

# Tribunais de Contas e planejamento estatal: uma concepção do controle de legitimidade para o fortalecimento de políticas públicas

## Renato Ramalho<sup>1</sup>

Mestre em Direito do Estado, Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário; Procurador do Estado de Pernambuco; Vencedor do II Concurso de Monografias do TCESP  
contato@renatoramalho.org

## Élida Graziane Pinto<sup>2</sup>

Doutora em Direito Administrativo; Livre-docente em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo, Professora da Fundação Getúlio Vargas; Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo  
elida.pinto@fgv.br

## RESUMO

Neste estudo é proposto o alargamento do controle de legitimidade exercido pelo Tribunal de Contas para incluir o exame acerca do quão compreensivo é o planejamento estatal em face das obrigações constitucionais e legais de fazer que amparam direitos fundamentais, bem como acerca do nível de aderência do executado ao planejado. Nesse intuito, defende-se que: i) a Constituição estabelece prioridades vinculantes para a garantia de direitos, a serem alcançadas por políticas públicas eficientes, inclusivas e sustentáveis pelos prismas social, econômico, financeiro e ambiental; ii) há um dever fundamental do adequado planejamento estatal; iii) o arranjo constitucional do sistema de controle externo demanda que haja avaliação de legitimidade das políticas públicas, por meio do exame da consecução planejada das prioridades normativas ao longo da execução das leis do ciclo orçamentário.

<sup>1</sup> Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela Universidade de São Paulo, Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal de Pernambuco, Procurador do Estado de Pernambuco, Advogado e ex-Assessor de Ministra do Superior Tribunal de Justiça.

<sup>2</sup> Livre-docente em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo, Doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais, Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo e Professora da Fundação Getúlio Vargas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle de legitimidade; Tribunais de Contas; Adequado planejamento estatal; Políticas públicas; Garantia de direitos.

## **ABSTRACT**

This study proposes the expansion of the legitimacy control exercised by Courts of Accounts to include an examination of how comprehensive state planning is in relation to the constitutional and legal obligations to act that underpin fundamental rights, as well as the degree of alignment between what was planned and what was executed. To this end, the article argues that: (i) the Constitution establishes binding priorities for the guarantee of rights, to be achieved through public policies that are efficient, inclusive, and sustainable from social, economic, financial, and environmental perspectives; (ii) there exists a fundamental duty of adequate state planning; (iii) the constitutional framework of the external control system requires an assessment of the legitimacy of public policies, through the examination of the planned achievement of normative priorities throughout the execution of the laws comprising the budgetary cycle.

**KEY-WORDS:** Legitimacy control; Courts of Accounts; Adequate state planning; Public policies; Guarantee of rights.



## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo busca extrair máximas eficácia e densidade constitucional para o exercício das atividades dos Tribunais de Contas brasileiros, a partir de leitura sistêmica do *controle de legitimidade* estabelecido expressamente tanto na Constituição Federal – CF<sup>3</sup>, como na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – LO-TCU<sup>4</sup>.

Com o propósito de ampliar o foco do controle de legitimidade, o texto se fundamenta nas premissas de que a Constituição Federal brasileira:

- i) determina prioridades vinculantes ao Estado e a todas suas instituições, a serem atendidas por políticas públicas eficientes para a garantia de direitos fundamentais;

<sup>3</sup> Art. 70, caput, e 71, IV, da CF.

<sup>4</sup> Art. 1º, §1º, art. 8º, art. 16, I e II, “b” e “c”, art. 43, II, art. 58, III, da Lei nº 8.443/1992.

ii) estabelece um dever fundamental do adequado planejamento estatal para implementação de políticas públicas aptas a consagrar as prioridades constitucionais e garantias de direitos; bem como

iii) confere aos Tribunais de Contas a competência para avaliar políticas públicas de acordo com sua aderência às prioridades constitucionais.

Eis o contexto em que este artigo é desenvolvido ao longo de sete capítulos, incluída esta introdução. Uma vez examinados os contornos das premissas nos tópicos subsequentes, são explorados o conceito e a forma de exercício do controle de legitimidade a cargo dos Tribunais de Contas. Em seguida, no penúltimo tópico do texto, analisam-se exemplos de atuação do TCU que representam o controle de legitimidade aqui definido. Em sede de conclusão, busca-se assentar leitura sistemática de reforço e fortalecimento dos instrumentos de planejamento estatal a partir de densificação da noção de legitimidade a que se refere o art. 70 da Constituição, para fins do devido controle externo do ciclo orçamentário.

## **1. PRIMEIRA PREMISSE: PRIORIDADES CONSTITUCIONAIS DEVEM SER ATENDIDAS POR POLÍTICAS PÚBLICAS EFICIENTES PARA A GARANTIA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**

A Constituição de 1988 consagrou um Estado ativo, inclusivo e transformador para a garantia de direitos fundamentais. Conferiu, como nenhuma outra anterior, especial atenção para os direitos de segunda e terceira dimensão (Mendes, 2015)<sup>5</sup>. Fortaleceu, por exemplo, regras para despesas mínimas para saúde e educação<sup>6</sup>. Estabeleceu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental<sup>7</sup>. Foram alçados a objetivos fundamentais da República a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais, bem como a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação<sup>8</sup>.

5 Na teoria dos direitos fundamentais, tradicionalmente, classificam-se como direitos: i) de primeira dimensão: aqueles fundados na *liberdade*, que limitam o poder estatal e protegem aos direitos civis e políticos, ensejando, como regra, uma obrigação de não fazer ao Estado (garantia negativa); ii) de segunda dimensão: aqueles fundados na *igualdade*, que representam direitos sociais, econômicos e culturais, como a educação e a saúde, e exigem, via de regra, uma obrigação de fazer do Estado (garantia positiva), e; iii) de terceira geração, aqueles que visam à proteção da coletividade, compreendida como as presentes e também futuras gerações, como direitos ao meio ambiente sustentável, ao desenvolvimento e à paz. Sobre o tema, ver: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 206-211).

6 Art. 198, §2º, e art. 212 da CF.

7 Art. 225 da CF.

8 Art. 3º da CF.



Entre os fundamentos da ordem econômica, a Constituição estabeleceu a existência a todos de vida digna e a justiça social, em conformidade com princípios como o da defesa do meio ambiente e o da redução das desigualdades regionais e sociais<sup>9</sup>. Na mesma linha, previu que o Estado deveria estipular em lei as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual deve ser compatível com os planos nacionais e regionais de desenvolvimento<sup>10</sup>.

Assim, a CF/1988 impõe ao Estado uma responsabilidade central e uma postura proativa diante dos grandes desafios nacionais. Para isso, o principal instrumento à disposição do Estado são as políticas públicas que visam elevar o bem-estar de todos, de forma inclusiva, socialmente justa e ambientalmente sustentável.

Desse modo, as políticas públicas organizam finalisticamente a ação governamental no tempo em prol do cumprimento planejado das obrigações constitucionais. Elas são as principais engrenagens de atuação do Poder Público para implementar o modelo de Estado e os objetivos prioritários definidos na Constituição de 1988. Se forem bem formuladas e devidamente monitoradas para eventuais ajustes dinâmicos de rota e aprendizado contínuo, podem representar verdadeiros avanços civilizatórios. Por meio delas, nas últimas décadas, já foi possível, a título ilustrativo, retirar por certo período o Brasil do mapa da fome da Organização das Nações Unidas – ONU (políticas de segurança alimentar dos anos 2000), levar água para o sertão nordestino (Projeto de Integração do São Francisco, iniciado em 2007) e universalizar a vacinação, com a erradicação de doenças como poliomielite (em 1989) e rubéola (em 2014).

Para serem juridicamente válidas, políticas públicas devem estar em harmonia com a consagração de objetivos constitucionalmente definidos. Por exemplo, a demanda por mais energia para atividades econômicas em determinada região sem dúvida é necessidade socioeconômica que demanda uma política pública para sua resolução. Porém, diante da prioridade constitucional de proteção do meio ambiente (art. 225 da CF), sobretudo perante a atual crise climática, não seria possível admitir uma política pública no setor energético baseada apenas em termelétricas, com queima de combustíveis fósseis de forma ilimitada.

Nessa linha, no presente artigo, entende-se política pública como um conjunto de condutas do Estado a serem executadas, de forma coordenada e sistematizada, por meio de instrumentos e fontes de financiamento suficientes, para o alcance de metas em determinados prazos, com vistas a consagrar objetivos estabelecidos na Constituição (Scaff, 2023; Bucci, 2006).

Pinto (2018) destaca que a noção de política pública está relacionada a um ciclo decisório, finalística e processualmente voltado ao cumprimento dos ditames constitucionais, organizado

<sup>9</sup> Art. 170 da CF.

<sup>10</sup> Art. 174, §1º, da CF.

em torno dessas grandes fases: planejar, executar e controlar. Essa perspectiva está em consonância com o Decreto-Lei nº 200/1967, que classifica, em seu art. 6º, como princípios fundamentais que devem direcionar a Administração o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e controle. A política pública, então, mobiliza dinamicamente tais eixos, em torno de prioridades inscritas em programas e identificadas com metas físicas e financeiras, mediante a reserva de meios para seu alcance e a definição de intervalo de tempo para a obtenção dos resultados.

Com base nisso, também se pode entender a política pública como um *conjunto de processos*. No entanto, essa concepção não se esgota na ação da Administração Pública. Esta, ainda que geralmente tenha um papel protagonista, é apenas um dos atores das políticas públicas. Também integram esse conjunto de processos, por exemplo, atividades de controle (como as dos conselhos participativos, Tribunais de Contas e Ministério Público) e atividades econômicas (como as dos prestadores de serviços públicos sob concessão). Toda essa associação de diferentes processos deve ser direcionada para o cumprimento de objetivos socialmente relevantes e definidos politicamente, especialmente por meio da Constituição.

Em analogia náutica, o desenvolvimento da nação deve ser buscado por meio de uma expedição marítima em que a Constituição de 1988 seria a bússola, de modo a garantir o avanço na direção correta. O Estado seria o navio guia das demais embarcações, não deixando ninguém para trás. As políticas públicas seriam o aplicado e detalhado plano de viagem desse navio, que periodicamente deve ser monitorado para melhor eficiência. A casa de máquinas da embarcação, com seus motores e demais equipamentos de propulsão, corresponde ao ciclo orçamentário, por meio do qual o planejamento estatal materializa a rota de navegação para se alcançar o destino coletivamente almejado.

Essa visão confere consequências vinculantes ao Estado. Implica o dever de promoção do que autores como Juarez de Freitas (2014) denominam de *direito fundamental à boa administração pública*. Trata-se do direito de todo indivíduo a um Estado, em suas palavras, “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”. Como resultado, pontua o autor, “a tal direito corresponde o dever de observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais e correspondentes prioridades”.

Podem ser citados como exemplos de prioridades constitucionais fixadas na Carta de 1988 e que devem direcionar o Estado brasileiro no momento do planejamento e da implementação de políticas públicas: i) a efetivação de direitos fundamentais à frente das ações destinadas a direitos não fundamentais; ii) o desenvolvimento ambientalmente sustentável sobre as ações

que visam apenas ao crescimento econômico imediato<sup>11</sup>; iii) na saúde, além da estipulação de recursos mínimos, há prioridade para as ações preventivas em saúde pública em relação às ações assistenciais<sup>12</sup>; iv) na educação, além do piso correspondente, há atendimento prioritário das necessidades da educação básica obrigatória<sup>13</sup>, bem como o dever de o Município atuar com prioridade no ensino fundamental e na educação infantil e os Estados e o Distrito Federal no ensino fundamental e médio<sup>14</sup>, vedada pelo art. 11, inciso V da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a alocação de recursos em etapa alheia à atribuição primordial do ente político, se não tiver sido cumprido o respectivo planejamento educacional; v) o Poder Público deve privilegiar políticas de estímulo à pesquisa científica básica e tecnológica, com foco para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional<sup>15</sup>.

No tema da infraestrutura, um dos principais focos de atuação dos Tribunais de Contas, há níveis diferenciados de prioridades. Por exemplo, ao tratar de recursos hídricos, a Constituição estabelece que os investimentos destinados à irrigação devem ser aplicados preferencialmente no semiárido nordestino e, em especial, em projetos de irrigação que beneficiem a agricultura familiar<sup>16</sup>. Também se percebe uma preocupação prioritária do ordenamento pátrio para enfrentar o problema da *paralisação de obras públicas*. A partir da EC nº 109/2021, a Carta de 1988 passou a exigir que, na lei de diretrizes orçamentárias – LDO –, seja previsto anexo com a especificação de recursos que serão alocados no orçamento para dar continuidade aos investimentos em execução, o que abrange, sobretudo, as obras públicas<sup>17</sup>. Antes disso, já havia o forte comando do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal que determinava priorizar a conservação do patrimônio público e resguardar financiamento às obras já em andamento, para que novas iniciativas não concorressem com sua evolução.

Por fim, para o cumprimento do adequado planejamento estatal, além de observarem as prioridades constitucionais, as políticas públicas também devem ser desenhadas, executadas e monitoradas em conformidade com as leis que estabelecem planos nacionais, regionais e setoriais. É o caso das leis que consagram as políticas nacionais para áreas como saúde, educação, segurança pública e mobilidade urbana<sup>18</sup>.

<sup>11</sup> Art. 225 e art. 170, VI, da CF.

<sup>12</sup> Art. 198, II, da CF.

<sup>13</sup> Art. 212, §3º, da CF.

<sup>14</sup> Art. 211, §§ 2º e 3º, da CF.

<sup>15</sup> Art. 218, §§ 1º e 2º, da CF.

<sup>16</sup> Art. 42 do ADCT.

<sup>17</sup> Art. 165, §12, da CF.

<sup>18</sup> Em especial, a Lei do Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.080/1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996), a Lei do Sistema Único de Segurança Pública (Lei nº 13.675/2018) e a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012).



## 2. SEGUNDA PREMISA: O ADEQUADO PLANEJAMENTO ESTATAL COMO DEVER FUNDAMENTAL QUE NÃO ADMITE DE RETROCESSOS

No livro “Alice no País das Maravilhas”, de Lewis Carroll, tornou-se famosa a ideia expressa no diálogo entre Alice e o Gato Cheshire: *para quem não sabe para onde ir qualquer caminho serve* (Carroll, 2002). O diagnóstico claro dos problemas, a eleição de qual(is) deles será(ão) enfrentado(s) primeiro e a identificação da solução mais adequada, em cotejo com as alternativas disponíveis, perfazem as três basilares ações de escolha do caminho a seguir. A definição de objetivos, com meios e prazos para seu alcance, forma a base da ideia de planejamento em qualquer esfera da vida pessoal ou em sociedade.

Essas premissas também incidem sobre o Estado, para o direcionamento do futuro da nação e de seu povo. Para tanto, o planejamento governamental tem nas políticas públicas o seu elemento central. Pode ser materializado por diferentes instrumentos, como planos, políticas e programas de caráter nacional, regional ou setorial. É integrado pelo que autores como Santos (2011) denominam de tríade do planejamento: i) diagnóstico, com a compreensão das dinâmicas e causas da configuração da atual realidade; ii) escolhas, que identificam prioridades e buscam direcionar a sociedade a um patamar superior de progresso e desenvolvimento; bem como iii) gestão, com a organização dos meios para garantir a realização do que foi previsto, na forma de prognóstico apto a resolver os problemas anteriormente diagnosticados e eleitos circunstancialmente como prioritários.

Sob essa perspectiva, o planejamento não pode se limitar à busca de elevação do produto interno bruto – PIB. Ele há de ser fortalecido com estratégias capazes de elevar as condições de vida da população nos mais diversos aspectos. Como bem expressado por Celso Furtado (1984), responsável pelo Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social<sup>19</sup>,

o que caracteriza o desenvolvimento é o projeto social subjacente. O crescimento econômico, tal qual o conhecemos, funda-se na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização. Quando o projeto social dá prioridade à efetiva melhora das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento. Ora, essa metamorfose não se dá espontaneamente, ela é fruto da realização de um projeto, expressão de uma vontade política.

Na construção desse projeto social, no entanto, o Estado se depara com necessidades públicas infindáveis e limitações de seus recursos (financeiros, administrativos, informacionais,

<sup>19</sup> Previsto para vigor entre 1963 a 1965, com fortes metas na infraestrutura de energia, mas interrompido pelo Golpe Militar de 1964.

temporais etc.). Logo, o adequado planejamento estatal é o que diferencia meras promessas vazias de políticas públicas consistentes e transformadoras.

Para ser considerado *adequado*, o planejamento do Estado demanda diagnóstico circunstanciado dos problemas sociais, baseado, sempre que possível, em dados empíricos e evidências técnico-científicas. Pressupõe o estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, com mensuração de custos, cronograma detalhado de consecução das suas metas, divisão clara de atribuições e previsão de fontes de financiamento. Deve ser apto a conduzir a Administração para o alcance de prioridades, discriminando metas para o curto, médio e longo prazos, de modo intertemporalmente reflexivo e autocorretivo. Precisa dispor sobre o monitoramento obrigatório e contínuo das ações estatais, a partir do acompanhamento de resultados por indicadores fidedignos, que reflitam os reais impactos da política pública sobre a realidade na qual pretende incidir em prol de alguma medida identificável de transformação social. Deve impor, ainda, mecanismos para a revisão e o controle de políticas públicas, possibilitando seu aperfeiçoamento, avaliando o nível de aderência dos seus custos e resultados em face das metas financeiras e físicas planejadas e aferindo o atendimento, da melhor forma possível, dos objetivos centrais pretendidos.

Mais do que uma boa prática de gestão, o adequado planejamento estatal tem *status* de dever jurídico do Estado brasileiro. Trata-se de obrigação estabelecida pela ordem jurídica que independe de quaisquer matizes político-ideológicas dos agentes no exercício do poder. Naturalmente, o processo de formação e execução dos instrumentos de planejamento também possui natureza política, na medida em que delibera acerca das prioridades governamentais e, com isso, arbitra ganhos e perdas de agentes econômicos e sociais em face do Estado, revelando as preferências eleitorais contingentes. Todavia tal arranjo deliberativo somente é legítimo se cumprir o dever jurídico de desenhar, de implementar, de monitorar, de revisar e de fiscalizar políticas públicas que concretizem prioridades constitucionais. A partir disso, é juridicamente proibido que o improviso, a casuística, o amadorismo e a confiança na sorte sejam as marcas de gestões públicas.

Esse dever jurídico já se encontrava no ordenamento brasileiro antes mesmo da Carta de 1988. O planejamento estatal foi objeto de relevante tratamento no Decreto-Lei nº 200/1967, que promoveu profunda reforma na Administração Federal. Foi alçado a *princípio fundamental* da atividade administrativa. De acordo com o referido diploma, o Poder Público deve ser guiado por um planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do país e a segurança nacional. Foram previstos como instrumentos básicos para o planejamento: i) planos gerais de governo; ii) políticas e programas nacionais, setoriais e regionais, de duração plurianual; iii) o orçamento-programa anual; assim como iv) a programação financeira de desembolso<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Art. 7º do Decreto-Lei nº 200/1967.



Consagrando essa visão, a Constituição de 1988, em diferentes oportunidades, traz o dever de planejamento para o núcleo das ações estatais. Atribui à União o poder-dever de estabelecer, por meio de leis, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento<sup>21</sup>. Incumbiu expressamente ao Estado o dever constitucional do *planejamento das políticas sociais*, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas<sup>22</sup>.

Na economia, o pacto constitucional<sup>23</sup> dispõe que o Estado, na condição de agente normativo e regulador, deve exercer o *planejamento da ordem econômica*. De um lado, a CF prevê que esse planejamento será *determinante* para o setor público, de modo que, na execução de suas ações, o Poder Público deve demonstrar aderência ao planejado, salvo circunstância fática ou de direito que justifique alteração de rota. Isso representa a antijuridicidade de gestões públicas que ignorem instrumentos de planejamento (como os PPAs e os planos nacionais, regionais e setoriais), preterindo seus programas, metas e prioridades em prol de despesas discricionárias de ocasião. A rigor, o descumprimento das obrigações inscritas nas peças legais de planejamento configura, pois, a irregularidade das escolhas injustificadas, efêmeras, passageiras e improvisadas. De outro lado, a Constituição estabelece que o planejamento estatal será *indicativo* ao setor privado, o que demonstra uma clara opção constitucional por caracterizar o Estado como agente indutor das atividades econômicas, afastando-se a ideia de passividade ou absenteísmo estatal na economia.

Para o exercício dessas funções, o texto constitucional<sup>24</sup> atribuiu ao Poder Público o dever de estabelecer, por lei, “as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado”, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. E, diante do objetivo fundamental de combate às desigualdades regionais, prevê também que lei complementar disciplinará “as condições para integração de regiões em desenvolvimento”.

O planejamento também guarda íntima correlação com o princípio constitucional da eficiência<sup>25</sup>, de forma que as ações governamentais devem ser desenhadas para otimizar seus resultados tanto quanto possível, sem que seja reduzido o nível de satisfação de terceiros afetados. Devem, pois, produzir benefícios que superem os custos, impactos e eventuais prejuízos, diretos e indiretos<sup>26</sup>, sejam nas esferas econômica, social ou ambiental. A eficiência, a incidir no planejamento estatal, não significa que devem ser eleitas necessariamente as opções

<sup>21</sup> Art. 48, IV, da CF.

<sup>22</sup> Art. 193, parágrafo único, da CF (incluído pela EC nº 108/2020).

<sup>23</sup> Art. 174, *caput*, da CF.

<sup>24</sup> Por tudo, ver art. 43, §1º, I, e art. 174, §1º, da CF. No entanto, as leis previstas pelos referidos dispositivos constitucionais, até o momento, ainda não foram editadas pela União, o que representa uma grave falha do planejamento nacional.

<sup>25</sup> Art. 37, *caput*, da CF (inserido pela EC nº 19/1998).

<sup>26</sup> Sobre o tema da reforma do Estado para a valorização da eficiência no setor público, vide: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

pecuniariamente menos onerosas ao erário, até porque o Estado não está orientado para buscar lucro. Eficiência governamental implica processo decisório direcionado à maior medida possível de consecução das prioridades constitucionais, tal como a construção de uma nação livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e o combate à desigualdade. Dessa forma, são preferíveis as opções que tragam impacto positivo para um maior número de pessoas, com especial atenção às camadas mais vulneráveis da população, sem que isso sacrifique correlatamente direitos fundamentais de terceiros. Também ganham primazia as escolhas que favoreçam o combate às desigualdades regionais e o desenvolvimento sustentável, com proteção dos interesses das presentes e futuras gerações.

A obrigação constitucional do planejamento tampouco é mero dever procedimental, a ser atendido pela elaboração formal de instrumentos de planejamento, como o plano plurianual. É um *dever de resultado*, no sentido de que exige a efetiva adoção de estratégias para, tanto quanto possível, apresentar entregas concretas mensuráveis em termos de metas físicas e financeiras, alcançar objetivos sociais relevantes e causar impactos positivos em prol da consagração de prioridades constitucionais, sobretudo de direitos fundamentais.

O *dever fundamental* do Estado de projetar o porvir de modo tecnicamente racional e politicamente legítimo decorre do correspondente *direito fundamental ao adequado planejamento*, inerente à esfera jurídica de todas as pessoas, das presentes e das futuras gerações, a exemplo do que já reconhece o STF<sup>27</sup> quanto ao dever fundamental do Estado de promover a proteção ecológica.

Pelas razões expostas, o conceito de *planejamento estatal* utilizado neste artigo se refere ao *dever fundamental* do Estado de adotar processo sistematizado e democrático de definição e implementação de políticas públicas, ao longo do tempo, que promova a transformação da sociedade, com vistas à consagração das prioridades definidas na Constituição, sobretudo direitos fundamentais.

Esse processo se desenvolve em meio a diversas etapas do ciclo das políticas públicas, que abrange: i) diagnóstico circunstanciado das necessidades públicas, baseado em evidência e dados; ii) incentivo a instrumentos de participação popular<sup>28</sup>; iii) estipulação de estratégias e

<sup>27</sup> Cf. Sobre o reconhecimento de *deveres fundamentais do Estado*, ver: ADI nº 4.351, Plenário, relatora Min. Rosa Weber, julgado em 24 de agosto de 2020, quanto à proteção ecológica, e; AI nº 808.059 AgR, Primeira Turma, relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 2 de dezembro de 2010, quanto à prestação de serviços em saúde pública. Sabe-se que há autores que utilizam a expressão *deveres fundamentais* para se referirem apenas às obrigações constitucionais direcionadas a pessoas físicas e jurídicas titulares de direitos fundamentais, e não às obrigações constitucionais do Estado (cf. PREIS, Marco Antônio. *Teoria dos deveres fundamentais*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023, p. 17). No entanto, na linha dos citados precedentes do STF, entende-se aqui que a concepção de deveres fundamentais também deve recair sobre o Estado quando se trata de suas obrigações constitucionais de satisfazer direitos fundamentais. Assim, sendo o adequado planejamento estatal necessário à consagração de políticas e ações para a concretização de direitos fundamentais, utiliza-se, ao longo do artigo, a expressão *dever fundamental*.

<sup>28</sup> Pois, nas palavras de Celso Furtado, “somente uma ampla confrontação de ideias em torno de nossos problemas sociais e econômicos poderá abrir o caminho à imaginação política e criar condições para a mobilização de opinião pública, sem o que dificilmente se poderá superar a barreira de obstáculos que se antepõe ao desenvolvimento do País” (FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968, p. 9).

ações, com suficiente fonte de custeio; iv) distribuição clara e coesa de funções e competências; v) estabelecimento de metas para o curto, médio e longo prazo a partir de prognóstico hábil à resolução dos problemas eleitos como prioritários na agenda governamental; vi) utilização de indicadores de aferição fidedignos; vii) instrumentos de monitoramento e avaliação dos resultados, que viabilizem a revisão e o aperfeiçoamento contínuo e periódico das medidas implementadas; bem como viii) mecanismos de controle, para o afastamento de práticas ilegais, ineficientes ou que injustificadamente estejam em desarmonia com o planejado.

Além disso, o adequado planejamento é dever fundamental que não admite retrocessos. A ideia dialoga diretamente com o *princípio da proibição do retrocesso social*, que, na visão de Lenio Streck, num Estado Democrático de Direito, representa uma cláusula “garantidora de conquistas. Ou seja, a Constituição, além de apontar para o futuro, assegura as conquistas já estabelecidas”. Esse princípio tem sido acolhido pela jurisprudência do STF, especialmente, em matéria de políticas de proteção do meio ambiente<sup>29</sup>.

Em julho de 2023, precedente da Suprema Corte ilustrou, de forma específica, essa relação direta entre o dever do adequado planejamento e a proibição do retrocesso social, de forma a considerar inconstitucionais alterações do planejamento estatal que implicaram o enfraquecimento de políticas públicas necessárias à promoção de objetivos constitucionais. O entendimento se deu em matéria de planejamento de políticas públicas na área de segurança pública, no julgamento da ADI nº 7.013. O STF declarou a inconstitucionalidade por omissão do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social 2021-2030 (PNSP II), previsto no Decreto nº 10.822/2021, por este ter suprimido indicadores, ações e estratégias do planejamento estatal para o combate a *crimes de feminicídio e aos crimes praticados por agentes de segurança pública*. Esses elementos eram expressamente previstos no Plano Nacional anterior (PNSP I), estabelecido pelo Decreto nº 9.630/2018, e representavam um mínimo compromisso estatal para o combate à violência de gênero, que detém índices alarmantes no Brasil, e para a diminuição da letalidade policial, que estatisticamente incide de forma preponderante sobre pessoas negras e pobres (FBSP, 2023).

Para o STF<sup>30</sup>, as mudanças representaram um retrocesso no planejamento da política pública incompatível com a Constituição, especialmente por frustrar os objetivos constitucionais de promoção aos direitos à dignidade humana, à segurança pública e à proteção dos grupos socialmente vulneráveis. O precedente é paradigmático para reforçar a proibição de retrocesso social em matéria de planejamento estatal no Brasil, especialmente em favor do fortalecimento de políticas públicas em favor de minorias sociais.

29 ADPF nº 749/DF, Plenário, relatora Min. Rosa Weber, julgado em 14 de dezembro de 2021.

30 ADI nº 7.013/DF, Plenário, relatora Min. Cármen Lúcia, julgado em 3 de julho de 2023.

### 3. TERCEIRA PREMISA: COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA AVALIAR POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACORDO COM SUA ADERÊNCIA ÀS PRIORIDADES CONSTITUCIONAIS

Após a queda do regime ditatorial que se instaurou no país desde 1964, os sentimentos de necessidade de limitações do Executivo, bem como de fortalecimento do Poder Legislativo e de instituições de controle permearam preponderantemente os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Tratava-se de reação aos *anos de chumbo*, marcado pelo autoritarismo do governo. Nesse sentido, como constata André Rosilho (2019), reforçar a atuação dos Tribunais de Contas, entre outras instâncias de controle, “foi visto como uma maneira de reagir à então recém-extinta ditadura”.

A competência do Tribunal de Contas da União – TCU foi estabelecida nos arts. 70 e 71 da Constituição de 1988 e regulamentada por meio da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre sua Lei Orgânica. Assim, o TCU possui a competência de atuar no controle externo da Administração, por iniciativa própria ou de forma a auxiliar ao Congresso Nacional, na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade<sup>31</sup>.

Quanto à abrangência do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, na vigência das Constituições anteriores, identificava-se uma competência adstrita ao controle de *legalidade* e que recaía sobre *aspectos exclusivamente financeiros* do Estado (Rosilho, 2019). Houve substancial ampliação do seu espectro de atuação com o advento da Constituição de 1988. O atual ordenamento passou a abarcar o controle de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tendo como parâmetro, além da *legalidade*, também a *economicidade* e a *legitimidade* da gestão pública<sup>32</sup>.

A Constituição estabelece um dever fundamental do adequado planejamento que impõe ao Estado a persecução das prioridades constitucionais, por meio de políticas públicas eficientes, baseadas em dados e evidências, para alcance de resultados no curto, médio e longo prazo. Tal premissa provoca um forte impacto sobre a atuação discricionária da Administração e, em especial, sobre o atual papel do controle exercido pelos Tribunais de Contas.

<sup>31</sup> Arts. 70 e 71 da CF.

<sup>32</sup> Arts. 70 e 71, *caput* e IV, da CF. Sobre a ampliação das competências das cortes de contas diante da Constituição de 1988, ver: SIMÕES, Edson. Tribunal de Contas. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coords). *Tratado de direito financeiro*. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

Com efeito, a noção de discricionariedade administrativa se relaciona ao poder-dever do Estado de conformar um elemento normativo, geral e abstrato, com as necessidades dos casos concretos. Surge como uma margem de liberdade à Administração conferida pela lei dentro da qual há mais de uma decisão juridicamente válida (Mello, 2006; Medauar, 2016). É comumente vinculada a normas dotadas de *cláusulas gerais e conceitos jurídicos indeterminados*, que só podem ser totalmente materializados a partir de determinada opção entre várias escolhas administrativas possíveis diante dos elementos fáticos da situação em concreto (Di Pietro, 2012). Seleção política de uma dada alternativa, em meio a outras que são igualmente indiferentes ao ordenamento jurídico, é a chave da discricionariedade administrativa.

Numa visão restritiva (Ferreira, 2020), escolhas discricionárias como essas estariam protegidas da atuação do controle sob o escudo da separação de Poderes, por serem alicerçadas em elementos do mérito administrativo, baseados na conveniência e oportunidade do gestor público. Já em postura intermediária, procedimentos que possam provocar julgamentos e atos de comando (sanções, imputações de ressarcimento, suspensão de atos administrativos, julgamento de contas etc.) não podem veicular elementos discricionários, de modo que se limitam a um juízo de estrita legalidade, até para resguardar direitos fundamentais envolvidos. Seria o caso, por exemplo, de uma contratação pública que, embora tenha custo-benefício controverso diante de alternativas possíveis, tivesse obedecido todos os procedimentos legais para a celebração do contrato. Não poderia o Tribunal de Contas intervir sem apontar elementos estritamente jurídicos (SUNDFELD *et al.*, 2017).

Em nossa visão, de um lado, para decisões baseadas no poder discricionário, não cabe a qualquer órgão de controle – nem mesmo o Poder Judiciário – substituir o Poder Executivo em sua missão constitucional de definir e executar as escolhas que fazem parte do mérito administrativo. De outro lado, no entanto, embora discricionárias, essas escolhas não estão imunes à sindicabilidade do controle externo. Fiscalizar o exercício do poder discricionário é diferente de substituir as escolhas discricionárias do gestor público. Compreende-se, então, que a competência das Cortes de Contas prevista na Constituição não se limita à legalidade estrita, em quaisquer de suas vertentes de atuação (auditorias de conformidade, auditorias operacionais, emissão de pareceres prévios, apreciação de contas etc.).

Assim, as Cortes de Contas, ao avaliarem matérias discricionárias, embora devam ter a cautela de não esvaziar a competência dos gestores, detêm o poder-dever de exigir que estes adotem medidas para reverter eventual diagnóstico de ausência ou deficiência no planejamento e na execução de políticas públicas, com vistas a recolocá-las numa rota harmônica com as prioridades da Constituição.

Trata-se de perspectiva que dialoga diretamente com a concepção de *controle de sustentabilidade*, defendida por Daniela Zago<sup>33</sup>, como umas das principais funções do sistema de tribunal de contas: a avaliação das políticas públicas a partir da lupa da sustentabilidade em suas diferentes dimensões (ambiental, social, econômica, fiscal, jurídico-política e ética), com vistas à garantia de direitos fundamentais das atuais e futuras gerações, numa ponderação sobre suas consequências e resultados a longo prazo.

Desse modo, o controle externo a cargo dos tribunais de contas tem se tornado cada vez mais importante para ampliar a eficiência e a efetividade de diversas políticas públicas no Brasil. Se bem exercido, pode tornar as Cortes de Contas uma espécie de rede indutora e fomentadora de boas políticas públicas. Uma plataforma institucional, aberta e cooperativa, de cases de sucesso sobre diagnósticos e prognósticos de programas governamentais estratégicos. Um importante ator de defesa das prioridades constitucionais e da boa administração pública, retroalimentando o planejamento do Estado brasileiro no curto, médio e longo prazos.

## 4. UM NOVO CONCEITO DE CONTROLE DA LEGITIMIDADE PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Previsto expressamente tanto na Constituição<sup>34</sup>, como na Lei Orgânica do TCU<sup>35</sup>, o *controle de legitimidade* exercido pelos Tribunais de Contas sobre a Administração ainda não possui consenso quanto a sua definição.

De um lado, há autores que o vinculam à observância de princípios constitucionais explícitos ou implícitos. É o caso de Ricardo Lobo Torres (1993), para quem “o aspecto da legitimidade, por conseguinte, engloba os princípios constitucionais orçamentários e financeiros derivados da ideia de segurança jurídica ou de justiça, que simultaneamente são princípios informativos do controle”. De forma similar, José Nagel (1997) defende que a legitimidade representa conformidade não apenas com as prescrições legais, mas o “atendimento aos princípios e fins da norma

<sup>33</sup> “Entende-se por sustentabilidade o dever constitucional e fundamental que objetiva tutelar direitos fundamentais (com destaque ao ambiente ecologicamente equilibrado e aos direitos fundamentais sociais), também princípio instrumento a dar-lhes efetividade, ou seja, princípio que vincula o Estado (e suas instituições) e a sociedade, mediante responsabilidade partilhada, e redesenha as funções estatais, que deverão ser planejadas não apenas para atender demandas de curto prazo, mas também providenciar a tutela das futuras gerações. [...] Mesmo diante da impossibilidade fática de participação das futuras gerações nas decisões presentes, não há impedimento de que tenham ‘porta voz’, ou seja, que existam ‘provedores’ das gerações futuras. Neste cenário, as Cortes de Contas, na sindicabilidade das decisões administrativas, deverão atentar se os interesses futuros foram considerados na ponderação da tomada de decisões no presente” (CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016, p. 267-268).

<sup>34</sup> Art. 70, caput, e 71, IV, da CF.

<sup>35</sup> Art. 1º, §1º, art. 8º, art. 16, I e II, “b” e “c”, art. 43, II, art. 58, III, da Lei nº 8.443/1992.



jurídica e, em tese, da moralidade e da finalidade pública, ou seja, a despesa pública para ser legítima precisa estar direcionada no sentido da concretização do bem comum”.

De outro, há autores que relacionam o controle de legitimidade à possibilidade de o sistema de tribunais de contas monitorar o percurso das políticas públicas. Nessa linha, Willemann (2020) defende que essa espécie de controle recai sobre “matérias sensíveis no campo das escolhas orçamentárias e da alocação de recursos para a implementação de políticas públicas”.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008), no paradigma da legitimidade, a ação estatal deve se pautar nos limites e nas orientações decorrentes da garantia e da maximização dos direitos fundamentais. Por sua vez, na visão de Jacoby Fernandes (2016), a legitimidade entrelaça o elemento ético ao exercício da atividade administrativa. Com isso, ela “intersecciona as esferas do interesse público e da moralidade”, de modo que, “desde a preparação do ato administrativo até a sua consumação, devem operar, em plenitude, os vetores da impessoalidade e da supremacia do interesse público”.

Numa perspectiva mais vinculada aos gastos públicos, Antônio França da Costa (2020) entende como controle de legitimidade aquele que autoriza o sistema de tribunais de contas a avaliar a discricionariedade administrativa em relação às despesas públicas. Por meio dele, torna-se possível, em suas palavras, “a análise da economicidade do gasto, da adequação do motivo invocado à finalidade pública, da razoabilidade das estratégias adotadas, da denominada discricionariedade técnica, da razoabilidade e da eficiência do gasto público”.

Já Fernando Gonçalves (1996), ex-Ministro do TCU, define a legitimidade como o parâmetro de controle de despesas públicas que afere sua compatibilidade com os propósitos institucionais do órgão ou entidade. Destina-se, como explica, a “averiguar se, a despeito da legalidade da despesa, ela fora ilegítima, estranha às finalidades institucionais do órgão ou entidade”.

O próprio TCU não demonstra uma uniformidade conceitual quanto ao tema. É possível identificar o emprego de diferentes concepções sobre o controle de legitimidade. No Acórdão nº 2.320/2010, utilizou a ideia ilegitimidade como sinônimo de irregularidade. Ao identificar a ausência de documentos comprobatórios da regularidade fiscal de determinada empresa contratada por órgão federal, entendeu que “mesmo que se possa propugnar a ilegitimidade, os atos impugnados não foram contrários ao interesse público e como não há notícia de dano comprovado”<sup>36</sup>.

Já no Acórdão nº 8.006/2020, ao evidenciar falhas de governança em Superintendência do INCRA, caracterizou a legitimidade como “conceito distinto da pura conformidade legal, sendo portador de conteúdo próprio representado principalmente pelos atributos da eficiência, de eficácia, de razoabilidade, de moralidade e da supremacia do interesse público demandando,

36 Acórdão nº 2.320/2010, Primeira Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 11 de maio de 2010.

pois, apreciação e julgamento valorativos”<sup>37</sup>, conforme voto do relator, Ministro Augusto Sherman.

Mais recentemente, o mesmo julgador, ao invocar a legitimidade como parâmetro de controle para o exame de empréstimos concedidos pelo BNDES, entendeu que a legitimidade seria representada por dois elementos: “o interesse empresarial do banco (em perfazer ganho financeiro, como investidor); e o interesse do agente governamental responsável pela política pública”, conforme exposto no Acórdão nº 630/2024<sup>38</sup>.

Embora dialogue com parte das visões doutrinárias e jurisprudenciais acima expostas, o conceito defendido neste artigo sobre o controle de legitimidade possui um claro ponto de diferenciação: apresenta o planejamento estatal como sua espinha dorsal. Essa visão fornece ao Tribunal de Contas competente um caminho dotado de relativas objetividade e concretude na avaliação dos resultados e dos custos alcançados ao longo da execução, em contraste com as metas físicas e financeiras inscritas nas peças legais de planejamento aplicáveis às respectivas políticas públicas.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas são chamados a pedagogicamente induzir um processo reflexivo sobre o percurso dos recursos públicos, que vise a retroalimentar o planejamento estatal, zelando pela sua observância durante a execução das atividades administrativas e lhe corrigindo eventuais vazios assistenciais ou erros de concepção. Para tanto, as políticas, os programas e as ações estatais em execução devem se submeter ao crivo de compatibilidade com os mecanismos de planejamento, salvo motivação que justifique alteração de rumos durante sua execução.

É paradigmático, por sinal, o exemplo contido no art. 10 do Plano Nacional de Educação – Lei nº 13.005/2014, que demanda que as leis do ciclo orçamentário de todos os entes da federação sejam formuladas de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE, a fim de viabilizar sua plena execução. Por esse prisma substantivo, o planejamento educacional estabelecido em lei, conforme assentado no art. 214 da CF/1988, vincula qualitativamente as despesas computadas como manutenção e desenvolvimento do ensino, para cumprimento do dever de gasto mínimo a que se refere o art. 212 e de alocação equitativa conforme o Fundeb, na forma do art. 212-A, ambos também da Constituição.

Já em 1890<sup>39</sup>, Rui Barbosa propôs a caracterização do TCU como instituição defensora da credibilidade orçamentária. Nas justificativas para a criação da Corte de Contas federal<sup>40</sup>,

<sup>37</sup> Acórdão nº 8.006/2020, Primeira Câmara, relator Min. Augusto Sherman, julgado em 21 de julho de 2020.

<sup>38</sup> Acórdão nº 630/2024, Plenário, relator Min. Augusto Sherman, julgado em 9 de abril de 2024.

<sup>39</sup> RUI BARBOSA. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do TCU*, Brasília, v. 30, n. 82, p. 253-262, out/dez 1999, p. 253.

<sup>40</sup> Trata-se da exposição de motivos ao Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890.

reconheceu o orçamento como “lei das leis”, de modo que o TCU, ao protegê-lo, representaria “pedra fundamental para a edificação da República”. Com isso, tinha-se um aparato institucional para que “o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós, e revista o carácter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes”. Ainda segundo o autor, “si não pudermos chegar a uma vida orçamentaria perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro”.

Mais de 130 anos depois, o descumprimento do planejado ao longo da execução do orçamento ainda é um dos grandes desafios da nação. É necessário, respeitadas competências definidas na atual Constituição, reforçar os mecanismos para que o Tribunal de Contas cumpra sua função de salvaguardar a credibilidade do orçamento. Avaliando esse aspecto, Regis Fernandes de Oliveira (2014) explica que “um orçamento sistematicamente descumprido torna-se mera peça de ficção, vã promessa de austeridade, desenvolvimento e igualdade social, que desacredita seus dirigentes e menospreza seus verdadeiros mandantes”.

O controle de legitimidade permeia os diferentes procedimentos de fiscalização perante os Tribunais de Contas. Assim, quando a Constituição atribui ao controle externo – a cargo do Congresso Nacional, com auxílio do TCU –, realizar a fiscalização do Poder Público com base na *legitimidade*, tem-se uma atribuição constitucional de fiscalizar os atos estatais com base no dever fundamental do planejamento. Do mesmo modo, o art. 71, I e II, da CF, ao versar sobre a competência dos Tribunais de Contas para a análise das contas dos administradores públicos, pressupõe uma avaliação de metas e resultados da gestão, matéria que se insere na avaliação da adequada execução do planejamento estatal. Também é fundamento constitucional dessa visão o art. 71, IV, da CF, ao tratar das auditorias operacionais, que incidem sobre a atividade administrativa, de forma a avaliar sua eficiência para o alcance das finalidades pretendidas com a formulação e implementação de políticas públicas. O critério da legitimidade na avaliação das contas públicas inclusive está expresso na Constituição, quando trata das contas anuais a serem prestadas pelos Municípios<sup>41</sup>.

A possibilidade do controle da legitimidade baseado no cumprimento do planejamento também decorre de normas infraconstitucionais. A Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992), em diversos dispositivos, prevê expressamente o controle de legitimidade a ser exercido pelo TCU, embora não explicita sua conceituação legal. Além disso, segundo dispõe o art. 81 da Lei nº 4.320/1964, o controle externo deve ter por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e o legal uso dos recursos públicos, bem como o *cumprimento da lei orçamentária*. Assim, o Tribunal de Contas se apresenta como órgão de controle da execução orçamentária, dinamicamente capaz de verificar o nível de aderência dos resultados alcançados com as metas

<sup>41</sup> Art. 31, §3º, da CF.

previstas nos instrumentos de planejamento, bem como está apto a induzir correções de rumo na próxima etapa de planejamento.

O § 10º do art. 165 da CF/1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 100/2019, determina que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

O dispositivo evidencia que, além da obrigatoriedade de executar o orçamento, há um dever estatal de que tal execução esteja direcionada à efetiva entrega de bens e serviços que foram previamente pactuados com o Poder Legislativo no momento da aprovação do orçamento.

Esse dever constitucional, assim, reforça, a necessidade de um controle externo fundado não só na execução quantitativa, mas também no cumprimento qualitativo do orçamento público.

De todo modo, muito antes do §10 no art. 165 da CF/1988, o art. 75, III, da Lei nº 4.320/1964 já embasava o foco da análise do orçamento a partir do exame dos resultados do planejamento. Tal dispositivo sexagenário estipula que a execução orçamentária se submeterá ao controle sobre o cumprimento dos programas governamentais, tanto em termos monetários (execução das dotações previstas) como em termos de resultados à sociedade (finalização de obras e efetiva prestação de serviços).

Assim, do ponto de vista jurídico-normativo, a competência para o exercício do controle de legitimidade pelos Tribunais de Contas tem como fundamento constitucional o art. 31, §3º, o art. 70, *caput*, o art. 71, I, II e IV, o art. 165, §10, todos da CF, e como fundamento legal o art. 1º, §1º, art. 8º, art. 16, I e II, “b” e “c”, art. 43, II, art. 58, III, da Lei Orgânica do TCU (Lei nº 8.443/1992).

Com efeito, controlador e controlado devem compreender previamente quais os parâmetros do controle da ação estatal. Se a Constituição previu a legitimidade como parâmetro para a atuação do controle, há que se conferir critério minimamente objetivo para sua aferição quando da análise de políticas públicas. Não se pode admitir que a legitimidade opere como uma espécie de carta branca para o controlador invocar em qualquer situação que entenda que a política pública não foi adequadamente desenhada ou implementada.

O controle de legitimidade, portanto, é aqui compreendido como aquele que recai sobre a atividade da Administração com vistas ao cumprimento do adequado planejamento estatal, para o atendimento de prioridades constitucionais, especialmente por meio de políticas públicas eficientes, inclusivas e sustentáveis, do ponto de vista social, econômico, financeiro e ambiental.

Isso significa examinar se a Administração tem executado ações para alcançar objetivos e metas por ela mesmo estabelecidos por meio dos diferentes instrumentos de planejamento, como: a) leis orçamentárias (plano plurianual – PPA, lei de diretrizes orçamentárias – LDO e lei orçamentária anual – LOA); b) planos nacionais, a exemplo do Plano Nacional de Logística – PNL 2035; c) planos regionais, como o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste – PRDNE; d) planos setoriais, a exemplo do Plano Setorial de Transportes Terrestres – PSTT.

Ao se basear em instrumentos de planejamento expressamente descritos e detalhados, o conceito aqui adotado de controle de legitimidade possui bem menos abstração e subjetivismo do que aqueles que o reputam como uma avaliação baseada em critérios difusos como “moralidade”, “finalidade pública”, “interesse público” ou “razoabilidade”. Com isso, formam-se parâmetros mais objetivos e claros de controle, contribuindo para a segurança jurídica nos processos perante os Tribunais de Contas.

A concepção ora exposta parte do pressuposto de que a otimização da implementação de políticas públicas e da consagração de direitos fundamentais passa necessariamente por um planejamento estatal eficiente para guiar as ações da Administração Pública em busca de resultados. A partir disso, o controle externo deve incidir sobre políticas públicas para averiguar questões como: há planejamento definido? O planejamento está embasado em escolhas baseadas em evidências? Há a estipulação de metas e prazos para o alcance dos objetivos? A execução das ações governamentais se compatibiliza com o planejamento?

Não se trata de substituir gestores públicos, incumbidos de desenhar e executar a política governamental, por órgão de controle e suas estruturas burocráticas. Defende-se aqui o planejamento como função essencialmente política, mas cuja racionalidade pode ser induzida e retroalimentada pedagogicamente pelo sistema de controle externo. O Tribunal de Contas competente pode monitorar a incorporação de aprendizagem no ciclo da política pública e avaliar o aprimoramento das próximas peças do planejamento, a partir do exame intertemporal de resolução das ressalvas, determinações e recomendações incidentes em exercícios anteriores.

Por meio do controle de legitimidade, a gestão pública não perde espaço. Pelo contrário. Cortes de Contas passam a fortalecer – e, de certa forma, a defender – as políticas escolhidas e desenhadas pela Administração, preservando-as, inclusive, após as naturais trocas de gestões governamentais, até que venham a ser revisadas ou, até mesmo, substituídas por outras políticas formuladas por novos gestores. Assim, a consequência dessa espécie de controle é evitar casuísmos e improvisos, com a aderência do executado ao que fora planejado. O controle serve ao reforço – e não à negação – da política.

No desempenho dessa função, os Tribunais de Contas devem se valer de métodos de atuação efetivos, modernos e, sempre que possível, inovadores. Assim, no atual paradigma do



Estado Digital, devem lançar mão, por exemplo, de instrumentos de inteligência artificial e de processamento de dados para aferição de resultados e de impactos das políticas públicas. Do mesmo modo, a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) também impõe o dever de a atividade de controle eliminar exigências ou formalidades cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido<sup>42</sup>.

O controle da Administração na perspectiva da legitimidade é também baseado em *resultados*: demanda uma análise de custo-benefício das ações estatais, especialmente o conjunto de programas governamentais que formam determinada política pública. A despeito da forte camada política que sustenta esses programas, o governante se vincula ao dever de alcançar resultados positivos que superem os negativos em diferentes esferas de interesse da comunidade (econômica, social, ambiental etc.) – os chamados benefícios líquidos.

O planejamento, porém, não deve conter uma rigidez absoluta, mas uma adaptabilidade racional às circunstâncias dinâmicas da realidade e aos anseios de mudança da sociedade. É dizer que o descumprimento do planejado deve estar devidamente justificado, em motivação explícita, baseada nas circunstâncias supervenientes que ensejam sua reformulação. O gestor municipal, por exemplo, não pode estabelecer recursos nas leis orçamentárias do respectivo município para cumprir metas de universalização de serviços de coleta lixo e, posteriormente, descumprir essas metas sem se desincumbir do ônus argumentativo de demonstrar as condições que justificam a alteração desse planejamento. Eis um campo central de atuação do controle externo: avaliação de políticas públicas de acordo com a máxima efetividade do ciclo orçamentário como instrumento de implementação de prioridades constitucionais e direitos fundamentais.

Ainda, com base no atributo da legitimidade, também cumpre aos Tribunais de Contas avaliar o grau de aderência das políticas desenhadas e implementadas com os compromissos internacional assumidos pelo Brasil, em especial os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030 da ONU (SCHIER; BÁEZ, 2020).

Nesse contexto, se o TCU almeja cumprir com sua autoproclamada missão de “aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo” e visão de “ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável” (TCU, 2023), precisará fortalecer cada vez mais seu papel de instituição indutora da eficiência de políticas públicas, o que passa pelo fortalecimento do planejamento governamental para o alcance de melhores resultados.

<sup>42</sup> Art. 3º, XI, da Lei nº 14.129/2021.



## 5. CONTROLE DE LEGITIMIDADE EM PRECEDENTES DO CONTROLE EXTERNO

O TCU, em suas decisões, não tem invocado expressamente a concepção de controle de legitimidade aqui defendida. Porém, é possível visualizar exemplos, cada vez mais frequentes, em que a Corte atua para o aperfeiçoamento do planejamento estatal e para induzir a Administração a executar ações governamentais de forma compatível com o planejado por ela própria, seja por meio do plano plurianual, bem como de planos nacionais, regionais ou setoriais de políticas públicas. A seguir, são apresentados três exemplos.

Em primeiro lugar, no Acórdão nº 2.127/2017, o TCU apresentou diagnóstico sobre falhas no planejamento estatal decorrente da ausência de mecanismos de institucionalização para a boa governança de políticas que visam ao desenvolvimento econômico e social de longo prazo, tal como a inexistência de indicadores adequados para o monitoramento e avaliação dos resultados obtidos, bem como ausência de alocação orçamentária condizente com as metas e prioridades delineadas em diversos planos setoriais e a gestão de riscos deficiente nos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal.

Como forma de endereçar soluções aos apontamentos do TCU, o Executivo, primeiro, apresentou o PL nº 9.163/2017, para dispor sobre normas sobre a política de governança da Administração Federal, que, até o momento, pende de apreciação pelo Congresso Nacional. Em seguida, em 2018, publicou relatório com a apresentação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES, com o objetivo de conceber uma visão de médio e longo prazo para o desenvolvimento nacional, durante período 2020-2031. Movimentos da Administração Federal que demonstraram substancial avanço no planejamento em decorrência da atuação do TCU.

Em segundo lugar, em relação aos investimentos plurianuais da União – que devem ser previstos no PPA, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, §1º, da CF) –, o TCU tem identificado falhas de planejamento e, também, tem apresentado alternativas para a governança nesse tema.

No Acórdão nº 1.481/2022, a Corte reforçou a incompatibilidade com o adequado planejamento estatal da prática tradicionalmente adotada nos PPAs federais de não especificarem de forma integral e transparente os investimentos plurianuais. Isso porque os PPAs da União costumam dispor de forma vaga e incompleta sobre os investimentos federais que ultrapassam um exercício. Delegam às leis orçamentárias os seus detalhamentos e permitem ao Poder Executivo, por ato próprio, alterar o rol de investimentos plurianuais no PPA, seus valores e eventuais metas a eles vinculadas. Além disso, estipulam, de modo genérico, que os investimentos

plurianuais estão inseridos nos valores globais dos programas do PPA<sup>43</sup>. Além de divergir do dever de planejamento previsto no art. 167, §1º, da CF, essa prática, ao inviabilizar uma visão transparente sobre os maiores investimentos federais, principalmente sobre grandes projetos de infraestrutura, também dificulta seu monitoramento e controle.

Para solucionar tal problemática, o Poder Executivo, acolhendo as ponderações do TCU naquela manifestação, elaborou o projeto de PPA 2024-2027 com base em todos os investimentos plurianuais cadastrados no âmbito do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – SIOP –, que detém a mais ampla plataforma de dados e informações sobre os investimentos federais. A partir dessa mudança, integrantes do Ministério do Planejamento e Orçamento (Pereira *et al.*, 2024) explicam que, durante o processo de elaboração do projeto de PPA, após o Executivo acolher as proposições do TCU expostas no referido Acórdão nº 1.481/2022,

diferentemente do PPA 2020-2023, cujo anexo de investimentos plurianuais foi restrito a 30 investimentos definidos como prioritários, a ideia foi que no PPA 2024-2027 constasse um Anexo de Investimentos mais completo, com um rol representativo de investimentos com previsão orçamentária. São 412 investimentos plurianuais constantes no Anexo VII, dos programas de gestão e manutenção do Poder Executivo e dos demais poderes [...].

Já o Anexo VIII, das empresas estatais não dependentes, traz 151 investimentos plurianuais relacionados à nove programas e agrupados em 20 empresas, dentre as quais a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. É uma carteira que prevê R\$ 209,2 bi no período do PPA.

Como terceiro exemplo, é preciso registrar a atuação do TCU no fortalecimento do planejamento em infraestrutura por meio do aprimoramento da governança das obras federais, especialmente por meio de sistema informatizado de acompanhamento em tempo real dos projetos em execução. Em substancioso diagnóstico das obras federais paralisadas no país que lastreia o Acórdão nº 1.079/2019, o TCU apontou como uma das causas do problema a falta de governança federal sobre sua carteira de projetos, sem mecanismos efetivos de gestão de riscos e de apoio à tomada de decisões para a priorização das ações.

Diante dessas exigências da Corte de Contas, em julho de 2020, o Poder Executivo federal publicou a Portaria nº 17.951, de 28 de julho de 2020, que institui o *Painel de Obras* como uma “ferramenta mantida e sob gestão do Ministério da Economia, voltada à transparência das informações e dados correlatos aos empreendimentos executados com recursos da União” (art. 1º, §1º). No entanto, o Painel de Obras foi criado para divulgar informações sobre empreendimentos do PAC e acerca daqueles executados por transferências voluntárias para os demais entes (atualmente, operacionalizadas na Plataforma Transferegov.br). Portanto, o mencionado sistema nasceu com caráter provisório. No fim de setembro de 2020, então, como solução definitiva, foi editado o Decreto 10.496, que criou o *Cadastro Integrado de Projetos de Investimento – CIPI* –, com o objetivo de centralizar as informações sobre o conjunto das obras

<sup>43</sup> Acórdão nº 1.481/2022, Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz, julgado em 29 de junho de 2022.

custeadas com os recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal.

No âmbito dos demais Tribunais de Contas brasileiros, ganha destaque a iniciativa, criada em 2015 pelo TCE/SP, de implementação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). Trata-se de indicador para subsidiar o controle da eficiência dos municípios paulistas. É baseado na aferição de resultados em sete grandes áreas setoriais: planejamento; gestão fiscal; educação; saúde; meio ambiente; cidades protegidas, e governança em tecnologia da informação.

O indicador setorial do planejamento aponta elementos diretamente relacionados à concepção do controle de legitimidade aqui defendida, uma vez que é utilizado para apurar dados e informações sobre: coerência entre os resultados dos indicadores dos programas e das metas das ações; confronto entre o resultado físico alcançado pelas metas das ações e os recursos financeiros utilizados; percentual de alteração do planejamento inicial, e; pontualidade na entrega de documentos relativos às peças de planejamento<sup>44</sup>.

Tais exemplos demonstram que, em maior ou menor grau de efetividade, o controle exercido pelo TCU tem contribuído para reforçar o planejamento do Estado brasileiro. Espera-se que, com o alargamento conceitual do controle de legitimidade, esse importante parâmetro de controle esteja cada vez mais no foco das atividades dos Tribunais de Contas, a fim de fortalecer a garantia de direitos e a concretização de prioridades constitucionais.

## **CONCLUSÕES**

O artigo buscou alargar a compreensão do controle de legitimidade a que se refere o art. 70 da CF/1988, configurando-o como uma avaliação do nível de aderência do executado em face do planejado ao longo do ciclo orçamentário. Alocação legítima de recursos públicos é a que decorre do processo que concilia pactuação política e racionalidade técnica na projeção estatal do futuro que orienta e induz os rumos da sociedade. Assim, a execução do orçamento deve cumprir as prioridades estabelecidas pelo planejamento, salvo motivação de rota que justifique faticamente o seu afastamento ao longo do exercício.

Para tanto, parte-se das premissas de que a Constituição: i) arrola prioridades vinculantes para a garantia de direitos, a serem alcançadas por políticas públicas eficientes, inclusivas, e social, econômica, financeira e ambientalmente sustentáveis; ii) estabelece um dever fundamental do adequado planejamento estatal para implementação de políticas públicas aptas a consagrar as prioridades constitucionais e garantias de direitos; assim como iii) confere aos

<sup>44</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – TCE/SP. *Índice de efetividade da gestão municipal - Manual 2024 - Dados do exercício 2023*. TCE/SP: São Paulo, 2024, p. 12.

Tribunais de Contas a competência para avaliar políticas públicas e sua aderência às prioridades constitucionais.

A partir de tais premissas, o controle de legitimidade é compreendido como aquele que recai sobre a atividade da Administração para a observância do dever fundamental do adequado planejamento estatal, com vistas à garantia de direitos e ao cumprimento de prioridades constitucionais, especialmente por meio de políticas públicas eficientes, inclusivas e sustentáveis dos pontos de vista social, econômico, financeiro e ambiental.

Como visto, a doutrina e o TCU têm empregado diferentes concepções para definir o controle de legitimidade. No entanto, embora não o invoque expressamente, o TCU tem atuado, cada vez mais, na fiscalização de elementos caracterizadores do adequado planejamento.

Isso ficou demonstrado, primeiro, com as decisões que implicaram a edição, pelo Executivo, da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – ENDES. Segundo, pelo melhor planejamento dos investimentos plurianuais da União, tendo sido verificados importantes avanços no PPA 2024-2027. Por fim, em decorrência da atuação do TCU para qualificar governança das obras federais, a União desenvolveu o Painel de Obras e o Cadastro Integrado de Projetos de Investimento – CIPI –, com o objetivo de centralizar e divulgar as informações das obras custadas com recursos federais, para fins de acompanhamento e monitoramento da Administração, dos órgãos de controle e da sociedade em geral,

Com uma definição clara e sistemática do controle de legitimidade, espera-se que esse relevante parâmetro de controle se apresente, cada vez mais, na centralidade das atividades do sistema de tribunais de contas, com o objetivo de viabilizar a garantia de direitos e a promoção de prioridades constitucionais.

## **REFERÊNCIAS**

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (orgs.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-49.

CARROL, Lewis. *Alice no país das maravilhas*. Trad. Clélia Regina Ramos. Versão para eBook. Petrópolis: Editora Arara Azul, 2002.

COSTA, Antônio França da. *Controle de legitimidade do gasto público pelos tribunais de contas no Brasil*. Belo Horizonte: Dialética, 2020, edição ebook.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. *Controle de sustentabilidade pelos Tribunais de Contas*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discrecionalidade administrativa na Constituição de 1988*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA, Rodrigo Fernandes de Moraes. Os limites de competência e jurisdição dos Tribunais de Contas. *Conjur*, São Paulo, 20 de setembro de 2020.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA – FBSP. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022: letalidade policial cai, mas mortalidade de negros se acentua em 2021*. São Paulo: FBSP, 2023.

FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra Economia.

FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1968.

GONÇALVES, Fernando. A Função do controle diante da nova realidade do Estado. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, n. 67, p. 51-71, jan./mar. 1996.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Tribunais de contas do Brasil*. 4ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JR. CARDOSO, José Celso (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

LEMONS, Leany; MENEZES, Daiane; SERVO, Luciana (orgs.). *Reconstrução do planejamento nacional*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 20ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discrecionalidade e controle jurisdicional*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade – finalidade – eficiência – resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

NAGEL, José. Normas gerais sobre fiscalização e julgamento a cargo do TCU. *Revista do TCU*, Brasília, v. 28, n. 74, p. 31-49, out/dez. 1997.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PEREIRA, Flávia Pedrosa; SILVA, Eduardo Rodrigues da; PAVANI, Ismael. Investimentos plurianuais: planejando a infraestrutura para o desenvolvimento. In: LEMOS, Leany; MENEZES, Daiane; SERVO, Luciana (orgs.). *Reconstrução do planejamento nacional*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024, p. 215-238.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. Reforma do Estado e Administração Pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PINTO, Élide Graziane. *Ciclo das políticas públicas e legitimidade compartilhada das escolhas alocativas: um estudo em busca da vinculação à força normativa do planejamento*. In: PINTO, Élide Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang; PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; OLIVEIRA, Odilon Cavallari de (orgs.). *Política Pública e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 105-134.

PINTO, Élide Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang; PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; OLIVEIRA, Odilon Cavallari de (orgs.). *Política Pública e Controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2018

PREIS, Marco Antônio. *Teoria dos deveres fundamentais*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2023.

ROSILHO, André. *Tribunal de Contas da União – Competências, Jurisdição e Instrumentos de Controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

RUI BARBOSA. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do TCU*, Brasília, v. 30, n. 82, p. 253-262, out/dez 1999.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: JR. CARDOSO, José Celso (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011, p. 309-336.



SCAFF, Fernando Facury. Uma introdução à análise macro e microjurídica e as políticas públicas. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 89-108, jul./set. 2023.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; BÁEZ, Saúl Hercán Kritski. O dever de erradicar a pobreza e o direito ao desenvolvimento como parâmetro de avaliação dos Tribunais de Contas: acórdão de parecer prévio n. 287/18 – TCE-PR. In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson (orgs). *Desenvolvimento nacional: por uma agenda propositiva e inclusiva*. Curitiba: Íthala, 2020.

SIMÕES, Edson. Tribunal de Contas. In: MARTINS, Ives Granda da Silva; MENDES, Gilmar; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coords). *Tratado de direito financeiro*. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 234-311.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. *Revista Direito GV*, v. 13, n. 3, p. 866–890, set./dez. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF nº 749/DF, Plenário, relatora Min. Rosa Weber, julgado em 14 de dezembro de 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 4.351, Plenário, relatora Min. Rosa Weber, julgado em 24 de agosto de 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI nº 7.013/DF, Plenário, relatora Min. Cármen Lúcia, julgado em 3 de julho de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AI nº 808.059 AgR, Primeira Turma, relator Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 2 de dezembro de 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 149, p. 31-45, out./dez. 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.320/2010, Primeira Câmara, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 11 de maio de 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 8.006/2020, Primeira Câmara, relator Min. Augusto Sherman, julgado em 21 de julho de 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2.127/2017, Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer, julgado em 27 de setembro de 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.079/2019, Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, julgado em 15 de maio de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.481/2022, Plenário, relator Min. Aroldo Cedraz, julgado em 29 de junho de 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 630/2024, Plenário, relator Min. Augusto Sherman, julgado em 9 de abril de 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Plano estratégico do Tribunal de Contas da União 2023-2028*. Brasília: TCU, 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – TCE/SP. *Índice de efetividade da gestão municipal - Manual 2024 - Dados do exercício 2023*. TCE/SP: São Paulo, 2024.

WILLEMAN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.