem facilmente ser entrelaçadas. As divisões das dimensões pentagonais que o pesquisador alhures transcreveu são meramente didáticas, não implicando, de forma

alguma, em limitação de seu alcance dimensional.

Cita-se, como exemplo, que quando o Tribunal de Contas realiza a Avaliação dos índices dos gastos dos recursos públicos na Prestação de Contas de sua competência certamente promove a tutela da Sustentabilidade em plurais dimensões: econômica, social, jurídico-política e ética.

Essa leitura demonstra que a Sustentabilidade deve ser buscada por lente transversal, sempre por recorte que possibilite averiguar a aplicação do Princípio da Sustentabilidade da forma mais ampla possível, sem perder de vista que “(...) a sustentabilidade é mandamento constitucional, não figura de retórica. Incide em todas as províncias do sistema jurídico, inclusive na seara das contratações administrativas”.⁸⁸⁹

Outro exemplo que elucida e demonstra a aplicabilidade prática da tutela da Sustentabilidade como garantia da Efetividade dos atos da Administração Pública pelos Tribunais de Contas é a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF⁸⁹⁰. Referidos Tribunais, pela conformação orgânico-jurídica que lhe outorga a Constituição Federal qualifica-se como guardião precípua da LRF; é da norma em comento que se extrai o instituto da responsabilidade fiscal na gestão pública, a qual se concretiza na fiscalização-controle exercida pelos Tribunais de Contas, por meio de avaliação, direção e monitoramento.

É das Cortes de Contas, pela expressa previsão legal na LRF, a função-dever de avaliar a viabilidade da arrecadação de receitas financeiras, direcionar a melhor forma de aplicação e utilização de tais receitas, e, por fim, monitorar mediante a expedição de alertas para os Poderes e Órgãos da República sobre a Sustentabilidade da gestão pública, tomando como baliza as dimensões ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética, na concreção das finalidades a que se

⁸⁸⁹ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 244.

⁸⁹⁰ BRASIL. **Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2002**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 08 de fevereiro de 2015.

propõe o Estado. É o que se depreende da leitura do § 1º do art. 1º da referida LRF:

Art. 1º. (...)

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.⁸⁹¹

Como visto, a regra, com Eficácia cogente, prevista no §1º do art. 1º da LRF, dá prevalência à efetivação da responsabilidade na gestão fiscal quando dispõe que esta pressupõe uma ação planejada e transparente, capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que, potencialmente, afetem o equilíbrio das contas públicas, como núcleo da atuação dos Tribunais de Contas na modalidade de avaliação, isto é, somente com avaliação preventiva no âmbito do planejamento de tais institutos é possível obter a boa governança na gestão pública, tornando Sustentável a função administrativa do Estado.

Ausente a ação planejada e transparente, por meio da qual se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, cujos institutos são a razão de ser da edição das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, os objetivos da República Federativa do Brasil, insertos no art. 3º da CF/88, ficam mitigados ou de todo ineficazes, uma vez que para dar concreção a tais objetivos é imperioso perpassar pelas dimensões ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética, na atuação administrativa estatal e na sua consecução-fim.

Juarez Freitas e Locken aludem que a demanda por resultados que traduzam Eficiência e Eficácia da gestão pública têm impulsionado, sobremaneira, mudanças nos órgãos de controle e nas suas ferramentas decorrentes da maior preocupação com a fase do planejamento. Nesse fluxo, a Lei Orçamentária figura

⁸⁹¹ BRASIL. **Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2002**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 08 de fevereiro de 2015.

como verdadeiro fio condutor dos princípios da impessoalidade e da Eficiência da gestão pública:

A mudança da prática do controle está alicerçada em três eixos centrais: a mensuração da eficiência e da eficácia da gestão pública por indicadores de efetividade; a preocupação com o planejamento orçamentário e a integralidade de sua execução; e a realização de auditorias operacionais cujo objetivo é a avaliação da gestão pública.⁸⁹²

Com referidas considerações, os autores em comento avaliam a atuação do Tribunal de Contas da União, na atualidade, para concluir que o mencionado Órgão de Controle Externo caminha acenando para uma nova remodelagem de sua sindicância, muito mais sensível à Sustentabilidade:

E, nesse sentido, o Tribunal de Contas da União tem direcionado seus esforços para a auditoria de planejamento, adotando como parâmetros os princípios de boas práticas orçamentárias estabelecidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). (...) Insere-se, portanto, na ordem do dia o amplo acesso às informações constantes na lei orçamentária (LOA), na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e no plano plurianual (PPA); a integração entre planejamento e execução e a transparência necessária ao controle das instituições e da própria sociedade. (...) Observa-se que tais recomendações representam postura inovadora dos órgãos de controle, que podem contribuir ao desenvolvimento sustentável em vez de crescimento sem duração. Deve-se, nessa ótica, verificar a integralidade da execução orçamentária; a coerência entre planejamento e orçamento; e a capacidade da administração de realizar previsões consistentes e íntegras. Ressalta-se que a ausência de indicadores de efetividade e de metas anuais em parte dos objetivos elencados no PPA prejudica a avaliação dos resultados das políticas empreendidas.⁸⁹³

É nesse cenário fático-operacional que os Tribunais de Contas, que têm

⁸⁹²FREITAS, Juarez; IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle de contas reorientado pela sustentabilidade. Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/UFSM/Univali/UPF/FURG; Coordenadores: Daniela Guerra Basedas, Elcio Nacur Rezende – Florianópolis: **CONPEDI**, 2016, p. 26, Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/14w4i7ge/31z6ODP1rb83i0if.pdf>. Acesso em: 25.07.2017.

⁸⁹³FREITAS, Juarez; IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle de contas reorientado pela sustentabilidade. Direito e sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/UFSM/Univali/UPF/FURG; Coordenadores: Daniela Guerra Basedas, Elcio Nacur Rezende – Florianópolis: **CONPEDI**, 2016, p. 32, Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/14w4i7ge/31z6ODP1rb83i0if.pdf>. Acesso em: 25.07.2017.

competência para fiscalizar a atividade administrativa do Estado, estão a garantir na Sustentabilidade da gestão pública indutores da boa governança, que a faz ser sentida por meio de avaliação, direção e monitoramento, tudo para construir uma sociedade livre, justa e solidária, com vistas a garantir o Desenvolvimento Nacional Sustentável, bem como para erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, gênero, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, na exata dicção do art. 3º da CRFB/1988.

A aplicabilidade prática do Princípio da Sustentabilidade na conformação dos Atos Administrativos para alcance da Legitimidade e Efetividade também pode ser percebida quando as Cortes de Contas sindicam os Atos Administrativos tendentes à licitação de edifícios públicos, como exemplo, nesses casos, deve-se syndicar se a Administração Pública observou quanto à Eficiência energética rigorosamente Sustentável.

Lembra-se sempre que os Atos Administrativos devem ser levados a efeito pelos administradores públicos em perfeita harmonia com as prioridades constitucionais, especialmente, com o meta-Princípio da Sustentabilidade, com real compromisso com a responsabilidade fiscal sob a perspectiva das dimensões econômica e ética que decorrem do Princípio da Sustentabilidade.

Nessa seara, Emery ensina que é necessária a cooperação para o avanço, no campo social e econômico das questões ambientais:

As licitações e contratações públicas, (...) devem viabilizar um ambiente de descentralização econômica, e fomento de atividade e agentes, principalmente em regiões que apresentem baixos indicadores econômicos e sociais, mas não podem servir de justificativa para atitudes meramente protecionistas, baseadas em um discurso nacionalista caquético.⁸⁹⁴

Juarez Freitas, nesse curso, também contribui:

⁸⁹⁴ EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 141.

(...) Com efeito, para além das funções éticas, económicas e sociais, os atos, contratos e procedimentos administrativos devem desempenhar, a contento, funções de equilíbrio ecológico, via indução de padrões sustentáveis de consumo e produção. Esse dever descende do imperativo constitucional de endereçar todas as condutas administrativas, sem exceção, para o desenvolvimento sustentável, único capaz de promover, em bloco, os direitos fundamentais.⁸⁹⁵

Realça-se que os Tribunais de Contas devem observar, quando da análise dos atos da Administração Pública, que a motivação de referidos atos precisa ser parametrizada sob o farol do art. 225, CF/88, para verificar se não está presente violação da Constituição e corrupção de prioridades constitucionais.

Nesse contexto, a título de exemplo, suponha-se que o gestor decida construir um estádio de futebol quando se tem a presença de lixões a céu aberto em flagrante coexistência; nessa ideiação é possível sindicatar tal medida, ainda que na fase interna do tomador de decisão a direcioná-lo a atender à flagrante prioridade constitucional materializada, nesse caso na edificação de aterro sanitário e não o prefalado estádio de futebol nos moldes irradiados pelo Princípio da Sustentabilidade, como estruturante do Estado Constitucional. Nesse sentido é a lição de Juarez Freitas:

O controle ultrapassa, nesses moldes, as preocupações míopes ou baseadas apenas na forma para tutelar, em distintos momentos, a encarnação dos princípios e direitos fundamentais. (...) Assim, a sindicabilidade afirma o dever de a administração observar a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem. Mas não basta enunciar tal dever, pois cumpre extrair os efeitos mais intensos da subordinação da liberdade ao sistema constitucional democrático, com suas prioridades vinculantes.⁸⁹⁶

Com efeito, todas as vezes que as Cortes de Contas sindicam, por seus instrumentos exclusivos, os convênios, contratos, licitações, enfim, os atos da Administração Pública suscetíveis de escrutínio, devem, por imperativo constitucional, fazê-lo pelo viés da Sustentabilidade, princípio vetor da Administração

⁸⁹⁵ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 128.

⁸⁹⁶ FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. pp. 64-65.

Pública, garantidor da efetividade dos seus atos. Nesse sentido, o professor Juarez Freitas idealiza lúcida definição de licitações sustentáveis:

Licitações sustentáveis são aquelas que, com isonomia e compromisso com o desenvolvimento duradouro visam à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, ponderados, com máxima objetividade possível, os custos benefícios (direitos e indiretos) sociais, econômicos e ambientais.⁸⁹⁷

O Estudo de Viabilidade Técnico-econômico-financeira é mais um, entre o vasto leque de exemplos que evidenciam a aplicabilidade prática do Princípio da Sustentabilidade. Sempre que o Tribunal de Contas - em sindicância de específica política pública - determina, cogentemente, que a Administração Pública promova o mencionado Estudo de Viabilidade, deve fazê-lo com ampla lente pentagonal das dimensões da Sustentabilidade porque está aparelhado organicamente para tal fim.

Para elucidar, quando o Tribunal hipoteticamente escrutina a viabilidade da construção de um restaurante popular, analisa não só a dimensão econômica de aludida política concretizada na fiscalização da despesa de capital⁸⁹⁸, mas sobretudo o que se está a syndicar na análise da despesa corrente⁸⁹⁹ e se também existe viabilidade técnica. Não há como se deferir a construção de obra ou serviço que não seja sustentável, há que se aferir se as dimensões ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética estão sendo respeitadas.

⁸⁹⁷ FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 238.

⁸⁹⁸ “Despesas de Capital são despesas relacionadas à aquisição de máquinas equipamentos, realização de obras, aquisição de participações acionárias de empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos para investimento. Normalmente uma despesa de capital concorre para a formação de um bem de capital, assim como para a expansão das atividades do órgão.” Informação extraída do sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-de-capital>. Acesso em: 25.07.2017.

⁸⁹⁹ “Despesa Corrente são despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como, por exemplo: despesas com pessoal, juros da dívida, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc. Estão nesta categoria as despesas que não concorrem para ampliação dos serviços prestados pelo órgão, nem para a expansão das suas atividades.” Informação extraída do sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-de-capital>. Acesso em: 25.07.2017.

Como elemento-chave do novo Direito Administrativo (norteador, concomitantemente, pelo direito fundamental à boa administração e pelo princípio constitucional da sustentabilidade), as licitações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em todos os Poderes, precisam incorporar, ao escrutínio das propostas, os incontornáveis critérios paramétricos de sustentabilidade para *ponderar, de maneira motivada, os custos e os benefícios sociais, ambientais e econômicos. Custos e benefícios, diretos e indiretos, com estimativa, dentro da máxima objetividade mensurável, das externalidades.* Apenas assim, será aferida a real vantagem para a Administração Pública, para além das avaliações centradas nos custos de curto prazo, distorcidos e unidimensionais.⁹⁰⁰ (Destques do original)

O que se está a sustentar é que existem determinadas políticas, a exemplo da edificação de obras e serviços públicos, que devem receber cuidados preventivos de elevada prevalência. Não deve o Estado, na vertente alusiva à sua função administrativa, autorizar, mormente, a concreção de obras sem a adoção de redobrada cautela, tudo em homenagem ao princípio constitucional implícito da Sustentabilidade da atuação administrativa do Estado.

Para tanto, é imperioso que o serviço público seja sustentável, que certas políticas executivas sejam precedidas de Estudo de Viabilidade Técnico-econômico-financeiro, a fim de que a atividade prestacional seja dotada de Eficácia, Eficiência e Efetividade, devendo tal estudo ser valorado como requisito integrante do Ato Administrativo sob pena de deformação das dimensões ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética, que devem nortear a prestação de serviços públicos.

Não é de difícil compreensão conceber a ideia de que na realização de políticas públicas educacionais e aquelas vinculadas à seguridade social, só se torna viável a execução do serviço se houver a certeza ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética de que haverá prestação duradoura da edificação, quer seja na construção de espaço físico, estruturação notável de equipamentos a serem utilizados, mão de obra qualificada para tal fim, e, por último, se há adequação econômico-financeira entre as despesas criadas e as receitas postas para suportarem as referidas demandas.

⁹⁰⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 233-234.

Nesse espaço- prévio, concomitante e posterior – as Cortes de Contas surgem como órgãos estatais de alta importância para que seja concretizado, no âmbito da Administração Pública, a Sustentabilidade administrativa, quer seja relativa à capacidade de alocação de recursos e à distribuição das receitas para custear não só a edificação de obras, mas também a continuidade do serviço, sem interrupção, o que só se mostra plausível se houver estudo prévio de viabilidade técnico-econômica.

As competências outorgadas aos Tribunais de Contas, por sua própria natureza jurídica, autorizam as Cortes de Contas a intervirem em todas as fases da execução do serviço público, podendo determinar que se faça o Estudo de Viabilidade Técnico-econômico-financeiro, atuando, no ponto, em caráter avaliativo, diretivo e exercendo o controle-monitoramento.

Para tanto pode, inclusive, valer-se de sua competência sancionatória para imputar obrigação de fazer e de não fazer, para ver em relevo e perene a sustentabilidade da estruturação do Estado e na sua consecução administrativa, que se reordena para atender aos fins para os quais o Estado foi juridicamente concebido.

Ainda a título de reforço colaciona-se, como exemplo hábil a demonstrar a aplicabilidade prática do Princípio da Sustentabilidade trabalhada nesta subseção, que quando os Tribunais de Contas sindicam, por quaisquer de seus instrumentos legais, a legalidade dos atos de aposentação ou fiscaliza os Institutos de Previdência, está, em perspectiva, a tutelar o Princípio da Sustentabilidade e legar higidez às dimensões social, ética, econômica, jurídico-política, e reflexivamente, à dimensão ambiental.

O exemplo que ora se colaciona figura como um dos mais vívidos a retratar a tutela pentagonal do Princípio da Sustentabilidade pelas Cortes de Contas, visto que ao favorecer aos beneficiários da previdência social, o gozo de uma vida digna na terceira idade, e ainda garantir referidos direito às futuras gerações que, no

porvir, estarão em análoga situação, efetiva-se o Princípio da Sustentabilidade e se garantem Direitos Fundamentais muito caros à Carta Republicana.

Verticaliza-se um pouco mais a questão, quando os Tribunais de Contas sindicam os institutos de previdência social, desse modo, estão a prospectar, em tese, a emergência da Sustentabilidade multidimensional como princípio constitucional que impõe à administração uma revisitação de seus paradigmas nas relações jurídicas e sociais, à luz do que se afirma, nem mesmo quando referidos institutos depararam-se com possíveis desarranjos de ordem econômica, seria concebível a convivência com o desrespeito à proteção do Princípio da Sustentabilidade.

Esta Tese, como se vem defendendo, sustenta que as Cortes de Contas têm Legitimidade para sindicam a Sustentabilidade dos Atos da Administração Pública, e que esse é órgão singular competente para vetar impulsos indefensáveis na conformação dos Atos Administrativos concretizados pelos gestores públicos à luz do Princípio da Sustentabilidade e das já prefaladas prioridades constitucionais.

Insta avigorar, a esse respeito, que as Cortes de Contas dispõem de instrumentos que podem aferir, objetivamente, conforme fartamente demonstrado no subtópico 2.4 do Capítulo 2 - eventos desconhecidos, e dessa forma atuar preventivamente. Como reforço, menciona-se que o Tribunal de Contas da União, TCU, realizou auditoria de conformidade para testar modelo preditivo de análise dos riscos envolvidos nas transferências voluntárias.

Nesse contexto, veja-se trecho de notícia divulgada em 11.03.2016 no portal eletrônico do TCU:

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria de conformidade para testar modelo preditivo de análise dos riscos envolvidos nas transferências voluntárias. Foram examinadas 51 transferências voluntárias nos Estados de Mato Grosso, Maranhão, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Roraima, Santa Catarina, Paraná e Goiás. (...) A formulação desse modelo pelo TCU visou intensificar a atuação do órgão com base em

metodologia de mapeamento e classificação de risco na utilização de recursos federais descentralizados por meio de transferências voluntárias. (...) O modelo preditivo é capaz de fazer previsões sobre eventos desconhecidos. As previsões, no entanto, são baseadas no reconhecimento de padrões existentes em casos cujo resultado é conhecido. O modelo derivou do estudo de casos de transferências voluntárias classificados em êxito ou fracasso.⁹⁰¹

Em suma, por tudo que foi extraído e das inferências lastreadas nos dados coletados para esta pesquisa pode-se concluir que os Tribunais de Contas devem ter sempre critérios fulgentes e objetivos, quando da fiscalização dos Atos da Administração Pública, para perscrutar a aplicação prática do Princípio da Sustentabilidade no âmbito da referida administração.

O pesquisador, com o propósito de evidenciar alguns dos mencionados critérios, transcreve pontos reputados como mais relevantes a serem observados e sindicados pelas Cortes de Contas, para o alcance da Efetividade dos atos da Administração Pública, a saber:

- fomentar a necessidade de análise do custo-efetividade dos Atos Administrativos;
- determinar e syndicar a análise dos benefícios econômicos e não-econômicos no contexto das dimensões pentagonais da Sustentabilidade;
- atentar aos contextos da descoberta e da fundamentação do Ato Administrativo, que devem ser sindicáveis pelos Tribunais de Contas com o objetivo de vetar impulsos espúrios dissonantes da Legitimidade finalística;
- syndicar o juízo de conveniência e oportunidade (poder discricionário) do gestor público, considerando-se que é na fase interna das escolhas públicas que emergem os vícios de finalidade pública, pois a fase externa raramente está em desconformidade com o interesse público;
- syndicar a motivação dos Atos Administrativos de império e os de gestão à luz do art. 225, CRFB/1988, por sua natureza transversal e

⁹⁰¹ Informação extraída do sítio eletrônico oficial do Tribunal de Contas da União – TCU. Disponível em: www.portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-elabora-modelo-preditivo-de-analise-de-riscos-relacionados-a-transferencias-voluntarias.htm. Acesso em: 13 de novembro de 2016.

pluridimensional, para verificar se não está presente a violação da Constituição e prioridades constitucionais;

- observar se os Atos Administrativos estão compromissados com a responsabilidade fiscal, sob a perspectiva das dimensões pentagonais que decorrem do Princípio da Sustentabilidade;
- adotar, sistemicamente, os modelos preditivos nas transferências voluntárias já acolhidos pelo TCU e a utilização de inteligência artificial de tais modelos; e
- observar que a atuação do Tribunal de Contas deve estar apta a vetar impulsos indefensáveis na conformação dos Atos Administrativos concretizados pelos gestores públicos à luz do Princípio da Sustentabilidade, em consonância com a Legitimidade originária, corrente e finalística.

Resta evidenciado, nesse contexto, as múltiplas dimensões que se acomodam aos Atos da Administração Pública e lhes servem de baliza. Pontifica-se que quando o pesquisador elege as dimensões da sustentabilidade em formato pentagonal tem-se plena ciência de que o faz, tão somente, por limitação do alcance que repousa no objeto das Cortes de Contas, a fiscalização contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, que não pode exceder o quadro constitucional traçado pela Constituição vigente.

Nessa vertente pode-se assegurar, ainda, que pelo menos em perspectiva, sempre que os Tribunais de Contas primarem por perquirir uma sindicância pautada no efetivo respeito ao Princípio da Sustentabilidade, estarão entregando serviços jurisdicionais efetivos à sociedade.

Como visto, depreende-se da análise da aplicabilidade prática do Princípio da Sustentabilidade na conformação dos Atos Administrativos para alcance da Legitimidade e Efetividade, que as Cortes de Contas têm condições concretas de promover a tutela da Sustentabilidade dos atos da Administração Pública por meio dos seus mecanismos operacionais de controle, tais como auditorias, inspeções,

levantamentos e monitoramentos, entre outros, com o auxílio de inteligência artificial voltada ao levantamento dos dados que se pretende extrair, como se anseia aprofundar e reforçar na seção seguinte.

6.6 Sustentabilidade Defendida pelos Tribunais de Contas: legitimidade e efetividade dos atos administrativos

Este subtópico, em linhas gerais, pretende corroborar e fundamentar o próprio objeto desta Tese, qual seja, que a tutela da Sustentabilidade defendida pelos Tribunais de Contas em face dos atos da Administração Pública tem como objeto de sua sindicância a análise da obediência ao Princípio da Sustentabilidade, desposando que somente há Efetividade nos mencionados atos se plenamente alinhados aos princípios constitucionais, notadamente ao metaprincípio da Sustentabilidade, por sua notória natureza estrutural do Estado Constitucional.

Em uma visão panorâmica, os Tribunais de Contas foram acometidos de específicas e singulares competências e função constitucionais especiais e exclusivas, legadas pela Constituição Federal de 1988, decorrentes da evolução do constitucionalismo brasileiro que experimentaram as Cortes de Contas ante a singularidade orgânico-originária e específica para a tutela da Sustentabilidade, no ponto, a título exemplificativo, sob a contingência do binômio prevenção/precaução revelado na dimensão ambiental da Sustentabilidade, que carrega em si, valores de índole preditiva.

Infere-se, portanto, que os Tribunais de Contas, cuja origem data do século XIX, ao longo de sua evolução foram elevados à categoria de órgãos técnicos de alta essencialidade para o Estado Brasileiro, o que se confirma pela interpretação do que consubstanciado na contemporânea ordem constitucional que corrobora que eles foram normativamente estruturados como responsáveis pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública direta, indireta ou entidades privadas que recebam recursos públicos, quanto à legalidade, Legitimidade, economicidade de sua atuação-fim, tendo como parâmetro o Direito Constitucional.

A Administração Pública, conforme amplamente discutido e demonstrado nesta Tese, mais especificamente no Capítulo 3, atua sob as diretrizes constitucionais e possui como baliza de sua capacidade de realização as leis orçamentárias, donde se extrai que o Plano Plurianual tem a função de estabelecer, de forma organizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, sobretudo os projetos-programas de prestação continuada, uma vez que sua abrangência é fixada num quadriênio.

Já a lei de diretrizes orçamentárias deve, em si, ter as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas para o exercício seguinte, devendo conter cláusulas orientativas da elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações a serem processadas na legislação tributária do período, e estabelecer política de arrecadação e receitas para custear a máquina estatal.

A concreção física ou jurídica na vida da sociedade, consistente nas políticas e serviços públicos conformados e condensados por meio de atos da administração e Atos Administrativos, que se consubstanciam na força motriz da consecução executiva, para fazer cumprir o mandamento constitucional de aplicação de recursos públicos em favor da sociedade e do próprio Estado. Tais Atos Administrativos se convolvem em centro de direito ou obrigações a serem exigidos tanto dos administrados ou da Administração Pública posta como responsável.

Juarez Freitas, nessa acepção, colaciona que o Poder Público deve estar atento ao fiel cumprimento das finalidades intergeracionais do sistema constitucional:

Não se pode ofuscar o dever (autônomo) de correção equitativa intergeracional, instado o agente público a prestar contas de custos baseados numa visão de longo prazo. A salvaguarda nuclear do direito ao futuro é imperativa para a Administração e dimana, antes de mais, da compreensão do Direito Administrativo como interligação de normas e fins superiores, conducentes à proteção tutelar do valor intrínseco de todos os seres vivos. Tal interligação sistemática viabiliza “mutações” legítimas e apresenta o condão de acrescentar eficácia aos direitos fundamentais, às vezes geometricamente (ainda que sem saltos). Dessa atitude em prol da sustentabilidade nas relações de administração, emana também o cumprimento (não mera

evocação retórica) dos objetivos de justiça ambiental, acima de formalismos datados.⁹⁰²

Fixadas tais premissas tem-se, por inequívoco, que as Cortes de Contas recebem um chamamento constitucional para, em usufruto do instituto da fiscalização-Controle Externo, promover avaliação prévia, oferecer direcionamento e, nas fases continuadas, monitorar a execução do Direito Orçamentário Constitucional com vistas a assegurar Sustentabilidade na atuação administrativa do Estado; cada ato da administração ou Ato Administrativo constitui o objeto nuclear da atuação dos Tribunais de Contas, quer seja na fase preventiva ou executiva da política pública a que se comprometeu o ente público.

Colige-se, desse modo, que nenhum investimento, bem como nenhum aporte financeiro ou nenhuma subversão em favor de entidade pública ou privada para prestação de serviço público, de utilidade pública ou de interesse social, escapam à fiscalização-controle dos Tribunais de Contas, uma vez que os programas e projetos, as receitas e despesas previstos no Direito Orçamentário podem ser concretizadas sem a atuação das Cortes de Contas.

As Cortes, *ultima ratio*, buscam verificar a Legitimidade e Efetividades dos atos da Administração Pública para deles extrair se possuem os requisitos do serviço público sustentável ou não, uma vez que a atuação do Estado deve fincar-se na Sustentabilidade sob pena de fazer emergir o caos no contrato social estabelecido entre o Poder Público e a sociedade, que lhe empresta força econômica para sua motorização operacional.

Pelo recorte da Sustentabilidade afigura-se, como se está a demonstrar, que a Administração Pública precisa de urgente remodelagem para adequar seus atos às inafastáveis exigências do citado Princípio, e nesse ponto recai sobre os Tribunais de Contas inegável dever de tutela da Sustentabilidade.

⁹⁰² FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 215.

Juarez Freitas, ao discorrer sobre as licitações e a necessidade de seu alinhamento com as políticas públicas sustentáveis, leciona:

(...) começa a se difundir a noção de que a sindicabilidade das decisões administrativas haverá de se estender no tempo e no espaço, para contemplar múltiplos efeitos, numa permanente reavaliação, com o reforço da programação, do planejamento e do monitoramento, no tocante aos impactos nos meios físico, biótico e socioeconômico. É que os critérios estratégicos da sustentabilidade, no processo de tomada da decisão, requerem distanciamento temporal e *capacidade de prospecção de longo prazo*, com o abandono resoluto da visão reducionista segundo a qual o sistema jurídico cuidaria apenas de fatos passados. Em outros termos, *o gestor público é instado a exercer, com o emprego do aludido checklist para grandes decisões, o sensato juízo prospectivo de longo prazo.*⁹⁰³ (Destques do original)

Constata-se, por conseguinte, à guisa do que foi descortinado, que a Constituição de 1988 traça uma perspectiva mínima de Legitimidade moral e material, servindo, por seu turno, de garantia contra o malferimento ético dos Direitos Fundamentais (Sustentabilidade).

Nessa visão eminentemente panorâmica, e considerando que a Administração Pública existe na estrutura jurídico-política do País para concretizar o bem comum, tem-se como inequívoco que os atos de referida Administração devem buscar a Efetividade compreendida tal como em Barroso⁹⁰⁴, como a concretização fática, no mundo da vida, dos interesses da coletividade (bem comum) e da plena garantia dos Direitos Fundamentais e garantias constitucionais.

Seguida essa linha defensiva, a Efetividade que cabe à Administração Pública concretizar é premida do dever de observância aos princípios constitucionais e à garantia dos Direitos Fundamentais, desse modo, a Sustentabilidade, em todas as suas dimensões, enquanto princípio constitucional e Direito Fundamental, é contorno intransponível para a legítima Efetividade dos Atos da Administração Pública.

⁹⁰³ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 249.

⁹⁰⁴ BARROSO, Luís Roberto de. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 82.

Lisboa⁹⁰⁵, em aquiescência com o que articulado, informa que “o Direito possui três funções fundamentais: a) promover a solidariedade social; b) satisfazer as necessidades pessoais; e c) solucionar os conflitos de interesses”. Nesse fluxo, a obrigação de se promover a solidariedade social, insculpida no inciso I do art. 3º da CRFB/88, está diretamente vinculada aos aspectos ou dimensões que envolvem a solidariedade.

Explicita-se, por oportuno, que já existe significativa legislação infraconstitucional que confere à Administração Pública a proteção ao meio ambiente, como no art. 3º da Lei de Licitações (Lei n. 8.666/93)⁹⁰⁶ que regulamenta o art. 37, inciso XXI da CRFB/1988⁹⁰⁷, ao dispor sobre a promoção do Desenvolvimento Nacional Sustentável.

A Instrução Normativa nº 1 de 19 de janeiro de 2010, por sua vez, exarada pelo Ministério do Planejamento, também regulamenta os critérios de Sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências, conforme as invocações presentes nos artigos 1º a 3º:

Art. 1º - Nos termos do art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as especificações para a aquisição de bens, contratação de serviços e obras por parte dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão conter critérios de sustentabilidade ambiental, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas.

⁹⁰⁵ LISBOA, Roberto Senise. **Direito civil de A a Z**. Barueri: Manole, 2008, p. 3.

⁹⁰⁶ Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. BRASIL. **Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acessado em 18 de novembro de 2016.

⁹⁰⁷ Art. 37 (*omissis*)
(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 2º - Para o cumprimento do disposto nesta Instrução Normativa, o instrumento convocatório deverá formular as exigências de natureza ambiental de forma a não frustrar a competitividade.

Art. 3º - Nas licitações que utilizem como critério de julgamento o tipo melhor técnica ou técnica e preço, deverão ser estabelecidos no edital critérios objetivos de sustentabilidade ambiental para a avaliação e classificação das propostas.⁹⁰⁸

Garcia e Garcia, a esse respeito, aprofundam o debate para asseverar que o direito a um meio ambiente sustentável é que efetiva os direitos sociais:

Nesse sentido, a proteção ambiental está diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, já que o gozo desses últimos (como, por exemplo, saúde, moradia, alimentação, educação, etc), em patamares desejáveis constitucionalmente estão necessariamente vinculados às condições ambientais favoráveis, como, por exemplo, o acesso à água potável (através de saneamento básico, que também é direito fundamental social integrante do conteúdo mínimo existencial), à alimentação sem contaminação química (por exemplo, de agrotóxicos e poluentes orgânicos persistentes), a moradia em área que não apresente poluição atmosférica, hídrica ou contaminação do solo (como, por exemplo, na cercania de áreas industriais) ou mesmo riscos de desabamento (como ocorre no topo de morros desmatados e margens de rios assoreados).⁹⁰⁹

Pisarello⁹¹⁰ também se posiciona para afirmar que os direitos sociais carregam em si extrema importância jurídica e devem garantir à pessoa humana o suprimento de suas necessidades básicas e o efetivo acesso aos bens garantidores de uma vida em que se visualize a plenitude da dignidade humana. Pela lente de Garcia e Garcia e Pisarello, há nítido influxo de que sem a necessária tutela da Sustentabilidade não há garantia de uma vida humana digna.

Nesse contexto, no escrutínio das injunções emanadas do texto constitucional quanto ao controle por parte das Cortes de Contas da atividade

⁹⁰⁸ BRASIL. Governo Federal – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa 01, de 19 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: 25 maio 2010.

⁹⁰⁹ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. Dimensão social do Princípio da Sustentabilidade: uma análise do mínimo existencial ecológico. In: Maria Claudia da Silva Antunes de Souza; Heloíse Siqueira Garcia. (Org.). **Lineamentos sobre a Sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2014, v. 1, p. 37-54.

⁹¹⁰ PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madrid, 1995, p. 25.

administrativa estatal, depreende-se a necessidade de fortalecer cada vez mais a função orientativa e pedagógica das referidas Cortes especializadas.

Nesse recorte compreensivo deve-se adotar proeminentes esforços para a inteligência de que a punição ao gestor com o viés de reparação ou indenização contribui, sobretudo, para a ineficiência do sistema de Controle Externo, porque a tutela da Sustentabilidade reclama, cada vez mais, uma atuação preventiva.

Para explicar o que se afirma no parágrafo anterior revela-se diametralmente incompatível a mera responsabilização dos gestores públicos com a substância normativa do Princípio da Sustentabilidade por sua natureza de intergeracionalidade, exigindo-se, portanto, um agir amplamente preventivo e precavido dos Tribunais de Contas como indutor da prestação racional e qualitativa dos serviços públicos a serem prestados pela Administração Pública à sociedade.

Antes mesmo de qualquer malferimento aos bens juridicamente tutelados, dessa maneira, mostra-se a Sustentabilidade como princípio de compreensão ampla, transversal, interdisciplinar e multidimensional para ser eleito como bússola interpretativa de proteção para além de sua dimensão ecológica, contudo considerando-a como ponto de partida.

A baliza interpretativa que deflui do Princípio da Sustentabilidade é revelador que, peremptoriamente, todos os recursos disponíveis são finitos, assim, evidencia-se como irracional resolver perdas que decorrem de ofensas a direitos e danos de qualquer índole com indenização ou reparação, pois em dado momento já não será mais possível estabelecer qualquer espécie de compensação: já não haverá mais nada para compensar ou ser compensado pela peculiar característica coexistencial ou imbricacional de todos os recursos disponíveis para a manutenção duradoura dos bens da vida.

Esse raciocínio encontra apoio exegético em Werner Neto, quando vaticina que:

Com efeito, é da nossa cultura resolver perdas (decorrentes de ofensa a direito, de danos, ou sob outras modalidades) pela adoção do binômio reparação ou indenização. A reparação, aqui, revela-se na condução do bem lesado ao status quo ante. Já a indenização revelar-se-á, em regra, por meio de pecúnia. Trocasse o bem lesado pelo valor a ele correspondente. (...) Ora, tal raciocínio não serve ao tema da sustentabilidade. Dado o caráter intergeracional que informa a proteção ambiental, e o mote preventivo, e não reativo, pelo qual deve operar a intervenção qualitativa do Estado, faz-se necessário ter por norte a indução de condutas e posturas de ordem preservacionista do bem que se tutela, e não de sua troca por pecúnia como uma válvula de equalização admissível.⁹¹¹

Por essa azinhaga, em conformidade com o que se está a sustentar, a atuação funcional decorrente originariamente das competências constitucionais titularizadas pelos Tribunais de Contas, se efetivada, imprime na Constituição golpes interpretativos de verdadeiros ganhos de funcionalidade sistêmica ao tutelar o Princípio transversal da Sustentabilidade no âmbito da função administrativa do Estado.

A esse respeito a referida atuação confere substância material ao princípio da dignidade da pessoa humana em suas múltiplas dimensões, ao interpretar, primacialmente, o arcabouço jurídico-administrativo e, assim, em usufruto do Controle Externo, desde a formulação do orçamento público, perpassando pelas escolhas até a entrega final dos produtos ou serviços decorrentes das políticas públicas eleitas. Desse modo, sinaliza o leito de navegabilidade da Administração Pública ao atingimento dos objetivos a que se comprometeu concretizar, os quais defluem do próprio texto constitucional.

Como já mencionado neste subtópico, reafirma-se que a atuação constitucional dos Tribunais de Contas incidente na Administração Pública com o desiderato de direcionar, avaliar e monitorar à luz dos fins constitucionais colimados os atos de gestão sujeitos à fiscalização externa confere, inexoravelmente, higidez na condução dos negócios públicos e por consequência atrai a confiança dos

⁹¹¹ WERNER NETO, Grau. A política nacional sobre mudança do clima e sua implementação para os setores de energia e florestas: Mecanismos tributários. **Tese de Doutorado**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012. 195p. Faculdade de Direito. p. 137. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-29102012-134257/pt-br.php>. Acesso em: 06.06.2017.

cidadãos no desempenho das atividades estatais, o que, por seu turno, aumenta a Legitimidade em seus dois estágios subsequentes: a Legitimidade corrente e a finalística.

Barbosa pontifica que, para além do que já mencionado pelo pesquisador, o referido controle também respalda a moralidade da própria administração:

O Controle da legalidade leva à análise da moralidade no seu aspecto formal, em se considerando a concepção da legalidade como juridicidade, ou legalidade substancial, englobando todo o sistema jurídico e, nesse sentido, também o princípio da Administração Pública e, por conseguinte, norma constitucional expressa. (...) O controle quanto à legalidade, segundo já mencionado, reforça ainda mais a atribuição dos Tribunais de Contas no controle da moralidade administrativa, tendo em vista que a legitimidade tem sentido mais amplo que a legalidade, abrangendo o interesse público e referindo-se diretamente à própria moralidade administrativa, considerada em sua substância. Deste modo, compete aos Tribunais de Contas analisar aspectos de boa administração que dizem respeito ao cumprimento da finalidade pública e moralidade administrativa.⁹¹²

Nesse sentido, é de todo razoável asserir que as Instituições Superiores de Controle Externo ajudam a construir a confiança por parte dos administrados e a Legitimidade dos administradores na função administrativa do Estado, considerando que os Tribunais de Contas atuam como verdadeiros agentes de reforma na credibilidade da Administração Pública, pois protagonizam a preservação necessária da confiança nas instituições democráticas.

É dizer, nessa perspectiva, que com a atuação funcional dos Órgãos Superiores de Controle Externo, a Administração Pública volta-se para a sua vocação de Legitimidade originária, direcionando-a, dessarte, à observância aos princípios constitucionais relevantes, tais como o princípio da precaução, da probidade e da moralidade na condução da coisa pública, possibilitando, dessa maneira, que o Estado-Administração se efetive como instrumento para a melhoria da qualidade de vida da sociedade por encarnar em si o *munus* promotor de

⁹¹² BARBOSA, Raíssa Maria Rezende de Deus. **Os Tribunais de Contas e a moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp. 142-143.

desenvolvimento econômico e social.

Com referidas assertivas tem-se que o Estado contemporâneo, na sua vertente administrativa, guiado por vetores concebidos pelo Poder Constituinte Originário da presente ordem constitucional, trouxe ao espectro da atividade executiva que lhe é própria o atingimento material para os fins alicerçados em postulados insertos no Pacto Social vigente.

Toda e qualquer política pública e serviços públicos pensados a partir da consecução da Administração Pública não mais podem ser concretizados sem que seu resultado seja sensivelmente percebido pelos destinatários da atuação administrativa pública; é dizer, a Administração Pública contemporânea deve demonstrar o atingimento de resultados quando propõe, executa e conclui quaisquer atividades a ela cometidas pela ordem constitucional, como objetivo a ser atingido pela República Federativa brasileira.

Diante do dever de operacionalizar executivamente as políticas e serviços públicos, deve a Administração Pública, sob um novo conceito jurídico-hermenêutico de Efetividade, observar duas balizas imprescindíveis para a obtenção do resultado pretendido, ou seja, o Princípio da Efetividade e da Sustentabilidade, que exsurtem no *iter* executivo ao qual está vinculado o poder público, como matizes a serem rigorosamente observadas, com vistas a promover uma ruptura com a dogmática pragmaticista que se tem experimentado ao longo dos tempos.

Advém dos excertos especializados, como explicitação teórica, que a Administração Pública que se propõe a atuar no século XXI, tendo como elemento prevalente a reconhecida finitude dos recursos disponíveis, deve atuar com viés gerencial, isto é, os negócios públicos devem ser concretizados com a obtenção máxima de sua utilização-fim, uma vez que o objeto da execução administrativa deve conformar-se como bem jurídico usufruível qualitativamente pelos destinatários da atuação administrativa estatal.

Fixadas as balizas veiculadas em linhas precedentes, faz-se emergir a percepção de que a atuação da Administração Pública, a partir do meta-Princípio da Sustentabilidade incidente sobre a atividade administrativa estatal, deve conjugar tal princípio com aqueles previstos como estruturantes e dirigentes de referida atividade, que se registram no *caput* do art. 37, CFRB/88, porém fazendo inserir em sua atuação continuada a materialidade pentagonal para resultar em Efetividade dos negócios jurídicos públicos, tendo como norte magnético as dimensões ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética da Sustentabilidade para o alcance estável e duradouro das prioridades constitucionais colimadas.

Nesse sentido, extrai-se da fundamentação argumentativa, lançada anteriormente, um novo conceito de Efetividade vinculado à atuação administrativa pública estatal, consistente em atribuir, de forma cogente ao Ato Administrativo de gestão e de império, o atingimento dos fins ideados pela norma constitucional, sentidos adequada e qualitativamente no mundo exterior, donde resta incontroverso o dever do Estado-Administração entregar o produto de sua atuação executiva, além da observância aos princípios explícitos no rol do *caput* do art. 37 CFRB/88, lançando toda a sua atuação administrativa no elemento vetorial que lhe conforma o Princípio da Sustentabilidade, uma vez que, inobservado o referido princípio, a sua Efetividade-gerencial poderá convolar-se em dissenso finalístico.

Por certo, como se está a frisar que o protagonismo concretizado pelas Cortes de Contas ao escrutinar os processos decisórios levados a efeito pelos administradores públicos e ao examinar, criteriosamente, as contas governamentais para aferir a presença de interesse social no emprego dos haveres coletivos, vertidos nos cofres públicos em forma de impostos e correlatos, conferem aos gestores públicos genuína fonte de Legitimidade.

Nessa perspectiva, não é demais demonstrar que as Cortes de Contas têm autorização legal para, em perspectiva, escrutinar a tutela da Sustentabilidade e assim garantir a Efetividade dos atos da Administração Pública. Em amparo ao que se argumenta, a Sustentabilidade é, conseqüentemente, requisito de validade dos

atos da Administração Pública.

Nesse norte, os princípios da Eficiência, Eficácia e Efetividade a direcionam para a prática do bem comum (Moraes⁹¹³; Dromi⁹¹⁴). Assim sendo, esta Tese Doutoral revela e confirma, em perspectiva, por integral aparelhamento legislativo e estrutural, que a tutela da Sustentabilidade exercida pelos Tribunais de Contas garantem a Efetividade dos referidos Atos da Administração Pública.

Disso sucede, ecoa-se, que as Cortes de Contas, como se está a demonstrar-se nesta pesquisa, é, em decorrência de hermenêutica do texto constitucional, órgão competente em possibilidade orgânico-estrutural para promover a tutela da Sustentabilidade dos atos da Administração Pública, ante o acometimento e usufruto de suas competências e função constitucional específicas, conforme já ventilado no Capítulo 2 deste trabalho doutoral, restando evidenciado que, se de fato os aludidos Órgãos de Controle Externo se lançarem, em nome da Legitimidade que lhes é subjacente, a tutelar o Princípio da Sustentabilidade, seguramente a Administração Pública estará a concretizar e imprimir indelevelmente maior Efetividade a seus atos.

⁹¹³ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. – São Paulo, Atlas, 2016, p. 351-359.

⁹¹⁴ DROMI, José Roberto. **Derecho administrativo**. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997. p. 464.

CONCLUSÃO

Esta pesquisa científica moveu-se no propósito de demonstrar ser, a toda evidência, possível e extremamente necessária ante a insofismável constatação da finitude ou esgotabilidade dos recursos disponíveis para fruição transgeracional dos bens da vida, sob o viés coexistencial biocêntrico, que os Tribunais de Contas se desincumbirem, efetivamente, à inteireza da função de Controle Externo da Administração Pública, em geral decorrente do feixe de competências originárias que lhes foram titularizadas diretamente pelo legislador constituinte de 1988, nos moldes preconizados pelos artigos 70-75 da CF/88, que são garantidores da Sustentabilidade pluridimensional no âmbito da Administração Pública.

De certo, a esse respeito, para a fiel desincumbência da referida função constitucional de controle da atividade administrativa estatal, vê-se a desnecessidade de qualquer inovação legislativa ou presença de *déficit* legislativo para tal fim, na condição de órgãos autônomos de Controle Externo da Administração Pública, portanto, vez ou outra atuando em auxílio técnico e não subordinativo ao Poder Legislativo, em todos os níveis federativos.

Nesse sentido, é possível sustentar que as Cortes de Contas atuam, no que couber, por iniciativa própria e revelam-se imprescindíveis entes com capacidade técnica primacial e especializada que integram singularmente o sistema brasileiro de controle externo da função administrativa estatal, legislativa e estruturalmente aparelhados e vocacionados a tutelar a sustentabilidade pentagonal no âmbito da Administração Pública.

Expõe-se, conferindo, portanto, atenção à formulação inicial e visando ao equacionamento do problema, que a hipótese que desencadeou o processamento - desde o desenvolvimento até a fase de revelação dos dados deste empreendimento científico - parte da seguinte inquietação: "Os Tribunais de Contas, em usufruto de suas competências e função jurídico-constitucionais insculpidas na moldura normativa dos arts. 70-75 da CF/88 e demais legislação de regência incidente à

espécie, em interpretação sistemática jurídico-constitucional, convolam-se em ferramentas, na estrutura republicana de fomento à tutela da Sustentabilidade, garantidores de efetividade dos atos da Administração Pública”.

O *ultimato* de originalidade e ineditismo que devem estar presentes na Tese apresentada - parte-se da ideia de que as Cortes de Contas podem, potencialmente, promover a tutela da Sustentabilidade e assim garantir a Efetividade dos atos da Administração Pública - foram perquiridos, nesta Tese, por meio do entrelaçamento argumentativo com auxílio do método indutivo e da interpretação dos métodos hermenêutico constitucional, normativo-estruturante e dos princípios da máxima efetividade da constituição e da Unidade da Constituição, fundamentado em vasto manancial teórico, selecionado minuciosamente, inclusive de forma especial, pela técnica do referente, para consubstanciar a defesa do tema proposto.

Nessa persecução, o autor da pesquisa procurou instrumentalizar-se com vasta bibliografia nacional e internacional afeta ao seu objeto de pesquisa, tendo recorrido e encontrado aporte notadamente no acervo literário constante na biblioteca do Tribunal de Contas do estado de Rondônia e nos *e-books* disponíveis no sítio eletrônico da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, bem como do rico referencial bibliográfico descortinado pelos professores que ministraram a grade de disciplinas curriculares do presente Programa de Doutorado. De posse de todo o referido arcabouço teórico é que o doutorando alcançou a maturidade para a fundamentação necessária à sustentação da Tese.

Faz-se necessário destacar as relevantes contribuições extraídas da vasta literatura produzida pelo corpo docente (permanentes e visitantes) que compõe a Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, notadamente àquelas que têm pertinência temática com o objeto nuclear da Tese, como as encontradas na produção científico-intelectual dos Professores Doutores Denise Schmitt Siqueira Garcia, Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar, Marcos Leite Garcia, Marcelo Buzaglo Dantas, Cesar Luiz Pasold, Clovis Demarchi, Liton Lanes Pilau Sobrinho, Maria

Cláudia da Silva Antunes de Souza, Gabriel Real Ferrer, Maurizio Oliviero, entre outros que estão elencados nas referências das fontes citadas desta Tese.

Cita-se ainda, sem nenhum descrédito a todos os outros autores que subsidiaram esta pesquisa, as lições de Juarez Freitas, Klauss Bosselmann e Luigi Ferrajoli, como fontes de incontestável manancial, hígidos a estruturar algumas categorias-chaves da vertente Tese, como Tribunais de Contas e Sustentabilidade.

Das conexões e inferências extraídas dos Capítulos que esteiam o objeto desta investigação científica - todos lastreados nos objetivos geral e específicos que conduziram o pesquisador a fundamentar seus achados - passa-se, doravante a responder a problemática fomentadora desta pesquisa.

Inicia-se por ponderar que a novel Constituição da República Federativa de 1988, com a força normativa dos princípios estruturantes que a animam legou nova conjuntura à Administração Pública que, inspirada pelos ideais irradiados pelo neoconstitucionalismo, divorcia-se inclementemente do caráter isolado e autoritário que outrora lhe caracterizava.

Nessa nova configuração, a referida Administração Pública recebe a carga axiológica em feição e substância orientada por um Direito Constitucional-Administrativo que, em unidade de desígnios político e normativo e também no exercício das competências constitucionais encarnadas pelos Tribunais de Contas ante a sua especial e primaz função de controle, na qual lhe é ínsita instrumentalmente a avaliação, direção e monitoramento que incidem sobre a atividade administrativa do Estado, em geral ao exercerem a tutela da sustentabilidade pentagonal, cuja tutela se imbrica, lógica e sistematicamente com o objeto de fiscalização e controle afeto a esses órgãos superiores de controle externo sobre os elementos nucleares que conferem existência material e instrumental à função administrativa estatal, assim, enumerados no art. 70 da CFRB/88.

Tem-se, assim, para que o Direito Administrativo se concretize de forma útil e transformadora no mundo fático e, dessarte, possibilite a fruição sustentável dos bens da vida, que afetam a atividade administrativa estatal a sua concretização para a atual e futuras gerações deve a Administração Pública nortear-se pelo irrenunciável diálogo e consenso ao rito da análise de Efetividade das tomadas de decisão engendradas pelos administradores públicos, a exigível mensuração prévia e o acompanhamento dos seus consequentes efeitos exógenos impactantes, resoluta, teleologicamente, na atuação funcional que não se esgote tão somente na esfera da legalidade, mas, que encontre razão de sua existência na concreção de um verdadeiro pacto de Legitimidade e Efetividade manifesto nos moldes racionais de uma Administração Pública concretizadora dos fins constitucionais colimados - o atingimento do bem comum hodierno e transgeracional.

Evidencia-se, nessa linha de achados, que a Administração Pública não pode mais, sob nenhum pretexto, descurar da devida análise de Efetividade de seus atos. A referida análise, por sua vez, é definida pelo autor da Tese como uma operação prévia de planejamento e ação transversais, que tem por objeto a comparação racional do custo e Efetividade, considerando, para tanto, a necessidade, Legitimidade e prioridades constitucionais com vistas aos resultados, monitoramento e efeitos que decorrem do implemento de determinada tomada de decisão administrativa pública dentre outras opções possíveis, a fim de prospectar e informar qual das alternativas representam maiores e mais qualitativos benefícios e a qual custo incremental, sempre, por evidente, sem perder de vista o proeminente Princípio da Sustentabilidade. Essa cercadura, certamente reflete a definição do que se espera de uma boa Administração Pública.

Pode-se dizer, nessa linha defensiva, que os Tribunais de Contas, em perspectiva, ao tutelarem o princípio constitucional estruturante da Sustentabilidade como Direito Fundamental de terceira dimensão - que por sua amplitude e verticalidade atualiza permanentemente o princípio da dignidade da pessoa humana como verdadeiro vetor orientador e exegético de todo o sistema jurídico-

constitucional – estão a concretizar a relevante consecução dos objetivos fundamentais da República brasileira.

É o que leva o pesquisador, em análise dos dados colhidos, a asserir que os atos, levados a efeito pela Administração Pública, quando susceptíveis de escrutínio, ao serem sindicados pelas Cortes de Contas sob o pálio balizador-interpretativo da Sustentabilidade Pentagonal revelam-se, no mundo fático, quando aplicados, garantidos como legítimos e efetivos, por conseguinte aptos a imprimir a manutenção prestacional contínua dos serviços públicos essenciais e à realização duradoura do bem comum como postulado maior do Estado Democrático Constitucional de Direito e de Bem-Estar Social inaugurado pela CRFB/1988 para o alcance das prioridades constitucionais.

Revela-se, desse modo, que as Cortes de Controle Externo consubstanciam-se nos mais qualificados e efetivos Órgãos na configuração republicana brasileira, especialmente garantidores e, sobretudo, concretizadores dos Direitos Fundamentais, mediante o usufruto dos seus exclusivos e específicos instrumentos, bem como os peculiares momentos e formas de atuação para o controle avaliativo, diretivo e de monitoramento permanente dos atos da Administração Pública quanto ao cumprimento formal e, destacadamente, substancial, neste último compreendido o exame de economicidade e Legitimidade, elementos nucleares dos Atos Administrativos em perene cotejo dialógico com as normas constitucionais que são aplicáveis à Administração Pública de forma multidimensional, transversal e interdisciplinar, em todos os níveis de governo, quer seja direta ou indireta, autárquica ou fundacional ou ainda de qualquer pessoa jurídica ou natural que guarde ou gerencie dinheiro e patrimônio públicos.

É, assim, dizer que, referido escopo se concretiza factualmente na própria razão de existência material da função administrativa estatal, que coincide com o objeto de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, em geral, titularizado pelos Tribunais de Contas.

Nessa perspectiva, se assim ocorre, ante a reconhecida finitude dos recursos disponíveis para levar a concreção das políticas públicas sob o signo das prioridades constitucionais, é necessário que a atuação institucional das Cortes de Contas se aperfeiçoe, a tempo e modo, em conformidade com a função, destacadamente preventiva de controle, fiel e integral desempenho das competências institucionais que lhes são exclusivas, sinalizadoras de realização das referidas prioridades constitucionais.

Essas prioridades reclamam atuação sistêmica cogencial, pautada pelo Princípio da Sustentabilidade, que por sua peculiar conformação morfojurídica revela-se um dos pilares de sustentação do Estado Constitucional brasileiro para lastrear de Efetividade e Legitimidade os Atos da Administração Pública, quando material e formalmente passíveis de sindicância pelos Órgãos Superiores de Controle Externo.

Com essas anotações é possível, neste momento, arrematar, pontualmente, como resultado dos achados que exsurgiram dos oito objetivos específicos propostos para esta Tese, a saber:

a) verificou-se no ordenamento jurídico vigente, após análise sistemática do texto constitucional, com o auxílio da hermenêutica normativo-estruturante, que a Sustentabilidade é princípio-vetor que orienta toda atuação dos atos da administração pública para o alcance da efetividade como instrumento legítimo, útil e transformador no mundo fático, conforme se infere das revelações consignadas do Capítulo 2 desta pesquisa, associadas aos achados do subtópico 6.6, que trata da Sustentabilidade defendida pelos Tribunais de Contas.

b) averiguou-se, com a análise histórico-evolutiva das Cortes de Controle Externo, ao longo das constituições republicanas e especialmente sob a lente interpretativa da atual Constituição de 1988, que os Tribunais de Contas têm competência jurídico-constitucional para promover a tutela da Sustentabilidade nos atos da Administração Pública, conforme demonstrado ao longo de todo o Capítulo 2

desta pesquisa, uma vez que referidos órgãos superiores de controle externo, na estrutura republicana hodierna, estão legislativa, orgânica e singularmente aparelhados para tal desiderato;

c) constatou-se que os Tribunais de Contas dispõem de instrumentais constitucionais e efetivos instrumentos executivos conducentes ao exercício do controle externo da atividade administrativa sob os aspectos formal e material consubstanciados nas auditorias, inspeções, monitoramentos e levantamentos, dentre outros especificados no tópico 2.4 do Capítulo 2 desta Tese;

d) identificou-se vasto repositório dos cânones constitucionais e literários que fundamentam e alocam a Sustentabilidade como um princípio constitucional sistêmico, com nítida estatura de Direito Fundamental, essencial e orientador da função administrativa do Estado;

e) caracterizou-se, no subtópico 6.1 e ao longo de todo o Capítulo 6, que os atos da Administração Pública susceptíveis de escrutínio pelos Tribunais de Contas como instrumentos transformadores do ambiente natural e cultural reportam-se aos atos de gestão e de império, nos quais recaem, proeminentemente, a função de controle externo que titularizam constitucionalmente;

f) examinou-se que os Tribunais de Contas têm competência para também sindicar os instrumentos de execução das políticas públicas, tendo por fundamento o planejamento e o direcionamento para a consecução de orçamentos públicos sustentáveis, conforme demonstrado no Capítulo 3 e ao longo das revelações constantes do Capítulo 6 desta investigação acadêmica;

g) investigou-se e constatou-se que os conceitos e as nuances aplicáveis aos atos da Administração Pública que envolvem o princípio da Sustentabilidade vão muito além do aspecto ambiental, concluindo-se que o referido princípio é um autêntico Direito Fundamental subjacente à própria dignidade da pessoa humana, que recebe carga qualificadora e atualizadora irradiada pelo princípio da

Sustentabilidade com reflexos em todos os demais artigos do texto constitucional, figurando, nessa acepção, em verdadeiro vetor dos atos da Administração Pública, conforme se depreende dos achados constantes no Capítulo 5 desta Tese; e

h) estabeleceu-se, no subtópico 6.6 do Capítulo 6, um novo conceito teórico de Efetividade, que consistente em atribuir de forma cogente ao Ato Administrativo de gestão e de império o atingimento dos fins ideados pela norma constitucional, sentidos adequada e qualitativamente no mundo exterior, donde resta incontroverso o dever do Estado-Administração entregar o produto de sua atuação executiva com um olhar além da observância aos princípios explícitos no rol do *caput* do art. 37 CFRB/88, lançando, desse modo, toda a sua atuação administrativa no elemento vetorial que lhe conforma o Princípio da Sustentabilidade, uma vez que inobservado referido princípio a sua Efetividade-gerencial poderá convolar-se em dissenso finalístico.

Frisa-se que as respostas alhures reveladas foram alcançadas por meio de densos estudos e pesquisas, firme no propósito de demonstrar que o princípio constitucional da Sustentabilidade, fulgente na cláusula do art. 225 da CF/88, possui nuances jurídicas de Direito Fundamental implícito, cuja constatação faz exsurgir sua rigorosa observação, uma vez que os Direitos Fundamentais em certa medida estão insertos nos Direitos Humanos. São dotados de historicidade e não comportam pacto de retrocessão pela sua pluridimensionalidade e transversalidade, sendo vedada sua violação mercê de menosprezo da dignidade da pessoa humana destinatária da sinergia estatal, sob vetores de normas constitucionais densamente debatidas e outorgadas em pacto jurídico mútuo solene.

Constatou-se que o Poder Público, na sua atividade de gestão dos interesses públicos, deve voltar-se à boa governança, atrelando-se, *prima facie*, aos postulados constitucionais para deles extrair os objetivos da República Federativa Brasileira, com vistas a fazê-los concretos no mundo dos homens, isso porque o Estado-Administração, sob a égide do constitucionalismo contemporâneo, assumiu a proeminência de manter hígidos os princípios fundamentais afetos à existência da

República, os direitos e garantias fundamentais, e se propôs a promover a sua auto-organização política e administrativa além de assegurar, direta ou indiretamente, a fruição e o usufruto dos direitos consubstanciados em todas as dimensões jurídicas, historicamente conquistados.

Examinaram-se conceitos jurídicos diversos, consubstanciados nos COPs, que permitem inferir que a Administração Pública – própria ou imprópria – só pode dar azo de Efetividade nos Atos Administrativos que pratica na consecução de serviços públicos ou entrega de produtos se observar os elementos das dimensões pentagonais: ambiental, econômico, social, jurídico-político e ética, à luz do Princípio da Sustentabilidade, que deve orientar os atos da Administração Pública.

Esses requisitos que validam o Ato Administrativo, se ausentes não permitiram atingir os objetivos a que se propôs a República Federativa, dado que é o Poder Executivo, por meio de Atos Administrativos de gestão e de império, é que concretiza as finalidades do Estado no contrato que fez estabelecer com a sociedade.

Diante da relevância da atuação administrativa estatal, *ex vi* de cláusulas constitucionais, os Tribunais de Contas assumem papel de alto protagonismo institucional, uma vez que a Efetividade dos Atos Administrativos para realização de serviços públicos só pode ser comprovada após profícua fiscalização-controle protagonizada pelas Cortes de Contas, que atuam - de forma preventiva, concomitante ou posterior, conforme demonstrado nos capítulos 2, 3 e 6 desta Tese - na quadra da avaliação, na direção e no monitoramento dos serviços, produtos e políticas públicas ideadas.

A esse respeito, quanto à atuação das Cortes de Contas somente elas estão autorizadas a ingressarem nos elementos nucleares que conformam o mérito do Ato Administrativo para aferir a finalidade vertida na legalidade, Legitimidade e a economicidade de referido ato, visando, dessa maneira, prospectar a presença da Sustentabilidade da própria atividade administrativa estatal sindicada nos exatos

contornos que molduram o objeto de seu protagonismo -fiscalização-controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Poder Público, em geral - elementos esses coincidentes com a razão de existir do Estado-Administração para promover a fruição dos bens da vida transgeracionalmente.

Assim, por esse percurso metodológico logrou-se provar que as Cortes de Contas, a partir da destinação da norma constitucional vigente, qualificam-se como os únicos órgãos de controle externo na ordem jurídica brasileira com competência técnico-jurídica e estrutural, à inteireza, para conferir prevalência ao princípio da Sustentabilidade no âmbito da Administração Pública, tendo como núcleo vetorial as dimensões pentagonais ambiental, econômica, social, jurídico-político e ética.

Constata-se que, somente os Tribunais de Contas, por força do disposto no *caput* do art. 70 da CF, podem fazer controle de economicidade e de Legitimidade para delas irradiar a Efetividade dos serviços e produtos estatais, alocando a prestação continuada da mencionada atividade no âmago da Sustentabilidade administrativa, levando-se em conta que as regras orçamentárias previstas nas leis do orçamento só se tornam plausíveis se aportadas em todos os níveis de governo, com prévio planejamento técnico-científico para minorar os riscos iminentes à instabilidade socioeconômica a qual se encontra vinculada a capacidade de obtenção de receitas do Estado-Administração.

A conclusão a que se chega na presente Tese é a de que a hipótese suscitada nesta pesquisa resta devidamente comprovada. Desse modo, a sustentação encetada pelo pesquisador de que as Cortes de Contas - como órgãos *sui generis* na arquitetura republicana brasileira – têm competências e função constitucional imediatas, originárias e exclusivas para exercer a tutela da Sustentabilidade e garantir a Efetividade dos atos da Administração Pública sob os feixes de luz da Legitimidade finalística.

Não obstante o caráter perspectivo dos achados que informam que a tutela da Sustentabilidade por parte das Cortes de Contas só pode ser levada a cabo

se fincada em uma sindicância imbricada nas dimensões pentagonais, devidamente entelhadas ao objeto dos Tribunais de Contas, há que se registrar que aludidos Órgãos de Controle Externo caminham para uma concreta mudança paradigmática de seus postulados de atuação.

Esta pesquisa revelou que o Tribunal de Contas da União, bem como os demais Tribunais Estaduais e Municipais brasileiros dispõem de políticas e ações concretas voltadas à proteção da mencionada Sustentabilidade. Nesse sentido, percebe-se e anota-se que o despertar para a relevância desse debate, no âmbito das Cortes em testilha, é ponto incontroverso que vem, cada dia mais, logrando densidade corpórea.

Ao que até aqui articulado propugna-se que os Tribunais de Contas brasileiros observem com bastante proeminência, quando da tutela do Princípio da Sustentabilidade, para o alcance da Efetividade dos Atos da Administração Pública, os critérios registrados no subtópico 6.5 do Capítulo 6 desta Tese.

Nada obstante, referidos critérios não encarnam a pretensão de figurarem como comandos exaurientes ou definitivos para a concreta promoção pelas Cortes de Contas da proteção da Sustentabilidade. Figuram, destarte, como relevantes achados - produtos de densa pesquisa documental correlacionada aos aludidos Tribunais Especializados - hábeis, por conseguinte, a produzirem efeitos positivos na prospecção da Sustentabilidade faceada com os Atos da Administração Pública.

É imperioso finalizar sob o signo da proeminência correlata, que esta pesquisa não esgota ou muito menos finda a temática debatida em seu conteúdo epistemológico, muito pelo contrário pretende ser fonte ou subsídio para que inúmeros outros pesquisadores possam aprofundar, lapidar, corroborar ou até mesmo refutar a questão posta, incitando a comunidade científica a contribuir e densificar o tema por meio de estudos que possam iluminar, ainda mais, o objeto discutido.

REFERÊNCIAS

ACHKAR, Azor El. Auditoria Operacional Ambiental: Instrumento para Efetivação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente. **Revista Controle**, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, jul./dez. 2011, p. 202-203. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=242784>>. Acesso em: 09.06.2017.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Marcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A Administração Pública sob a Perspectiva do Controle Externo**. 1ª. reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

AKDENIZ, Can. **Key Questions in Strategic Planning**. First Publishing, Bodendorf/Germany: 2015.

ALBAREDA, Laura; LOZANO, M. Josep; YSA, Tamyko. Public Policies on Corporate Social Responsibility: The Role of Governments. in Europe. **Journal of Business Ethics**, v. 74, issue 4, p. 391-407, setembro, 2007.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19 ed. São Paulo: Editora Método, 2011.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras públicas: licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 5. ed. rev. atual. e ampl.- Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonardo Renne Guimarães. **Gestão e governança Pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 271 p. ISBN 978-85-450-0208-6.

ALVAREZ, Albino Rodrigues. MOTA, José Aroudo (orgs). **Sustentabilidade ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano**. Brasília: IPEA, 2010, p. 348-352. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro07_sustentabilidadeambienta.pdf. Acesso em: 29.07.2016.

ALVES, Cândice Lisbôa; ASSIS, Christiane Costa. Direitos Fundamentais e Mínimo Existencial: uma crítica à vinculação econômica do direito. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**. Edição 20. 7.06.2013. E-ISSN 1678-8729. Disponível em: <http://npa.newtonpaiva.br/direito/?p=1161>. Acesso em: 15.07.2016.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: critérios jurídicos para lidar com a

escassez de recursos e as decisões trágicas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de; BARROS, Laura Correa de. O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 77 – n. 4, ano XXVIII – out./nov./dez., 2010.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de. 20 anos de sustentabilidade: reflexões sobre avanços e desafios. In: **Meio ambiente, transnacionalidade, e sustentabilidade**, vol. 2, organizadores: Paulo Márcio Cruz, Liton Lanes Pilau Sobrinho e Marcos Leite Garcia –Dados Eletrônicos – Itajaí - SC: UNIVALI, 2014.

ANTUNES, Paulo Bessa. **Direito Ambiental**. 14 ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Lúmen juris, 2012.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, M. R.; COUTO, C. G; TEIXEIRA, M. A. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Sílvia (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. **O princípio da sustentabilidade na atividade empresarial: análise à luz da Constituição Federal**. Hodie Instituto: Brasília. 2014.

ARAÚJO, Francisco Luiz de Sá; SILVA, Roberta Cruz da. O princípio do desenvolvimento nacional sustentável nas licitações e sua inspiração constitucional. Organizadores: Gustavo Ferreira Santos; João Paulo Allain Teixeira; Marcelo Labanca Corrêa de Araújo. **Constituição e Direitos Fundamentais em Perspectiva [E-Book]**. Recife: APPODI, 2015. Disponível em: <http://www.unicap.br/home/wp-content/uploads/2017/03/livro-PUBLIUS-2014.pdf>. Acesso em: 19.07.2016.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. rev. atual. até a EC 95 de 15 de dezembro de 2016. São Paulo: Editora Verbatim, 2017.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004.

AUCOIN, Peter; HEINTZMAN, Ralph. The dialectics of accountability for performance in public management reform. **International Review of Administrative Sciences**, vol. 66, 2000.

AVILA JUNIOR, Luiz Carlos, SANTOS, Wagner Camilo dos. Governança para a sustentabilidade. **Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental**/Denise Schmitt Siqueira Garcia, organizadora. Denise Scmitt Siqueira Garcia (et al.) colaboradores – Dados Eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2015.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira. **O Princípio da Impessoalidade da Administração Pública**: para uma administração imparcial. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

AYRES BRITTO, Carlos. Comentário ao *caput do artigo 37*, In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

AZEVEDO, Creusa da S. Planejamento e Gerência no Enfoque Estratégico-Situacional de Carlos Matus. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro: abr/jun, p. 129-133, 1992.

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. Os Tribunais de Contas brasileiros e as licitações sustentáveis. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=230536>>. Acesso em: 27. jun. 2017.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, São Paulo: n. 72, out./dez. 1984.

BANDEIRA, Pedro. Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional. **Texto para discussão nº 630 - IPEA**, Brasília, fev. 1999, p. 4. Disponível em: http://teste.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/texto_pedro_bandeira_n.630.pdf. Acesso em 13.06.2016.

BARBAZZA, Erica. TELLO, Juan E. A Review of Health Governance: definitions, dimensions and tools to govern. **Health Policy**, Elsevier, vol. 116, issue 1, p. 1-11, 2014.

BARBIERE, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**. São Paulo: Saraiva, 2004.

BARBOSA, Raíssa Maria Rezende de Deus. **Os Tribunais de Contas e a moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BARRET, Pat. Auditor-General for Australia. Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Sector. **International Quality & Productivity Centre Seminar**. Australian National Audit Office, 50 p., 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luís Roberto de. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Barroso, **Temas de Direito Constitucional**, 2001, Ed. Renovar, p. 238.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASIAGO, Andrew D. **Economic, social, and environmental sustainability in development theory and urban planning practice**. The Environmentalist 19, 145-161, Kluwer Academic Publishers, Boston. Manufactured in the Netherlands, USA, 1999. Disponível em: <<https://www.amherst.edu/system/files/media/0972/fulltext.pdf>>, acesso em 13/10/2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 17a. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

BERCOVICI, Gilberto. A Problemática da Constituição Dirigente: Algumas Considerações sobre o Caso Brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 142, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil Contemporâneo. **PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática**; organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015.

BERTOIGNA, Veridiana. Princípios constitucionais ambientais aplicáveis às licitações sustentáveis. In: SANTOS, Murillo Giordan; BARKI, Tereza Villac Pinheiro (Coord.) **Licitações e contratações públicas sustentáveis**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BEVIR, Mark.; RHODES, R. A. W.; WELLER, P. **Comparative governance: prospects and lessons**. Public Administration, [S.l.], v. 81, p. 191-210, 2003.

BEVIR, Mark. **A Theory of Governance**. University of California Press. GAIA Books, Page 1-263, 2013, page 1-2. Disponível em: <http://escholarship.org/uc/item/2qs2w3rb>. Acesso em: 13 de maio de 2016.

BEVIR, Mark. Democratic Governance: A Genealogy. **Observatoire de la société britannique**, 16 | 2014.

BEVIR, Mark. **Key Concepts in Governance**. Part I: What is Governance? SAGE Publications Ltd. 232 pages, 2009.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma Teoria do Direito Administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco; **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís, vol. 1 - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BODNAR, Zenildo. A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição. **Revista Jurídica CESUMAR** – Mestrado, V. 11, n, 1, p. 325-343. jan./jun. 2011 – ISSN 1677-6402.

BODNAR, Zenildo. Principios estructurantes de la jurisdicción ambiental. In: **Meio ambiente, transnacionalidade e sustentabilidade**, vol. 1, organizadores: Paulo Márcio Cruz, Liton Lanes Pilau Sobrinho e Marcos Leite Garcia – Dados Eletrônicos – Itajaí - SC: UNIVALI, 2014.

BODNAR, Zenildo; FREITAS, Vladimir Passos de; SILVA, Kaira Cristina da. Aportes Interdisciplinares para alcance da sustentabilidade. **Direito ambiental e urbanismo**. [recurso eletrônico]: tomo 02 / autores Clovis Demarchi [et al.]. – Itajaí, SC: Ed. da Univali, 2016. – (Coleção estado transnacionalidade e sustentabilidade), p. 47. ISBN 978-85-7696-184-0 (e-book). Disponível em: file:///C:/Users/user/Desktop/Free_ac7550d7-2f02-4807-a59a0621f77e876c.pdf: Acesso em: 19.01.017.

BODNAR, Zenildo; FREITAS, Vladimir Passos de; SILVA, Kaira Cristina da. A epistemologia interdisciplinar da sustentabilidade: por uma ecologia integral para a sustentação da casa comum. **Revista Brasileira de Direito**, 12(2): 59-70, jul.-dez. 2016 - ISSN 2238-0604.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade: o que é – o que não é**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007.

BORGES, Bruna Adeli; ARIZIO, Silvia Helena Arizio. Atuação da constituição

dirigente acerca do direito social ao lazer e a importância do desenvolvimento sustentável. **Diálogos fundamentais entre direito e democracia**. Organizadores: Franciane Hasse, Regiane Nistler, Sérgio Ricardo Fernandes de Aquino. Itajaí: Univali, 2017, p. 58-59. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>> Acesso em: 05.07.2017.

BORINELLI, M. L. Estrutura conceitual básica de Controladoria: sistematização à luz da teoria e da práxis. **Tese de Doutorado, Programa de pós-graduação em Ciências Contábeis**, Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2006.

BOSELNANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BOSTON, Jonathan; BRADSTOCK, Andrew; ENG, David. Ethics and public policy. **Public policy: why ethics matters**. ANU E Press. National Library of New Zealand, New Zealand, 2011.

BRANCO, Matheus de Andrade; CELANT, João Henrique. Considerações acerca da realização da ideia de liberdade por meio do conflito e sua relação com o desenvolvimento sustentável. **Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental/** Denise Schmitt Siqueira Garcia, organizadora. Denise Schmitt Siqueira Garcia...(et al.) colaboradores – Dados Eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2015.

BRASIL. **Agenda 21 brasileira: ações prioritárias**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2002.

BRASIL, Controladoria-Geral da União (CGU). **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 1 de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf. Acesso em: 24 de abril de 2016.

BRASIL, **Lei 657 de 04 de outubro de 1831**. Dá organização ao Tesouro Público Nacional e às Tesourarias das Províncias. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37582-4-outubro-1831-564543-publicacaooriginal-88471-pl.html. Acesso em: 05 de julho de 2015.

BRASIL, **Lei 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

BRASIL, **Lei n. 10.028 de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm. Acesso em 29 de março de 2016.

BRASIL, **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 13.03.2015.

BRASIL, **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm. Acesso em: 19. 03. 2016.

BRASIL, **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão** - Secretaria de Orçamento Federal. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/despesa-de-capital>. Acesso em: 25.07.2017.

BRASIL, **Resolução-TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011**. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2 de janeiro de 2015 - Ano XLVIII - nº 1. Disponível em: [file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20(3).pdf). Acesso em 01.06.2017.

BRASIL, Superior Tribunal Federal. **RE 132747**, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1992, DJ 07-12-1995 PP-42610 EMENT VOL-01812-02 PP-00272.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.190 MC-REF**, Rel. min. Celso de Mello, j. 10-3-2010, *DJE* de 11-6-2010. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>. Acesso em: 03.02.2016.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.661 MC**, Rel. Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 05.06.2002. DJ 23/08/02, p. 00070, EMENT v-02079-01.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **MS 26547/DF**, de 23 de maio de 2007. Relator: Min. Celso de Mello, Plenário, DJU, 29/05/2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo468.htm>. Acesso em> 14.05.2017.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **MS.n. 24.510/DF**, Plenário, Relator. Min. Ellen Gracie, j. Em 19.11.2003, DJ. de 19.03.2004.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 383 de 05 de agosto de 1988**. Aprova a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental - PDF/A. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em: 08.01.2016.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 95 p., 2016.

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 / Tribunal de Contas da União**. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, p. 96, 2014, p. 12. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em 27.06.2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa n. 71, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências**. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 dez. 2012.

Brasil. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. -- 3. ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Boletim do TCU nº 52**, de 16 de junho de 2001. Edição especial Manual de Auditoria Ambiental do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, p. 12. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21.nov. 2015.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Especial Eleitoral nº 29535**, Acórdão de 22/09/2008, Relator (a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 22/9/2008.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON. **Carta da Amazônia**. In: I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas. Disponível em Acesso em: 3.11.2016.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 05 de julho. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 05 de julho. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1981**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 05 de julho de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 de julho de 2016.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 05

de julho. 2015.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 05 de julho. 2015.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 05 de julho de 2015.

BRASIL. Decreto n.º 966-A, de 07 de novembro de 1890. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Coleção de Leis do Brasil – 1890, 3440 p., vol. Fasc. XI (Publicação Original). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-norma-pe.html>. Acesso em: 05 de julho de 2015.

BRASIL. Governo Federal – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa 01, de 19 de janeiro de 2010. Dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: 25 maio 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC. Código das melhores práticas de governança corporativa. 4. ed. São Paulo - SP: IBGC, 73 p., 2009. Disponível em: www.ibgc.org.br. Acesso em: 20/07/2016.

BRASIL. Lei Complementar n. 154 de 26 de julho de 1996. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de contas do Estado de Rondônia, e dá outras providências. Disponível em: http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg_154-1996.pdf. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

BRASIL. Lei 8.443 de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>. Acesso em 16 de janeiro de 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2002. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 08 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acessado em 18 de

novembro de 2016.

BRASIL, Resolução-TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2 de janeiro de 2015 - Ano XLVIII - nº 1. Disponível em: [file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20(3).pdf). Acesso em 01.06.2017.

BRAZ, Elmo. Novos desafios para o Tribunal de Contas: controle pedagógico. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**. Belo Horizonte, n. 24, ano 8 Abril / Junho 2007 Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=41042>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano. **Revista do Serviço Público**, Ano 52. n. 1, 5-24, jan-mar. 2001, p. 12. ISSN eletrônico: 2357-8017. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1827/298-11061PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 29 de abril de 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. Não basta existir é preciso funcionar. Palestra proferida no V Encontro Nacional de Tribunais de Contas em Cuiabá. **Revista Técnica do Tribunal de Contas de Mato Grosso: PubliContas**, Publicação semestral, 11. ed., dez, 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dezembro, 2001, p. 6. Disponível em: http://direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf. Acesso em: 13 de março de 2015.

BRUNTLAND, G. H. (editor). **Our Common Future: The World Commission on Environment and Development**. Oxford University Press. 1987.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável**. Editora Garamond, 4ª Ed., Rio de Janeiro, 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas e Direito Administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997.

BUGARIC, Bojan. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. *Wisconsin International Law Journal*, v. 22, n. 3, p. 483-521, 2004.

BUGARIN, Paulo Soares. O princípio constitucional da eficiência: um enfoque doutrinário multidisciplinar. **Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília**, v. 32, n. 87, p. 39-50, jan-mar, 2001.

BULOS, Uadi Lamêgo. Teoria da Interpretação Constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 205: 23-64, jul./set. 1996.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2011.

CALVO GARCIA, Manuel. **Los Fundamentos del Método Jurídico: una revisión crítica**. Madrid: Tecnos, 1994, p.60.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. 9. reimp. COIMBRA: Livraria Almedina, 2003.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review**, vol. VIII, n. 13, 2010. Disponível em: www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02. Acesso em 16 de abril de 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3. Edição, Editora Saraiva, São Paulo, 2010.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. Tradução de Newton Roberval Eíchemberg. São Paulo: Cultrix, 2004.

CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas: Ciência para uma vida sustentável**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrex, 2005.

CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. **A Visão Sistêmica da Vida. Uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas**. Tradução Mayra Teruya Eíchemberg e Newton Roberval Eíchemberg. São Paulo: Cultrix, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed., Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático**. 12. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2006.

CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 231:193-216, jan/mar 2003.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Ensaio avançado de controle interno: profissionalização e responsividade**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de. O controle e a justiça intergeracional. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte,

ano 3, n. 1, dez. 2016, p. 253.. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246717>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de; CARVALHO, Marília Gonçalves de. Indicador de efetividade da gestão municipal: contribuição dos tribunais de contas para a melhoria da gestão pública. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, dez. 2016. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=246716>>. Acesso em: 18 jul. 2017.

CAVALCANTE, Mônica Clark Nunes; DE LUCA, Márcia Martins Mendes. Controladoria como Instrumento de Governança no Setor Público. REPeC – **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, ISSN 1981-8610, Brasília, v. 7, n. 1, art. 5, p. 73-90, jan./mar., 2013.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília 58 (2): 129-150 Abr/Jun 2007.

CENCI, Daniel Rubens. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana. In: **Cidadania, direitos humanos e equidade**. (Org.) Gilmar Antônio Bedin. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2012.

CHEVALLIER, Jacques. A Governança e o Direito. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Fórum, Belo Horizonte, Ano 3, n.12, p. 129-146, out./dez. 2005.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. rev. e atual. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CHIAVENATO, Júlio. **O massacre da Natureza**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2005.

CHOAIRY, Cristina Figueira. Os Limites do Princípio da Legalidade no Âmbito do Tribunal de Contas da União. In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** /José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

COELHO, Hamilton Antônio. O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, abril/maio/junho, 2010, v. 75 – n. 2 – ano XXVIII.

COELHO, Hamilton Antônio. O princípio da razoabilidade e sua relevância nas licitações sustentáveis. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXXIII, n. 67, maio/2017. Rio de Janeiro: TMCRJ.

COELHO, Hamilton Antônio. Responsabilidade ambiental, sustentabilidade, tributação ecossocial e os tribunais de contas. **Revista TCE-MG**, Doutrina, jan. a mar., 2012.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A sustentabilidade como princípio constitucional sistêmico e sua relevância na efetivação interdisciplinar da ordem constitucional econômica e social: para além do ambientalismo e do desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito de Uberlândia**, v. 39: 261-291, 2011.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; MELLO, Rodrigo Antônio Calixto. A sustentabilidade como um direito fundamental: a concretização da dignidade da pessoa humana e a necessidade de interdisciplinaridade do direito. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.8, n.15, Janeiro/Junho de 2011.

COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. Hermenêutica jurídico-constitucional e o limite da reversibilidade das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário. In: CONPEDI/ UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara; Coordenadores: Enoque Feitosa Sobreira Filho, Rubens Beçak, Rodolfo Viana Pereira. (Org.). **Direito e Política: da vulnerabilidade à sustentabilidade** – Florianópolis: SC, 2015. ISBN: 978-85-5505-132-6. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/mxxdexv2/D0LzWqnb790kqM22.pdf>. Acesso em 03 de janeiro de 2017.

COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos; ALVES, Benedito Alves. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e a sua função pedagógica: perspectiva de sustentabilidade na Administração Pública. In: Denise Schmitt Siqueira Garcia; Marcelo Buzaglo Dantas; Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza. (Org.). **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. 1 ed. Alicante, Espanha: Instituto Universitario del Agua y las Ciencias Ambientales, v. 1, 2016.

COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. A Evolução do Constitucionalismo no Brasil e a Atuação Contemporânea dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica Direito e Política**. ISSN 1980-7791. v. 10, n. 3. 2015.

COLEMAN, Jules L. **The Practice of Principle: in defense of a pragmatist approach to legal theory**. New York: Oxford University Press, 2001.

CORREA, Heitor Delgado; ANDRADE, Pierre André da Rocha. Avaliação da gestão ambiental como indicador de desempenho do mandato de agente político. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 27, p. 34-44, ago., 2004.

COSTA MARQUES, Maria da Conceição. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **RAC**, v. 11, n. 2, p.11-26, Abr./Jun. 2007. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rac/v11n2/a02v11n2. Acesso em: 22/09/2016.

COSTA, Paulo Jorge Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a boa governança: contributo para uma reforma do controlo financeiro externo em Portugal**. Coimbra: [s.n.], 2012. Tese de doutoramento. Disponível em: [www: http://hdl.handle.net/10316/21154](http://hdl.handle.net/10316/21154). Acesso: 19 de maio de 2016.

COTIAS E SILVA, Artur Adolfo. Tribunal de Contas da União na história do Brasil. Evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). in: Brasil. Tribunal de Contas da União. **Prêmio Serzedelo Corrêa 1998 – Monografias Vencedoras – 1º lugar**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**, vol. II: teoria do ato administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CRUZ, Cláudia Ferreira da; MARQUES, Alessandra Lima; FERREIRA, Aracéli Cristina de Sousa. Informações Ambientais na Contabilidade Pública: Reconhecimento de sua Importância para a Sustentabilidade. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, jul/dez 2009.

CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. O novo paradigma do Direito. Porto Alegre RECHTD/UNISINOS. RECHTD. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 3, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - **Dados eletrônicos**. - Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 50. ISBN 978-85-7696-094-2 (e-book). Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 28.11.2016.

CRUZ, Paulo Márcio; GLASENAPP, Maikon Cristiano. Governança e sustentabilidade: constituindo novos paradigmas na pós-modernidade. **Revista Direito e Liberdade, Natal**, v. 16, n. 2, p. 163-186, maio/ago. Quadrimestral. 2014.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Sustentabilidade Fiscal Sob a Ótica da Solidariedade e os Direitos Sociais em Xequê. **RIDB**, Ano 2, nº 3, 2013.

CUNHA, Milene Dias da. A accountability como sustentáculo da democracia e sua relação com os órgãos de controle externo tendo a legitimidade do gasto público como parâmetro de controle. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 189-205, dez. 2016.dez. 2016.

CUSTÓDIO, Antônio Joaquim Ferreira. Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 185:63-76, jul./set. 1991, p. 69. Disponível em: <file:///C:/Users/990616/Downloads/44488-99313-1-PB.pdf> Acesso em: 11 de março de 2016.

DACI, Jordan. Legal Principles, Legal Values and Legal Norms: are they the same or different? **Academicus International Scientific Journal**, Harvard Dataverse, issue 2, p. 109-115, 2010. Disponível em: <http://www.academicus.edu.al/nr2/Academicus->

MMX-2-109-115.pdf. Acesso em: 11/11/2016.

DANTAS, Marcelo Buzaglo; OLIVIERO, Maurizio; CRUZ, Paulo Márcio. Direito, transnacionalidade e sustentabilidade empática. In: **Sustentabilidade e suas interações com a ciência jurídica**. Tomo I. Autores: Carlos José de Carvalho Pinto (et al). Organizadores: Gabriel Real Ferrer, Marcelo Buzaglo Dantas, Maria Claudia da S. Antunes de Souza. Coordenadores: Zenildo Bodnar, Denise S. S. Garcia, Liton Lanes Pilau Sobrinho – Dados Eletrônicos – Itajaí: UNIVALI – 2016 (Coleção Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade), p. 82-113. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 28.11.2016.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO (1789). Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 06 de outubro de 2016.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 14ª ed. São Paulo: LTr, 2015.

DELMONDES, Edna. **A Interação do Tribunal de Contas com o Parlamento**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DEMARCHI, A Dignidade Humana como Fundamento para a Positivção dos Direitos Fundamentais. **Direito, Estado e sustentabilidade**. Organizadores: Clovis Demarchi, Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Pedro Manoel Abreu. São Paulo: Intelecto Editora, 2016, p. 29. ISBN 978-85-5827-007-6. Disponível em: file:///C:/Users/990616/Downloads/Free_888d1c3e-6bbd-4752-93da-f9a2af842b67.pdf. Acesso em 15.12.2016.

DEMARCHI, Clovis; COSTA, Ilton Garcia da; MONTE, William Roberto do. A Sustentabilidade Ambiental e a Dignidade da Pessoa Humana: Catadores de material reciclável como exemplo de sua efetivação. **Direito ambiental e urbanismo**. [recurso eletrônico]: tomo 02 / autores Clovis Demarchi [et al.]. – Itajaí, SC: Ed. da Univali, 2016. – (Coleção estado transnacionalidade e sustentabilidade), p. 47. ISBN 978-85-7696-184-0 (e-book). Disponível em: file:///C:/Users/user/Desktop/Free_ac7550d7-2f02-4807-a59a-0621f77e876c.pdf: Acesso em: 19.01.017.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DEUS, Teresa Cristina de. **Tutela da Flora em face do Direito Ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed., rev. atual. e ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Discricionariedade técnica e discricionariedade administrativa. **Revista Brasileira de Direito Público (RBDP)**, Belo Horizonte, ano 5, n. 17, p. 75-96, abr./jun. 2007.

DIAS, Bruno de Macedo. O desestímulo da aquisição de bens poluidores através da aplicação extrafiscal do IPI, **Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental/** Denise Schmitt Siqueira Garcia, organizadora. Denise Scmitt Siqueira Garcia...(et al.) colaboradores – Dados Eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2015.

DIAS, Solange Gonçalves. Estado, Constituição e Direito Administrativo: caminhos para a efetividade dos direitos fundamentais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu**, n. 3, primeiro semestre de 2015. Disponível em: <http://www.usjt.br/revistadireito/>. Acesso em: 19.12.2016.

DINIZ, Eli. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**. Ano 47. Volume 120. Número 2. 134 p. Mai-Ago, 1996.

DROMI, José Roberto. **Derecho administrativo**. 6. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Managing the non-profit organization: Practices and Principles**. Harper Collins. E-Books, California: 1990.

DWORKIN, Ronald. Hart's Postscript and the Character of Political Philosophy. **Oxford Journal of Legal Studies**, 24(1) : 1-37, 2004.

DWORKIN, Ronald. **Los derechos en serio**. Barcelona: Ariel, 1984.

EMAS, Rachel. The Concept of Sustainable Development: Definition and Defining Principles. **Global Sustainable Development Review**. New York: United Nations Division for Sustainable Development. 2015. Disponível em:< https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5839GSDR%202015_SD_concept_definiton_rev.pdf>. Acesso em 13/10/2016.

EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

FALUDI, Andreas. **A Reader in Planning Theory**. Pergamon press, London: 2015.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Controle do mérito do ato administrativo pelo Judiciário**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FARIA, Nadia Rezende. O papel dos Tribunais de Contas no fortalecimento do controle social no Brasil. In: Controle social e combate à corrupção. 2012. 259 f. **Monografia Vencedoras – 1º lugar (Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo) – Escola de Administração Fazendária (ESAF)**, Brasília/DF, 259 f., 2012.

FARIAS, Márcia. Tendências do controle externo nos Estados Unidos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 3, 2008.

FARIAS, Rômulo Paiva; DE LUCA, Márcia Martins Mendes; MACHADO, Marcus Vinicius Veras: A metodologia COSO como ferramenta de gerenciamento dos controles internos. **Contabilidade, Gestão e Governança** - Brasília · v. 12 · n. 3, p. 55-71, set/dez 2009. Disponível em: file:///C:/Users/990616/Downloads/132-1213-1-PB%20(1).pdf. Acesso em: 13 de abril de 2017.

FEIL, Alexandre André; HEINRICHS, Alexandre. Aplicação da Análise da Matriz SWOT em 5 Agências de Atendimento de uma Cooperativa de Crédito Situada no Vale do Taquari – RS. **Revista Eletrônica de Administração** (Online), v. 11, n.1, edição 20, jan-jun, p. 1-13, 2012.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental. A dimensão ecológica da dignidade humana no marco-jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2008.

FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental de direito e o princípio da solidariedade como seu marco jurídico-constitucional. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1669, 26 jan. 2008. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/10887>. Acessado em 18 nov. 2016.

FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 2. ed. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. Democracia constitucional y Derechos Fundamentales. *In*: _____. **Democracia y garantismo**. Tradução de Perfecto A. Ibáñez, et al. Madrid: Trotta, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías. La ley del más débil**. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FERRAJOLI, Luigi. **Juspositivismo crítico y democracia constitucional**. Tradução de Lorenzo Córdova y Pedro Salazar. Isonomía, nº 16, 2002, p. 12.

FERREIRA, Ana Mônica Medeiros. Desenvolvimento sustentável e princípio da eficiência: um breve ensaio sobre a necessidade de licitações sustentáveis. **Direito e Administração Pública I. Publicação do XXIII Congresso Nacional do CONPEDI-UFPB**, 2014, p. 433-460. Disponível em: <<http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=193>>. Acesso em: 13/10/2016.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio**. 5. ed. Curitiba: Positivo: 2014. Disponível em: <<https://dicionarioaurelio.com/control>>. Acesso em: 18.05.2017.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva,

1998.

FERRER, Gabriel Real. Calidad de vida, médio ambiente, sustentabilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro? **Revista Novos Estudos Jurídicos – NEJ**, Itajaí-SC, vol. 17, n. 3, p. 310-326, set.-dez, 2012. Disponível em: <http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/4202>. Acesso em: 29 set. 2016.

FERRER, Gabriel Real. Sostenibilidad, Transnacionalidad y Transformaciones del Derecho. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de (Org.); GARCIA, Denise Schmitt Siqueira (Org.); FERRER, Gabriel Real [et. al]. **Direito ambiental, transnacionalidade e sustentabilidade. Livro eletrônico**. Modo de acesso: World Wide Web: 1. ed. Itajaí: UNIVALI, 2013.

FIGUEIREDO FILHO, Wilson Bento; MÜLLER, Geraldo. Planejamento Estratégico Segundo Matus: Proposta e Crítica. In: **Do Natural, do Social e de suas interações: visões geográficas**. Lucia Helena de Oliveira Gerardi e Iandara Alves Mendes (organizadoras) – Rio Claro: Programa de Pós-Graduação em Geografia – UNESP, 2002.

FILHO, Antônio José. A importância do controle interno na Administração pública. **Diversa**, Ano I - nº 1, p. 85-99: jan/jun. 2008.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**, São Paulo, Atlas, 25. ed., 2012.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Rio de Janeiro, Editora Vozes, 2012.

FOLADORI, Guillermo. Avances y límites de la sustentabilidad social. **Economía, Sociedad y Territorio**, vol. III, núm. 12, julio-dici, El Colegio Mexiquense, A.C. - Toluca, México, 2002.

FONSECA, Francisco. Estado, Planejamento e Gestão Pública no Brasil Contemporâneo. **PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática**. Organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015.

FRANCISCO, Papa. **Carta Encíclica ‘Laudato Si’: sobre o cuidado da casa comum**. São Paulo: Paulinas, 2015.

FRANCO, Hilário; MARRA, Ernesto. **Auditoria Contábil**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 1995.

FREITAS Juarez. Direito constitucional à democracia. In: FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson V. (Orgs.). **Direito à democracia: ensaios transdisciplinares**. São Paulo: Conceito. 2001.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à boa Administração Pública**. 3. ed.,

Malheiros: São Paulo, 2007.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 19.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. **Sequência** (Florianópolis), n. 70, p. 115-133, jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/seq/n70/0101-9562-seq-70-00115.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2016.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FREITAS, Juarez. Tribunais de Contas e o novo controle de sustentabilidade das políticas públicas. **Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXXIII, n. 67, maio/2017. Rio de Janeiro: TMCRJ, p. 31.

FREITAS, Juarez; IOCKEN, Sabrina Nunes. O controle de contas reorientado pela sustentabilidade. **Direito e sustentabilidade II** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinus/URI/UFSM/Univali/UPF/FURG; Coordenadores: Daniela Guerra Basedas, Elcio Nacur Rezende – Florianópolis: **CONPEDI**, 2016. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/9105o6b2/14w4i7ge/31z6ODP1rb83i0if.pdf>. Acesso em: 25.07.2017.

FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método: Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. Tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A atividade portuária como garantidora do Princípio da Sustentabilidade. **Revista Direito Econômico Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 375-399, jul./dez. ISSN 2179-345X, 2012, p. 390. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/viewFile/6041/5954>. Acesso em: 15 de março de 2015.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. A implantação de um porto em uma cidade como forma de alcance da dimensão econômica e social do princípio da sustentabilidade, 2011. 420 f. **Tese (Doutorado em Direito)** - Universidad de Alicante, Alicante, 2001.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Dimensão Econômica da Sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.13, n.25, p.133-153. Janeiro/Abril de 2016.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. O Direito Ambiental e sua Ligação com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e com os Direitos Fundamentais. In: **Direito, Estado e Sustentabilidade**. Organizadores: Clovis Demarchi, Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Pedro Manoel Abreu. São Paulo: Intelecto Editora, 2016, p. 81. ISBN 978-85-5827-007-6. Disponível em: file:///C:/Users/990616/Downloads/Free_888d1c3e-6bbd-4752-93da-f9a2af842b67.pdf. Acesso em 15.12.2016.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloise Siqueira. Dimensão social do princípio da sustentabilidade: Uma análise do mínimo existencial ecológico. In. SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloise Siqueira. (orgs.). **Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer**. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014.

GARCÍA, Manuel Luis Pérez. El control externo de las cuentas públicas en la Unión Europea y su guardián financiero: el Tribunal de Cuentas (TCUE). La Constitución Española Treinta Años Después de la Integración Europea - **XIV Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España**. Universidad de Deusto, Bilbao, 4 y 5 de febrero de 2016.

GARCIA, Marcos Leite. Novo constitucionalismo latino americano e UNASUL: reflexões sobre “novos” direitos, demandas transnacionais e a questão urgente da sustentabilidade. In: **Sustentabilidade e suas interações com a ciência jurídica**. Tomo I. Autores: Carlos José de Carvalho Pinto ... (et al). Organizadores: Gabriel Real Ferrer, Marcelo Buzaglo Dantas, Maria Cláudia da S. Antunes de Souza. Coordenadores: Zenildo Bodnar, Denise S. S. Garcia, Liton Lanes Pilau Sobrinho – Dados Eletrônicos – Itajaí: UNIVALI – 2016 (Coleção Estado, Transnacionalidade e Sustentabilidade). Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 28.11.2016.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GENTILINI, João Augusto. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas, v. 44, n. 153, p. 580-601, 2014. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/114129>. Acesso em: 15.09.2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14. ed. amp., rev. e atual., São Paulo: Atlas, 2007.

GLASENAPP, Maikon Cristiano; CRUZ, Paulo Márcio. Sustentabilidade e a Possibilidade de Ambientes Democráticos de Governança Transnacional. In: **Direito, Estado e Sustentabilidade**. Organizadores: Clovis Demarchi, Francisco José Rodrigues de Oliveira Neto, Pedro Manoel Abreu. São Paulo: Intelecto Editora, 2016,

p. 84-104. ISBN 978-85-5827-007-6. Disponível em:
file:///C:/Users/990616/Downloads/Free_888d1c3e-6bbd-4752-93da-
f9a2af842b67.pdf. Acesso em 15.12.2016.

GOMES, Ademar Martins Bento. **A trajetória dos Tribunais de Contas: estudos sobre a evolução do controle externo da administração pública**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2002.

GOMES, Fernando Cleber de Araújo. **O Tribunal de Contas e a defesa do patrimônio ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GONÇALVES, Alcindo. Conceito de Governança. **Trabalho apresentado no XIV Congresso Nacional do Conpedi – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – Fortaleza, 2005.**

GORDON, Gerald L. **Strategic planning for local government**. The International City/County Management Association, 2nd ed., Washington, 2005.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 14. ed. Revista e Atualizada, Editora Malheiros, São Paulo, 2010.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. A Função Fiscalizadora dos Tribunais de Contas. **Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 1, n. 8, ago. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=7189>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

GUERRA, Evandro Martins. Competências constitucionais dos Tribunais de Contas. **Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP**, Belo Horizonte, ano 1, n. 7, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=7091>>. Acesso em: 1 jun. 2017.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Forum, 2005.

HÄBERLE, Peter. **Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht**. In: WOLFGANG, Kahl (Hrsg). *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*. Tübinga: Mohr Siebeck, 2008.

HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución**. Tradução de Emilio Mikunda-Franco. 2. ed. Madrid: Tecnos, 2013.

HABERMAS, Jürgen. **Teoría de la acción comunicativa, Tomo I: Racionalidad de la acción y racionalización social**. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Taurus Humanidades: Madrid, 1987,

p.343.Disponível em:<http://exordio.qfb.umich.mx/archivos%20PDF%20de%20trabajo%20UMSNH/libros/7006894-Habermas-Jurgen-Teoria-de-La-Accion-Comunicativa-I.pdf>. Acesso em: 12.12.2016.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2 v.1997.

HART, Maureen. **Sustainable Community Indicators Trainer's Workshop**. Disponível em: <http://www.sustainablemeasures.com/training/index.html>. 1998. Acessado em 23 de maio de 2016.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

IFAC (International Federation of Accountants). **Governance in the public sector: a governing body perspective**, 2001. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 10/05/2017.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the public sector: a governing body perspective. International Public Sector Study. Study 13**. Nova York, 2001, p. 20-21. Disponível em: <http://www.ifac.org>. Acesso em: 18/09/2016.

INTOSAI GOV 9100, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector. **INTOSAI Professional Standards Committee**, Vienna Austria. Disponível em: http://pscintosai.org/data/files/9A/87/E1/E2/1E927510C0EA0E65CA5818A8/INTOSAI-GOV-9100_e.pdf. Acesso em: 18.05.2017.

JACOBI, Pedro. Educação Ambiental, Cidadania e Sustentabilidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 118, março/ 2003. Disponível em: <http://atividadeparaeducacaoespecial.com/wp-content/uploads/2014/09/cidadaniaesustobriga.pdf>. Acesso em: 25.05.2016.

JACOBY FERNANDES; Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 7. ed. ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

JALKANEN, Anneli. NYGREN, Pekka. Sustainable use of renewable natural resources — from principles to practices. **University of Helsinki Department of Forest Ecology Publications**, 2005. Disponível em: <<http://www.helsinki.fi/mmttdk/mmeko/sunare>>. Acesso em: 13/10/2016.

JAMIESON, Dale. **Ética e meio ambiente: uma introdução**. Tradução de André Luiz de Alvarenga. São Paulo: SENAC. 2010.

JESSOP, Bob. *The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change*. **Economy and Society**, v. 24 (3). Iss. 3, p. 307-333. ISSN 0308-5147, 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14. ed., São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes e Outros Escritos**. Tradução de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2006. Coleção A Obra-Prima de Cada Autor, 2006.

KAUFMANN, Daniel. Rethinking Governance: Empirical lessons Challenge Orthodoxy. **World Bank**, de 11 de março de 2003. Disponível em: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/rethink_gov_stanford.pdf. Acesso em: 23/09/2016.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Título original: Reine Rechtslehre.

KISSELER, Leo. HEIDEMANN, Francisco G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. **RAP – Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 40(3):479-99, Maio/Jun. 2006.

KOOIMAN, Jan. Social-Political Governance. **Public Management: An International Journal of Research and Theory**. Vol. 1 , Iss. 1,1999.

KORNHAUSER, Lewis A. Governance Structures, Legal Systems, and the Concept of Law. Chicago - Kent Law Review. Volume 79. Issue 2, **Symposium: Law and Economics and Legal Scholarship**. Article 3, 29 p, June 2004.

KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao artigo 225, §1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W,; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao *caput* do artigo 225. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W,; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

LATOUCHE, Serge. **La apuesta pelo decrecimiento**. Cómo salir del imaginario dominante?. Barcelona: Icaria Editorial, 2008.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas. 2012.

LIMA, Gabriela Garcia Batista. O Direito como Instrumento para a Governança Global do Desenvolvimento Sustentável: Análise do alcance da proteção sócio-ambiental em dois estudos de caso sobre a atuação do Brasil no comércio. **Dissertação de Mestrado (Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Centro Universitário de Brasília**, 144 p. Brasília, 2012, pp.27-28.

Disponível em:
<https://www.uniceub.br/media/194009/DireitocomoinstrumentoparaGovernanca.pdf>.
 Acesso em: 24 de setembro de 2016. pp = páginas

LIMA, Luiz Henrique Moraes de. O Controle Externo do Patrimônio Ambiental Brasileiro. [Rio de Janeiro], 2000 XXII, p. 444, (**COPPE/UFRJ, M.Sc., Programa de Planejamento Energético, 2.000**) Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

LIMA, Luiz Henrique. Atuação do Tribunal de Contas da União No Controle Externo da Gestão Ambiental. In: **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**/organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura – Brasília: IPEA, 2016.

LINS NETTO, Jair. Tribunal de Contas: sempre combatido, nunca conhecido. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 200: 71-84, abr.-jun., 1995.

LISBOA, Roberto Senise. **Direito civil de A a Z**. Barueri: Manole, 2008.

LOCKE, John. **The Second Treatise of Civil Government**. London: Prometheus Books, 1690.

LÖFFLER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats -und Verwaltungs - modernisierung. *Verwaltung + Management*, v. 7, n. 4, p. 212 - 215, 2001, cit. in **RAP. Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro 40(3):479 - 99, Maio/Jun. 2006.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. **Revista de Administração Pública – RAP**: Rio de Janeiro, 43(4): 739-72, jul/ago, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a02.pdf>. Acesso em 15.06.2016.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez Luño. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitucion**. 7 ed. Madrid: Tecnos, 2001.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Auditoria ambiental. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Edição Comemorativa da Conferência Internacional de Auditoria Ambiental, Brasília, ano 35, n. 100, abril/junho de 2004.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Apresentação: Isaac Kramnick; tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAFRA, Juliete Ruana. O paradigma da sustentabilidade no ordenamento jurídico brasileiro: um direito fundamental material. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.1, edição especial de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica -

ISSN 1980-7791. Acesso em: 18.06.2016.

MAGALHÃES, Fernando Antônio Dorna. Auditoria Ambiental – O Tribunal de Contas da União e a Fiscalização da Gestão Ambiental Federal. (Coord.) Marcos Weiss Bliacheris e Maria Augusta Soares de Oliveira Ferreira. **Sustentabilidade na Administração Pública – valores e práticas de gestão socioambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, ISBN 978-85-7700-565-9.

MAINO, Carlos Alberto Gabriel; Derechos Fundamentales y la necesidad de recuperar los deberes aproximación a la luz del pensamiento de Francisco Puy. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang; CARBONELL, Miguel; (Coords.) **Direitos, Deveres e Garantias Fundamentais**. Jus Podivm, 2011.

MANNARINO, Rosanne. Prestação de Contas do Governo da República. Para Quem? A Sociedade Brasileira? In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** / José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas. Natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de Informação Legislativa**. ano 27, n. 106, p. 99-102, abr./jun. 1990.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A jurisdição no Estado contemporâneo. Estudos de direito processual civil**. São Paulo: RT, 2005.

MARRARA, Thiago. A Atividade de Planejamento na Administração Pública: O Papel e o Conteúdo das Normas Previstas no Anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 27, Salvador: julho/agosto/setembro de 2011.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa Aplicada no Setor Público Brasileiro. **Revista APGS**, Viçosa, v.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar. 2010, p. 115. Disponível em: Acesso: 27 de outubro de 2016.

MATUS, Carlos, **Adiós Señor Presidente**. Universidad Nacional de Lanus, Departamento de Planificación y Políticas Públicas. Colección Planificación y Políticas Públicas. Ediciones de la UNLa, 2007. Disponível em: [http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/libro-de-carlos-matus-adios-senor-presidente_MATUS_Adiós_Senor_Presidente%20\(1\).pdf](http://www.faud.unsj.edu.ar/descargas/blogs/libro-de-carlos-matus-adios-senor-presidente_MATUS_Adiós_Senor_Presidente%20(1).pdf). Acesso em: 24.06.2016.

MATUS, Carlos. Planificación, Libertad y Conflicto: Fundamentos de la Reforma del Sistema de Planificación en Venezuela. **Caderno Planificación** 2000, n. 1 del Instituto Venezolano de Planificación - IVEPLAN, Venezuela: ENERO, 1985.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas.

Revista Informação Legislativa, ano 27, n. 108, out./dez., 1990.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 8. edição, revista e atualizada. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2004.

MEDEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. O direito fundamental à boa administração pública: sua fundamentalidade material. **Direito administrativo e gestão pública I**, [Recurso eletrônico on-line] organização: CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara; coordenadores: Maria Tereza Fonseca Dias, Lucas Gonçalves Da Silva, Roberto Correia da Silva Gomes Caldas – Florianópolis: CONPEDI, 2015, p. 78. Disponível: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/1ppyi8tz/dJVjjS025EZxH6Xg.pdf>. Acesso em: 16.07.2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Clóvis Alberto Vieira de. Boa Gestão e Políticas Públicas Municipais. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v.48, n. 2, p.163—196, jul./dez., 2016.

MENDES, Gilmar Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ver. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2017.

MENDONÇA, Marcos Carneiro de. **O Erário Régio no Brasil**. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1968.

MESSNER, Johannes. **Ética Social (O Direito Natural no Mundo Moderno)**. Quadrante/ EDUSP. São Paulo, s/d, 97/196.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MILESKI, Helio Saul. Comentário ao artigo 73, In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MINGONE, Rafael S. Dimensões da Nova Governança Pública. **Opinião Revista RI (Relação com Investidores)**, n. 198, nov. 2015. Disponível em: <http://www.revistari.com.br/autor/Rafael+S.+Mingone>. Acesso em 23/09/2016.

MINTZBERG, Henry. The rise and fall of strategic planning: reconceiving roles for planning, plans, planners. **The Free Press, New York: 1994.**

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 3. ed., Tomo IV - Direitos Fundamentais. 3. ed. Rio de Janeiro: Coimbra Editora, 2000.

MOISES, José Álvaro; CARNEIRO, Gabriela Piquet. A confiança e os seus efeitos sobre as instituições democráticas. In: MOISES, José Álvaro (Org.). **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo: Ed. da USP, 2010.

MONAHAN, Kathleen E. **The Government Manager's Guide to Strategic Planning**. Management Concepts, Tysons Corner, VA, 2005.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. **Do Espírito das Leis** – in Coleção Os Pensadores - Montesquieu. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo, Abril Cultural, 1973.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32. ed. rev. e atual. até EC n. 91, de 18 de fevereiro de 2016. São Paulo: Atlas, 2016.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Regulação sob a Perspectiva da Nova Hermenêutica. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 12, novembro/dezembro/janeiro, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>. Acesso em: 26 de março de 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos – um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil, **Revista de Direito Administrativo – RDA**, 223:1-24. jan-mar, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 16ª edição, revista e atualizada. São Paulo: Editora Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, nº. 4, dezembro, 2005, janeiro, fevereiro, 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 26 de março de 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, direito e Estado o direito administrativo em tempos de globalização** – in *memoriam* de Marcos Juruena Vilela Souto. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios**

Constitucionais e a Lei 9.784/1999. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D.Alexandra e Maria Alice Araripe de Sampaio Dória. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria do Carmo. O Papel da Governança na Promoção da Sustentabilidade das Políticas Públicas no Brasil. **Revista dos Mestrados Profissionais**, v. 3, n. 2, jul/dez, 2014.

MÜLLER, Friedrich. **Demokratie zwischen Staatsrecht und Weltrecht**. Nationale, staatlose und globale Form menschenrechtsgestützter Demokratisierung. Elemente einer Verfassungstheorie VIII, translation from German, S. K. Duncker und Humblot Verlag, Berlin 2003
ISBN 9783428111657.

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho do direito constitucional**. 2. ed. Tradução de Peter Naumann. São Paulo: Max Limonad, 2000.

MUNCK, Luciano; SOUZA, Rafael Borim de. De. Responsabilidade Social Empresarial e Sustentabilidade Organizacional: a hierarquização de caminhos estratégicos para o desenvolvimento sustentável. **REBRAE. Revista Brasileira De Estratégia**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 185-202, maio/ago. 2009.

MUNCK, Luciano; SOUZA, Rafael Borim de; ZAGUI, Cristiano. A Gestão por Competências e sua relação com ações voltadas à Sustentabilidade. **REGE-Revista de Gestão**, v. 19, n. 3, p. 377-394, São Paulo-SP, jul./set. 2012, p. 373-375. Disponível em: file:///C:/Users/990616/Downloads/49909-61531-1-SM.pdf. Acesso em: 13.05.2016.

MURILLO, Pablo Lucas. **El derecho a la autodeterminación informativa**. Madrid: Tecnos, 1990.

MURPHY, Liam. **The Political Question of the Concept of Law**. Jules Coleman (ed), Hart's Postscript: Essays on the Postscript to the Concept of Law (Oxford University Press, 2001).

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 192. ISBN 978-85-450-029-7.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 74, São Paulo. 2012.

NICKOLS, Fred. **Strategy, Strategic Planning, Strategic Thinking, Strategic Management**, p. 1-9, 2016. Disponível em: http://www.nickols.us/strategy_etc.pdf. Acesso em 29.06.2016.

NUNES, José de Castro. **Teoria e Prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1943.

OLIVEIRA JUNIOR, Jose Alcebíades de. **Teoria jurídica e novos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração Pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais. **Cadernos da Escola de Direitos e Relações Internacionais da UniBrasil**, jan/dez, 2007.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Governança, governabilidade e accountability: Qualidade na Administração Pública O Estado contemporâneo. **Administração Pública para Concursos**. IESDE BRASIL S.A. Curitiba: 2011, p. 44. Disponível em: <http://docplayer.com.br/7592822-Governanca-governabilidade-e-accountability-qualidade-na-administracao-publica.html>. Acesso em: 28/03/2016.

OLIVEIRA, Marcelle Collares, et al. Práticas de Boa Governança Adotadas Pelas Empresas Públicas Federais Brasileiras do Setor de Agronegócio. **XI Colóquio Internacional sobre o Poder Local -Desenvolvimento e Gestão Social de Territórios**. Salvador-BA, 11 a 16 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/658949/praticas-de-boa-governanca-adotadas-pelas-empresas-publicas-federais-brasileiras-do-setor-de-agronegocio>. Acesso em: 30/08/2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Aprovada na Assembléia Geral das Nações Unidas, pela Resolução 217 A (III) de 10 de dezembro de 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 31.01.2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20)**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/OFuturo-que-queremos1.pdf>. Acesso em: 04.10.2016.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **A intervenção do estado do município: o papel do Tribunal de Contas**. Recife: Nossa Livraria, 2000.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. O aprimoramento do controle externo brasileiro: a experiência de implantação do marco de medição de desempenho dos tribunais de contas – MMD-TC. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 255-271, dez. 2016, p. 259-260.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado Contemporâneo**. 4.ed.rev. e ampl. [em e-book]. Itajaí: Univali, 2013. Disponível em: <http://siaiapp28.univali.br/LstFree.aspx>. Acesso em: 21 de outubro de 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 12.ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2015.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica: ideias e ferramentas úteis para o pesquisador do Direito**. 8. ed. rev. Florianópolis: OAB/SC – coedição OAB, 2003.

PECES BARBA, Gregorio. **Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General**. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Boletín Oficial del Estado, 1999.

PECES-BARBA, Gregorio. **Derecho y derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

PEDERIVA, João Henrique. *Accountability*, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 35 n. 140 out./dez. 1998.

PELEGRINI, Marcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas: contornos constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 254 p. ISBN 978-85-7700-833-9.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, Volume 121, Número I, p. 34, Jan-Abr 1996.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Orçamento Público e os Paradigmas do Desenvolvimento Sustentável. **Revista do Tribunal de Contas da União**, n. 112, maio/ago/2008. p. 95. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/393/443>. Acesso em 22.12.2016.

PERRY, Stephen R., Hart's Methodological Positivism. **Faculty Scholarship**, paper 1136. 1998, 311-313. Disponível em: http://scholarship.law.upenn.edu/faculty_scholarship/1136. Acesso em 13 de maio de 2016.

PETERS, B. Guy. Meta-governance and public management. **The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. London: Routledge, 2010.

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. **Desafios da sustentabilidade na era tecnológica: (im) probabilidade comunicacional e seus impactos na saúde e meio ambiente** - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2017, p. 29. ISBN 978-85-7696-193-2 (e-book). Disponível em: Acesso em: 27.06.2017.

PIÑAR MAÑAS, José Luis. El desarrollo sostenibel como principio jurídico. In: PIÑAR MAÑAS, José Luis. **Desarrollo Sostenible y protección del medio ambiente**. Civitas: Madrid, 2002.

PIOVESAN, Flávia. Comentário ao artigo inciso II do art. 4º, In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

PISARELLO, Gerardo. **Los derechos sociales y sus garantías**: elementos para una reconstrucción. Madrid, 1995.

PIZZORUSSO, Alessandro. **Las generaciones de derechos**. Tradução de Daniel Berzosa López. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 5, 2001.

POLI, Luciana; HAZAN, Bruno Ferraz. Sustentabilidade: reflexões e proposições conceituais. **REDESG / Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global** –v. 2, n. 2, jul./dez/2013, pp. 403-409. Disponível em: www.ufsm.br/redesg. Acesso em: 10.03.2017.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967: com a EC n.01, de 1969**. São Paulo: RT, 1970, t. III.

QUEIROZ, Marlon Rolim. O Papel dos Tribunais de Contas no Controle da Gestão Ambiental. **Revista Controle**, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, jan./jun. 2011, p. 258. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=242813>. Acesso em: 12 jun. 2017.

RAZ, Joseph. **Ethics in the public domain: Essays in the Morality of Law and Politics**. Oxford: Clarendon Press. 1996.

ROBINSON, Marc; BRUMBY, Jim. Does Performance Budgeting Work An Analytical Review of the Empirical Literature. International Monetary Fund, IMF Working Paper, November, 2005.

RODHES, R.A.W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, vol. 44, n. 4, 1996.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade? Texto para discussão. **Instituto de Economia (IE) / UNICAMP**. n. 102, set. 2001.

ROSA, Alexandre Morais da; STAFFEN, Márcio Ricardo. **Ensaio sobre o discurso constitucional e da sustentabilidade** – Dados eletrônicos. – Itajaí: UNIVALI, 2012. – Coleção Osvaldo Ferreira de Melo, v.1. Disponível em: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>. Acesso em: 15.09.2016.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**: Ano 48, n. 3, pp. 133-152, Set-Dez, 1997.

SACHS, Ignacy. **Rumo à Ecosocioeconomia**. Org. Paulo Freire Vieira. Teoria e Prática do Desenvolvimento. Ed. Cortez: São Paulo, 2007.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro:

Garamond, 2002.

SÁNCHEZ, Isabel María García. La nueva gestión pública: evolución y tendencias. **Presupuesto y Gasto Público**, v. 2, n. 47, p. 37-64, ano 2007, ISSN 0210-5977, p. 44. Disponível em: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf. Acesso em: 17.04.2017.

SANTANA JÚNIOR, Jorge José Barros de. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil. **Dissertação de Mestrado**. Recife, 2008. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ccs/pos-graduacao/mestrado/dissertacoes/dissert—arquivos/mest—dissert—145.pdf>. Acesso em: 19/09/2016.

SANTOS COIMBRA, Wilber Carlos dos. A evolução do constitucionalismo no Brasil e a atuação contemporânea dos tribunais de contas. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.3, 2º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael. As Inovações Jurídicas no PPA 2012-2015. **PPA 2012-2015: Experimentalismo Institucional e Resistência Burocrática**; organizadores: José Celso Cardoso Jr., Eugênio A. Vilela dos Santos. – Brasília: IPEA, 2015.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. p. 335-376. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000300003&lng=en&nrm=isso. Acesso em: 20.05.2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. A Administração Pública e os Direitos Fundamentais. **Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF- 4ª Região**, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on line]. Disponível em http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangasarlet.pdf. Acesso em 27 de janeiro de 2017; VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito Fundamental à boa Administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – Notas Introdutórias ao Sistema Constitucional de Direitos e Deveres Fundamentais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Ed.,

2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARMENTO, Daniel Antônio de Moraes. Os direitos fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.). **Crise e desafios da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SARMENTO, Daniel. A proteção judicial dos direitos sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel (Coord). **Direitos sociais: fundamentos, judicialização e direitos sociais em espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

SATTLER, M. A. **Habitacões de baixo custo mais sustentáveis: a casa Alvorada e o Centro Experimental de tecnologias habitacionais sustentáveis**. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

SCAFF, Fernando Facury. Crédito Público e Sustentabilidade Financeira. **Revista Direito à Sustentabilidade - UNIOESTE** - v. 1 - n. 1 – 2014.

SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. Comentário ao artigo 70, *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

SCHAFER, Jairo. **Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário – uma proposta de compreensão**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados. Ed., 2005.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, V. 8, p. 2307-2333, 2008.

SCHROEDER, Eduardo Arruda; MARGARIDA, Otávio Guilherme. Os princípios da solidariedade e da dignidade da pessoa humana como potencializadores de uma sociedade mais sustentável. **Debates Sustentáveis: análise multidimensional e governança ambiental/ Denise Schmitt Siqueira Garcia, organizadora. Denise Scmitt Siqueira Garcia...(et al.) colaboradores – Dados Eletrônicos**. Itajaí: UNIVALI, 2015.

SCOLFORO, Roberta Ferraço. CARDOSO, Juraciara Vieira. Governança Pública sob a Ótica Jurídica. 1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Administração pública. I. **Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara** (25: 2015 : Belo Horizonte, MG).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Adalberto Prado e. **Novo Dicionário Melhoramentos**. Vol. I, São Paulo: Melhoramentos, 1969.

SILVA, Flávia Martins André da. Poderes Basilares da Administração Pública - Artigo 37 da Constituição Federal. **DireitoNet**, 2006. Disponível em: www.direitonet.com.br, acesso em 20/10/2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010.

SILVA, José Afonso da. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 47, n. 187, jul./set., 2010.

SILVA, Juliana Gomes; SILVA, Adamir André; ESPINDOLA, Angela Araújo da Silveira. Direitos Humanos e Direitos Fundamentais enquanto pilares do Estado Democrático de Direito e sua concretização. **Direitos humanos e jurisdição consolidado da interação dos projetos de pesquisa 2015**. Organizador Celso Hiroshi Iocohama, Bruno Smolarek Dias, Rafael Guimarães. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI; Umuarama: UNIPAR, 2015. Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em 05.07.2017.

SILVA, Maria Beatriz. Oliveira da. Direito ao desenvolvimento e à sustentabilidade ambiental: diálogos e conflitos no balizamento jurídico do desenvolvimento (sustentável). In: **Direitos Emergentes na Sociedade Global: anuário do programa de pós-graduação em direito da UFSM**. Org. Jerônimo Tybusch [et al.]. Ijuí: Unijuí, 2013.

SILVA, Rafael Mozart da; SENNA, Eliana Terezinha Pereira; LIMA JUNIOR, Orlando Fontes. Governança Pública: Dimensões e atributos de desempenho aplicados à governança de plataformas logísticas. **Revista Alcance**, vol. 21, n. 1, enero-marzo, p. 98-125, 2014, p. 110. Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu, Brasil. ISSN 1413-2591. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=477747162006>. Acesso em 19 de maio de 2016

SILVEIRA, Luiz Guilherme de Boamorte. A integração do Tribunal de Contas da União com os órgãos de Controle Interno da administração pública federal no exame e julgamento dos processos de tomada e prestação de contas e de tomada de contas especiais. In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** / José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 13. ed. São Paulo: Saraiva,

2015.

SOARES, Dennis Verbicaro. Consumo e Cidadania. Org. DIAS, Jean Carlos; KLAUTAU, Paulo Filho. **Direitos Fundamentais, Teoria do Direito e Sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SORDI, Maria de Lourdes Silveira; **Governança Transnacional e Sustentabilidade/Licenciamento Ambiental e controle pelos Tribunais de Contas**. Org. Denise Schmitt Siqueira Garcia. 01. Ed, v. 2, 304 p., Itajaí: Univali, 2014.

SOUZA, Antônio Almir Santos de. Controle interno na Administração Pública. **Revista Controle, Doutrinas e Artigos**. Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Volume VII, n. 1, abril/2009.

SOUZA, Auriza Carvalho; SANTANA, Josefa Amanda de Oliveira; CRUZ, Maria Poliana Souza; SILVA, Carlos Eduardo; A relevância da transparência na gestão pública municipal. **Revista Campus**. Paripiranga, v. 2, n. 5, p. 6-20, dez 2009.

SPECK, Bruno Wilhelm. Estreitar o relacionamento entre Tribunais de Contas Estaduais com o Poder Legislativo – Uma estratégia para aumentar a eficácia da auditoria governamental nos Estados Brasileiros. **Revista Gestão Pública e Controle Externo**, Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2013.

SROUR, Robert Henry. **Ética empresarial, a gestão da reputação**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

STEINER, George A. **Strategic Planning: What Every Manager Must Know**. Free Press Paperbacks, New York, 1979.

STRECK, Lênio Luiz. STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise. Uma exploração hermenêutica da construção do direito**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4. ed. 7. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. A formação do juiz contemporâneo. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Senado Federal, n. 137, ano 35, p. 137-144, jan./mar. 1998.

TIMMERS, H. **Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?** The Netherlands Ministry of Finance 9th fee Public Sector Conference, 2000, p. 9. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf>. Acesso em: 20/09/2012.

TORJMAN. Sherri. The Social Dimension of Sustainable Development. **Caledon Institute of Social Policy**. Toronto, ISBN 1-894598-00-8, May, 2000.

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

UNITED NATIONS – **Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, “What is Good Governance?”**. 2009. Disponível em: www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp. Acesso em 23/09/2016.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito Fundamental à boa Administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011

VALLE, Vanice Lírio do. Função Administrativa e Orçamento: O Espaço Negligenciado de Efetividade dos Direitos Fundamentais. **Revista Carioca de Direito**, Vol. 1, nº 1, 2010.

VARGAS, Jorge de Oliveira. Princípio da eficiência em matéria Tributária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva. Coordenador. Princípio da eficiência em matéria tributária. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2006.

VECCHIA, Agostinho Mario Dalla. Aspectos da metodologia em biodança. **Revista pensamento biocêntrico**, n. 01, out/dez 2004, p.8. Disponível em: http://www.pensamentobiocentrico.com.br/content/edicoes/pensamento_biocentrico_01.pdf. Acesso em: 11.07.2015.

VERAS, Henrique César de Assunção. O Sigilo fiscal como obstáculo à efetividade do controle externo– uma proposta de flexibilização. In: **Sociedade democrática, direito público e controle externo** / José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

WEHLING, Arno. **Administração portuguesa no Brasil, 1777-1808**, Brasília, Funcep, 1986.

WEISS, Thomas G. Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. **Third World Quarterly**, v. 21 , Iss. 5, 2000, 2010. WERNER NETO, Grau. A política nacional sobre mudança do clima e sua implementação para os setores de energia e florestas: Mecanismos tributários. **Tese de Doutorado**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012. 195p. Faculdade de Direito. p. 137. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-29102012-134257/pt-br.php>. Acesso em: 06.06.2017.

WOLKMER, Antônio Carlos. Legitimidade e legalidade: uma distinção necessária. In: **Revista de informação Legislativa**, n. 124. Brasília, 1994, p. 180. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176273/000492900.pdf?sequencia=1>. Acesso em 03 de janeiro de 2017.

WOLKMER, Antônio Carlos. Uma Nova Conceituação Crítica de Legitimidade, **RT Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política 05**, 2007.

WORLD BANK. Governance and development. Washington, Oxford University Press, 1992.

ZHOURI, A L. M.; LASCHEFSKI, K; SIANO, D.B.P. **A Insustentável Leveza da Política Ambiental. Desenvolvimento e conflitos socioambientais.** Belo Horizonte, 2005.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle.** 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012.