XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

MARIA DE FATIMA RIBEIRO

LEONARDO BUISSA FREITAS

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

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

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

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

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

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

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

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

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Maria De Fatima Ribeiro

Leonardo Buissa Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-795-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

Durante o período de 19 a 21 de junho de 2019, foi realizado o XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, realizado em Goiânia - GO em parceria com o Programa de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG, com a participação de docentes e discentes dos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo país, incluindo acadêmicos de graduação.

Os artigos apresentados no Grupo de Trabalho - Direito Tributário e Financeiro I, e ora publicados, propiciaram importante debate em torno de questões teóricas e práticas, considerando o momento econômico e político brasileiro, envolvendo a temática central sobre Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo, possibilitando ainda reflexões críticas da comunidade jurídica científica.

Neste espaço acadêmico pode ser registrada a disseminação do conhecimento, o intercâmbio de experiências integrando pesquisadores de diversas Instituições do País, neste evento realizado pela primeira vez na hospitaleira Goiânia, inserindo cada vez mais as Universidades brasileiras no contexto nacional e internacional do ensino e da pesquisa do Direito.

Neste Livro encontram-se publicados 16 (dezesseis) artigos, rigorosamente selecionados por meio de avaliação por pares, objetivando a melhor qualidade e a imparcialidade na divulgação do conhecimento da área jurídica e áreas afins. Premiando a interdisciplinaridade, os artigos abordam assuntos que transitam pelo Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Constitucional e Direito Administrativo, Direito Digital destacadamente, e, também outras áreas do conhecimento como da Economia.

De forma abrangente a presente Coletânea destaca artigos sobre as temáticas:

- Direito Financeiro e Federalismo fiscal;

- Direito Constitucional Tributário;

- Tributação e atividades econômicas

negociais;

- Tributação e relações de consumo e

- Processo administrativo e judicial tributário.

A importância dos temas, ora publicados, está demonstrada na preocupação do Estado no processo de arrecadação, fiscalização e operações financeiras e o universo de possibilidades de discussão acadêmica e prática sobre as temáticas diretas e indiretamente relacionadas.

O CONPEDI, com as publicações dos Anais dos Encontros e dos Congressos, mantendo sua proposta editorial, apresenta semestralmente os volumes temáticos, com o objetivo de disseminar, de forma sistematizada, os artigos científicos que resultam dos eventos que organiza, mantendo a qualidade das publicações e reforçando o intercâmbio de ideias, com vistas ao desenvolvimento e ao crescimento econômico, considerando também a realidade econômica e financeira internacional que estamos vivenciando, com possibilidades abertas para discussões e ensaios futuros.

Espera-se, que a presente publicação possa contribuir para o avanço das discussões doutrinárias, tributárias, financeiras e econômicas sobre os temas abordados, que ora se apresenta como uma representativa contribuição para o aprofundamento e reflexão das temáticas abordadas e seus valores agregados.

Agradecemos à Universidade Federal de Goiás e aos apoiadores Institucionais, e, em especial aos autores pelas exposições, debates e publicações de suas produções.

Nossos cumprimentos ao CONPEDI pela publicação desta obra.

Prof. Dr. Leonardo Buissa Freitas - UFG

Profa. Dra. Maria de Fátima Ribeiro - UNIMAR

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

O PLANO PLURIANUAL COMO INSTRUMENTO NORMATIVO DE PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DIRETRIZES DA BOA GOVERNANÇA E O CONTROLE

THE MULTIANNUAL PLAN AS A REGULATORY INSTRUMENT FOR PUBLIC POLICY PLANNING: GUIDELINES FOR GOOD GOVERNANCE AND CONTROL

Leonardo Buissa Freitas [1]
Vera Núbia Zandonadi Gomes [2]

Resumo

O estudo retrata a compreensão do custo dos direitos na perspectiva do gasto público responsável, descrevendo como transcorreu o desenvolvimento do Plano Plurianual no Brasil e sua pouca evolução. Comprova-se que a governança aplicada ao setor público como boa diretriz para auxiliar a administração nas suas funções, certificando que os Tribunais de Contas podem contribuir para a consolidação do Estado Democrático, no controle das políticas públicas. Assim, através do método dialético-argumentativo, o objetivo em trazer referenciais teóricos sobre como construir o plano como instrumento normativo de planejamento de políticas públicas, resta atendido.

Palavras-chave: Gasto público, Custo dos direitos, Plano plurianual, Governança, Política pública

Abstract/Resumen/Résumé

The study portrays the understanding of the cost of rights in the perspective of responsible public spending, describing how the development of the Pluriannual Plan in Brazil and its little evolution occurred. It is verified that governance applied to the public sector as a good guideline to assist the administration in its functions, certifying that the Audit Courts can contribute to the consolidation of the Democratic State, controlling public policies. Thus, through the dialectical-argumentative method, the goal of bringing theoretical references on how to construct the plan as a normative instrument of public policy planning remains to be met.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public spending, Cost of rights, Multiannual plan, Governance, Public policy

[1] Doutor em Direito Econômico, Financeiro e Tributário/USP. Professor do PPGDP/UFG. Pesquisador no Projeto Finanças e Políticas Públicas: análises, planejamento e controle no contexto do Federalismo Fiscal cooperativo. Juiz Federal.

[2] Mestranda em Políticas Públicas pela UFG. Pós-Graduada em: Direito Público pela Uniderp; Gestão Pública; e Direito Administrativo e Econômico pela Intervale. Analista de Controle Externo do TCE-GO.

I. Introdução

O presente artigo tem como objetivo realizar revisão bibliográfica, buscando referenciais teóricos relacionados a uma pesquisa empírica mais ampla, sendo, portanto, parte do trabalho final a ser defendido em Programa de Pós-Graduação em sentido estrito numa Instituição Federal de Ensino Superior.

Para tal desiderato, buscaremos a contribuição de Tércio Sampaio Ferraz Júnior na obra Introdução ao Estudo do Direito, partindo do princípio da inegabilidade dos pontos de partida baseados na dogmática jurídica-constitucional (a exemplo, conceitos como: direito financeiro, gasto público, responsabilidade, controle, dentre outros). Em seguida, concordando com o autor que diz que "é preciso reconhecer que o fenômeno jurídico, com toda a sua complexidade, admite tanto o enfoque zetético, quanto o dogmático, em sua investigação" (2018, p.52), voltar-se-á para a zetética jurídica, no intuito de demonstrar constatações no desenvolvimento do planejamento governamental até aqui, fazendo a prospecção de como poderá ser desenhado, voltado para maior efetividade, responsividade e controle.

A pesquisa proposta se valerá do método dialético-argumentativo de João Maurício Adeodato, que adotando algumas premissas, utilizando da retórica por meio da linguística, possibilitará alcançar uma inter-relação entre a norma e os conceitos estudados, propiciando a defesa de ações prospectivas para um melhor planejamento governamental. Outro referencial teórico importante para os variados eixos de reflexão está a Teoria Tridimensional do Direito, em que se abstrai que, para o direito construído em cada título, se servirá da importante busca da norma, fato e o valor a ela atribuído.

Desse modo, a pesquisa pretende, preliminarmente, estabelecer a visão geral do custo dos direitos no contexto do gasto público para servir de sustentação na construção de um planejamento governamental mais estruturado, atentando para o controle e responsividade.

Em seguida, traçar o desenvolvimento do PPA no Brasil, verificando se na visão dos autores estudados esta lei orçamentária vem sendo utilizada como efetivo instrumento normativo de planejamento de políticas públicas ou, por outro modo, se o seu emprego é meramente formal para atender aos ditames constitucionais.

Posteriormente, será estabelecida a sistemática teórica em que foram construídos os arranjos de governança, em que será a avaliada a possibilidade de sua aplicação no setor público, buscando um conceito que possa ser aplicado em seu âmbito.

Ainda, levantar-se-á as conjunturas das principais características e evoluções do Estado Liberal até o Estado Pós-Moderno para, então, traçar quais requisitos o Plano Plurianual

precisa para ser construído e considerado como instrumento normativo de planejamento de políticas públicas e, igualmente, se as bases da governança podem ser usadas como diretriz.

Por derradeiro, abrir a possibilidade de controle e responsabilização, destacando o papel dos Tribunais de Contas no cenário que será descrito, a partir de suas competências arroladas no art. 71 da Constituição Federal.

II. Gasto público e o Custo dos Direitos

No desenvolvimento dos direitos fundamentais na perspectiva da dogmática constitucional[1], com a evolução do processo de positivação dos mesmos, houve um acúmulo histórico de garantias que, indubitavelmente, para dar-lhes eficácia e efetividade, sobrecarrega demasiadamente a área econômico-financeira do Estado. Em que pese a multiplicidade de classificações desses direitos (individuais, coletivos – civis e políticos, sociais – de prestação positiva ou negativa), a sua concretização depende de dispêndios públicos.

Sendo assim, o custo de tais direitos precisa ser discutido de forma a demonstrar que carece de planejamento arrojado e que sua implementação por meio do gasto público seja calcada na responsabilidade, sempre tendo como objetivo o maior alcance possível do direito.

Em relação ao custo dos direitos, quem bem trabalha importantes nuances sobre o tema é Stephen Holmes e Cass Sunstein (1999, p.17, tradução nossa) que, a partir de casos concretos vivenciados nos Estados Unidos, sinalizam que os contribuintes pagam seus tributos, sendo assim, precisam que os seus direitos sejam garantidos. Consideram que a sociedade quer que seja por ela percebido o retorno do cumprimento de suas obrigações, e que "um interesse se qualifica como um direito quando um sistema legal eficaz o trata como tal usando recursos coletivos para defendê-lo".

Diante da enormidade de discussões jusfilosóficas que poderiam ser elencadas para estabelecer o conceito e aplicação dos termos "custo" e "direito", para este trabalho delimitaremos o âmbito de sua aplicação na visão mais simplista da parte inicial do livro, apresentada por Stephen Holmes e Cass Sustein (1999, p. 16, tradução nossa), em que "custo" será entendido aqui como custos orçamentários e "direitos" serão definidos como interesses

[1] Ingo Sarlet (2012, p.61) se baseia no conceito de Robert Alexy e oferece sua própria definição dos Direitos Fundamentais, dizendo que são "todas aquelas posições jurídicas concernentes às pessoas, que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, por seu conteúdo e importância (fundamentalidade em sentido material), integradas ao texto da Constituição e, portanto, retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos (fundamentalidade formal), bem como as que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparados, agregando-se à Constituição material, tendo, ou não, assento na Constituição formal (aqui considerada a abertura material do Catálogo)".

importantes que podem ser confiavelmente protegidos por indivíduos ou grupos separados, mediante as instrumentalidades do governo."

Trazendo esse olhar para o Brasil, tem-se que referente aos direitos individuais (civil e políticos), os quais a doutrina defende ter por objetivo garantir a não intervenção do Estado, não há como se pressupor que não existirá gasto ou que este será irrisório. A título de exemplo, a proteção do direito de propriedade, de associação ou da liberdade de imprensa, para dar condições de serem exercidos pela sociedade, a bem da verdade, envolve um enorme gasto público.

Por outro lado, temos os considerados direitos sociais, tais como o direito à saúde, educação, moradia, que trazem o aspecto do Estado garantidor e intervencionista, que compreendem gastos públicos ainda maiores.

O TCU por meio de auditoria operacional julgada no Acórdão n° 1787/2017, constatou que o gasto do Ministério da Saúde com a judicialização em 2008 foi de 70 milhões, indo para mais de 1 bilhão de reais em 2015, apresentando uma curva ascendente considerável. Neste olhar, percebe-se que tendo em vista que a garantia de qualquer direito custa dinheiro e que estamos constantemente diante de um cenário de recursos escassos, em que não é possível resolver todos os problemas, o planejamento mais estruturado para implementação de políticas públicas é tarefa do governo.

Diante da complexidade colocada no que se refere ao custo dos direitos, por estar interligado com o gasto público, entendemos que devem ser estudados a partir do direito financeiro, o que buscaremos desenvolver ao abrigo do conceito adotado por Facury Scaff (2018, p.80) de que "é ramo do direito no qual se estuda como o Estado arrecada, reparte, gasta e se endivida, e como isso é organizado e controlado, visando a consecução dos objetivos constitucionais", especialmente no viés da despesa pública pelo gasto.

Complementando este pensamento Emerson Gomes (2015, p.34) dispõe que os gastos públicos é um ramo do direito financeiro que cuida da despesa pública, e que ainda se inter-relaciona com outros ramos do direito, mais intimamente com o administrativo e constitucional, como o que está se desenhando neste trabalho.

Gomes (2015, p. 84) aponta que o conceito de gasto público apresenta como componentes: a aplicação de dinheiro público (materializada pelo pagamento); realização por uma autoridade competente; finalidade de atendimento de necessidades públicas (é o que deveria, mas nem sempre atende a coletividade); autorização legislativa; originado por um ato contábil modificativo diminutivo. Diz que, em regra, "o gasto público se fundamenta e está

condicionado pelas diretrizes e pelos objetivos de uma política pública ou programa público no qual está inserido".

Sendo assim, entrelaçando o pensamento de Holmes e Sunstein de que a sociedade para atingir o bem comum precisa sentir-se recompensada pelo que paga com tributos, para tentar aproximar de um modelo possível que concretize essa visão, buscar-se-á a aplicação prática dos conceitos oferecidos por Scaff e Gomes, no intuito de que as declarações políticas não se percam somente na retórica. Para isso, vale a colocação de que quem paga pelas prestações sociais quer que seja colocado às claras com quem se gasta e como se planeja e executa todo esse processo.

Dada a complexidade do custo dos direitos, com seu desdobramento no direito financeiro no contexto do gasto público, foi necessária essa visão geral para dar sustentação e possibilitar trabalhar o planejamento governamental a partir do sistema orçamentário, especialmente no plano plurianual, desdobrando a possibilidade de gestão focada na responsabilidade e no controle.

III. O Desenvolvimento do Plano Plurianual no Brasil

Antes de realizar uma análise prospectiva para inserção do PPA no cenário nacional como instrumento normativo efetivo de planejamento de políticas públicas, faz-se necessário entender a sua origem e desenvolvimento, caso em que se utiliza das bases do direito financeiro e a sua aplicabilidade no seio da administração pública.

Ronaldo Coutinho Garcia (2000, p.12) apresentou a evolução dos planos plurianuais no Brasil. Trouxe que o primeiro PPA (1991-1995) foi elaborado a partir da redemocratização na Constituição Federal de 1988, os principais objetivos trazidos em seu texto foi o controle das contas públicas com um projeto de desestatização e abertura comercial. Todavia, também não era atualizado, pois inexistia um sistema de acompanhamento da realidade que permitisse incorporar as mudanças havidas e retroalimentar o que foi planejado.

No segundo PPA (1996-1999) houve algumas inovações metodológicas em sua elaboração, mas praticamente não avançou como instrumento eficaz que pudesse balizar as ações governamentais. Dentre outros problemas, não destacava: ações, instrumentos de política, sistemas de direção estratégica (GARCIA, 2000, p. 15-17).

Já o terceiro PPA (2000-2003) o desconhecimento sobre os processos governamentais concretos levou a tentativa de mudanças. Assim, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial-GTI, com o objetivo de integrar o planejamento com a programação orçamentária dos três instrumentos – PPA, LDO e LOA (GARCIA, 2000, p. 18-20).

Os PPAs 2004-2007 e 2008-2011 trouxeram algumas inovações em aspectos ligados à sua elaboração e gestão. Contudo, não constituíram efetivamente um instrumento de planejamento e gestão estratégica capaz de subsidiar as ações de governo. (IPEA, 2014, p.11).

O PPA 2012-2015 buscou mudanças conceituais e metodológicas, visando dar maior efetividade enquanto instrumento de planejamento e gestão estratégica das ações de governo. Teve como principal inovação a introdução dos denominados programas temáticos definidos "a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas". (GARCIA, 2012, p. 18)

O Instituto de Política Econômica Aplicada – IPEA publicou relatório com a consolidação de dados sobre o projeto denominado "Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual", em que realizou uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento do PPA 2012-2015 de dez estados brasileiros (Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo).

O supramencionado documento resumidamente concluiu que o PPA naquela oportunidade: i) era uma atividade institucionalizada na esfera estadual, mas isso não o transformava em um instrumento capaz de dar suporte à gestão estratégica do governo; ii) se prestava mais ao gerenciamento financeiro e orçamentário dos projetos e ações da administração pública; iii) na sua produção expressava o cumprimento de uma formalidade, o que refletia na reduzida importância política atribuída pelos governos; iv) tinha participação pouco expressiva ou mesmo periférica da alta direção; v) a interlocução de alcance era limitada com a sociedade, apresentando caráter mais consultivo e informativo; v) era desprestigiado não somente pelo executivo, mas também pelo legislativo, considerando-o apenas como peça orçamentária. (IPEA, 2014, p. 73).

No que se refere ao PPA 2016-2019, em âmbito federal, o TCU possui relatório técnico de fiscalização extremamente pertinente para fechar a contextualização do desenvolvimento do PPA no Brasil. O trabalho apresentou como objetivo descrever e verificar como estava estruturado o modelo adotado para o plano, utilizando análise comparativa entre a estrutura do PPA 2012-2015 com a nova configuração trazida no PPA 2016-2019, a fim de averiguar quais foram as mudanças estruturais implementadas e seus respectivos impactos.

O TCU nas notas conclusivas do relatório trouxe que o PPA 2016/2019 manteve o modelo utilizado pelo PPA 2012-2015, introduzindo alguns aprimoramentos, momento em que apontou atenção especial para duas vertentes.

A primeira foi a de reforçar o caráter estratégico do plano. A segunda, a de melhor qualificar o conteúdo dos programas temáticos, tanto pela conexão mais transparente entre o

nível estratégico e o tático, como pela melhor construção de metas que se revestiram de caráter mais estruturante. A Corte destacou que houve avanços, no entanto, já tinham sido registradas oportunidades de melhorias que não foram desenvolvidas, o que acarretou impacto negativo sobre a transparência e a *accountability*[2] do plano.

No Relatório (2015, p. 21-23), a Corte de Contas apresentou como constatações principais que o modelo de construção do PPA 2016-2019 aprimorou:

i) Inovações em relação ao anterior por estabelecer uma conexão clara entre os eixos e diretrizes estratégicas e os programas temáticos, o que aumenta a compreensão de como os objetivos e metas definidos buscam contribuir com a linha estratégica eleita pelo governo;
ii) Manutenção somente das metas de caráter mais relevante e estruturante, com designação de um órgão responsável para cada meta do PPA, o que contribui positivamente na transparência do plano e na cobrança por resultados;

Em contrapartida, apontou que em trabalhos anteriores foram indicadas oportunidades de melhoria e que não foram acatadas, podendo elencá-las resumidamente:

i) O não estabelecimento de indicadores para aferir o desempenho da esfera estratégica do plano quanto ao alcance, à efetividade e aos resultados alcançados pelas diretrizes estratégicas acordadas com a sociedade;
ii) A inexistência de valores esperados para os indicadores dos programas temáticos ao final do plano. A falta de critério final prejudica sobremaneira a avaliação do desempenho governamental, pois a simples aferição do indicador é incapaz de mensurar a qualidade da ação executada;
iii) As metas não trouxeram a definição de valores anuais a serem alcançados, de forma a possibilitar o acompanhamento da performance e a potencial correção de rumos. A realização de sua aferição apenas após findado o ciclo do PPA impossibilita uma atuação proativa, além de reduzir a possibilidade de controle social;
iv) A forma de apresentação dos custos associados aos programas temáticos apresentou alto grau de aglomeração de valores, o que inviabiliza quaisquer análises quantitativas das políticas e ações públicas previstas no PPA, indo de encontro à necessária transparência que o planejamento pretende demonstrar;
v) No tocante à sociedade civil, houve o reconhecimento do esforço governamental para fomentar a participação popular, contudo, deve-se ressaltar que a ausência de parâmetros de

[2] Nos moldes do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas**,** *accountability* envolve principalmente: transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas. Os responsáveis pela política pública devem primar por esses aspectos, de forma a possibilitar a análise e o escrutínio do comportamento e do desempenho dos diversos atores responsáveis pela implementação. (2014, p.65)

acompanhamento, como a falta de valores finais para os indicadores, de valores anuais para as metas e de custos individualizados para os objetivos, limita sobremaneira a capacidade de acompanhamento do desempenho das políticas públicas e os decorrentes resultados práticos desse movimento.

Por toda conjuntura apresentada, pode-se afirmar que é inegável a evolução do PPA na tentativa de se firmar como um documento estratégico de governo, todavia, a estrutura não é uniforme ao longo do tempo (GOMES, 2015, p.183).

A situação descrita retrata o pensamento de Bercovici (2006, p. 157) de que o PPA está mais como uma simples previsão de gasto, que pode ocorrer ou não, reduzindo o plano ao orçamento apenas para coordenar um pouco mais racionalmente os gastos públicos, mas não se coloca como um verdadeiro planejamento voltado para as estruturas socioeconômicas.

Dessa forma, é forçoso constatar que o PPA muito tem para caminhar no sentido de melhorar como um instrumento de planejamento e contribuir de forma mais efetiva com a gestão pública, de modo a demonstrar um gasto público satisfatório. Como se verá adiante, numa visão prospectiva, em que o desenho do plano seja capaz de dar maior efetividade na implementação de políticas públicas, procurar-se-á demonstrar que a ponte para atingir tal objetivo pode ser as diretrizes da boa governança aplicadas ao setor público.

IV. A Governança e sua Aplicação no Setor Público

Neste ponto, pretende-se expor a sistemática teórica para aplicação da governança, assim como a possibilidade de implementação de suas boas práticas no setor público, para contribuir para o gasto público de qualidade. Em seguida, estabelecer o seu conceito, já aqui afirmando que apresenta conteúdo fluido e sem consenso entre os estudiosos e que, portanto, a sua delimitação dependerá do contexto em que será aplicado.

A importância do tema governança é buscar um caminho para uma reestruturação organizacional dentro da administração pública, já que esta, nos dizeres de Gomes (2015, p.129), “sofre de patologias na realização de suas funções administrativas. Problemas de planejamento, de gestão de pessoal, de organização, de direção, de controle e, por que não, de corrupção, são alguns exemplos destas disfunções administrativas”.

A governança inicialmente se desenvolveu na iniciativa privada, surgindo a partir do crescimento da complexidade das relações humanas, o que gerou um encadeamento de incertezas dos que detinham o poder e o capital, momento em que passaram a sentir a necessidade de haver mecanismos que pudessem dar respaldo de segurança quando estes designavam outras pessoas para atuarem em seu nome.

A governança será observada neste trabalho sob o prisma da Teoria da Agência (Jensen e Meckling 1976) que teve origem no crescimento acelerado das empresas, despontando a necessidade de separar os que detinham o capital (principal) e aqueles que eram responsáveis pela gestão (agente). A partir daí, princípios e regras precisaram ser criados para que os administradores tivessem suas ações mais bem acompanhadas pelo verdadeiro dono do negócio. (ALTOUNIAN; SOUZA; LAPA, 2018, p.243).

Essa necessidade das organizações desenvolverem os mecanismos de governança se deve ao fato de que na relação entre "principal" e "agente" surgem conflitos, o que ocorre quando, de um lado, o principal pretende que ações sejam efetivadas para melhorar a situação organizacional voltada para seus investimentos e, por outro, o agente usa do seu poder de gestão para atingir benefícios próprios e não os organizacionais, ocorrendo problemas na delegação.

O conflito da agência transmudado para ser utilizado no setor público é bem pertinente. No caso, a sociedade seria o "principal" e os políticos e gestores públicos seriam os "agentes". A título de exemplo, o conflito pode se instaurar quando os agentes atuam de forma a priorizar as suas ligações políticas partidárias ou aumenta tributos desproporcionalmente. Desse modo, o agente deixa de atender aos interesses do principal, que podem ser vistos como a não entrega de resultado de políticas públicas que justifiquem os tributos pagos, ou ainda, apresentar contextos severos de corrupção.

Importante salientar que, conforme destacam Altounian, Souza e Lapa (2018, p.140), as ferramentas de governança também são viáveis em situações em que o conflito pode ocorrer quando agentes políticos delegam a execução de ações aos gestores públicos superiores e estes aos seus subordinados, sendo que, no primeiro caso, os políticos são os "principais" e os gestores superiores são os "agentes" e, no segundo, os gestores superiores são os "principais" e os gestores subordinados os "agentes".

Acredita-se que uma boa metodologia para aplicação da sistemática da governança no setor público está descrita no já mencionado Referencial publicado pelo TCU (2014, p.36 e 37) que, dentre outras diretrizes, preleciona que governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas (programas) sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente. Busca, portanto, maior efetividade (produzir os efeitos pretendidos) e maior economicidade das ações (obter o maior benefício possível da utilização dos recursos disponíveis).

O documento destaca que são funções da governança: i) definir o direcionamento estratégico; ii) supervisionar a gestão; iii) envolver as partes interessadas; iv) gerenciar riscos estratégicos; v) gerenciar conflitos internos; vi) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle;

vi) promover a *accountability*. Mas cumpre registrar que o exercício dessas funções dependerá daquelas exercidas pela gestão, as quais são: i) implementar programas; ii) garantir a conformidade com as regulamentações; iii) revisar e reportar o progresso de ações; iv) garantir a eficiência administrativa; v) manter a comunicação com as partes interessadas; vi) avaliar o desempenho e aprender.

Outro importante referencial sobre governança publicado pelo TCU (2014, p.32) estabelece sinteticamente a diferença entre gestão e governança:

> Enquanto a gestão é inerente e integrada aos processos organizacionais, sendo responsável pelo manejo dos recursos e poderes colocados à disposição de órgãos e entidades para a consecução de seus objetivos, a governança provê direcionamento, monitora, supervisiona e avalia a atuação da gestão, com vistas ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.

Definidas as bases teóricas sobre a governança e sua possiblidade de aplicação no setor público, cabe neste momento estabelecer o conceito. Ao intentar esforços para conceituar governança, quem bem orienta a discussão são Altounian, Souza e Lapa (2018, p.246) que consideram "inexistir um conceito único para governança. Sua definição está sempre associada a um contexto e, principalmente, à abrangência a que ele se refere".

Juliana Bonacorsi de Paula (2014, p. 39) defende que "governança pública corresponde a uma metódica de funcionamento eficiente e permeável da máquina administrativa a partir de determinados valores de orientação". Outros, como o Banco Mundial (1994, p.7), delineou que "a boa governança é resumidamente previsível: políticas abertas e esclarecidas (isto é, processos transparentes); uma burocracia imbuída de um *ethos* profissional; um braço executivo do governo responsável por suas ações, e uma forte sociedade civil participando dos assuntos públicos; e todos se comportando sob o estado de direito".

No que interessa à abrangência deste artigo, em que pese a contribuição de cada autor que foi desenvolvendo suas considerações a respeito, arrisca-se afirmar que o conceito de governança que se apresenta como mais completo para aplicar à administração pública, principalmente nas perspectivas de desenvolvimento no campo do PPA, foi o construído por Nardes, Altounian e Vieira (2018, p. 149):

> A governança pública é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão de suas políticas ou serviços para atender às demandas da população, utilizando-se de um conjunto de instrumentos e ferramentas adequadas. Em outras palavras, governança pública pode ser entendida como a capacidade que os governos têm de: assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais; selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações planejadas; articular a ação de todos os agentes públicos e privados; alcançar e controlar os resultados previstos; estabelecer indicadores de desempenho para verificar o quanto foi ou não foi alcançado; e divulgar todas essas etapas à sociedade.

Empreendida a finalidade deste tópico em estabelecer as linhas teóricas no que diz respeito à governança, adotando a Teoria da Agência como a melhor que se amolda para o controle das delegações e dos resultados, considerando ainda ser perfeitamente viável a sua aplicabilidade no setor público, parte-se para a indicação de como as diretrizes da governança podem auxiliar na efetividade do PPA como instrumento normativo de planejamento de políticas públicas.

V. O PPA como Instrumento Normativo de Planejamento de Políticas Públicas: governança e controle

Em um primeiro momento, é necessário trazer um breve relato da conjuntura em que se apresentaram as mudanças no exercício das funções estatais, com especial atenção na defesa da edição de atos normativos por parte da administração pública, ligados a evolução do princípio da legalidade.

Em seguida, tratar da necessidade do bom planejamento estatal para dar direção às ações governamentais, de forma que os gastos possam contribuir para a satisfação das necessidades públicas. A partir de então, com respaldo na realidade atual, trazer a reflexão de quais poderiam ser os requisitos básicos constantes no PPA para ser considerado um instrumento normativo. Ato contínuo, avaliar como a governança pública pode contribuir para que este documento tenha efetividade como planejamento e apoio na implementação de políticas públicas. Em fechamento, descrever algumas ações de controle que podem ser efetivadas nesse contexto.

O Estado Liberal trouxe características marcantes como o absolutismo, a não intervenção do estado na economia, a forte influência da teoria da separação dos poderes de Montesquieu, em que suas bases se firmaram na supremacia do parlamento, fazendo do monarca e dos tribunais simples órgãos de aplicação da lei. Em outras palavras, “o poder legislativo é identificado como sendo a expressão da vontade geral do Estado, enquanto o poder executivo se traduz na execução dessa mesma vontade geral”. (OTERO, 2003, p.51).

Na evolução do liberalismo para o Estado Moderno, o Estado se coloca como mais intervencionista no contexto social, momento que também carregou traços importantes. Bem destaca Carlos Almeida e Lucas Bevilacqua (2018, p.29) que “com o advento da Constituição de 1998, o Brasil adotou a valorização do ser humano como núcleo difusor de seus preceitos jurídicos, políticos, sociais e econômicos”, caso em que o art. 1º conduz a Federação Brasileira ao Estado Democrático de Direito, fundamentado na dignidade da pessoa humana.

Ao dispor sobre a redefinição das funções estatais, Chevallier (2009, p. 59) já ressalta o campo das incertezas em que se desenha o Estado Pós-Moderno, dizendo que:

> O Estado permanece fortemente presente na vida social, tal se dá sob modalidades diferentes daquelas do passado: vê-se perfilhar uma nova concepção do papel do Estado, o esboço de um novo modelo de Estado. Os traços desse modelo não poderão ser desenhados senão de maneira fluída, aproximativa: uma das características da pós-modernidade é, já se viu, de abrir largamente o campo das possibilidades, excluindo toda certeza quanto ao sentido da evolução, colocado no turbilhão da pós modernidade, o Estado não tem mais essência estável e seu futuro torna-se indeterminado.

Um traço dessa nova concepção do papel do estado elencada por Chevallier pode ser visto na evolução do princípio da legalidade, o qual vem sendo discutido e aceito por grande parte dos estudiosos, mesmo que por vezes ressaltem algumas balizas.

Pode-se citar um estudo que descreve alguns pontos de vista que conseguiram demonstrar a mudança de paradigma com relação à perspectiva da legalidade clássica, a partir de análises das transformações advindas com o Estado Constitucional e que afetou todo o Estado, em especial o direito administrativo, destacando-se aqui o que mais interessa a este trabalho, onde diz que a legalidade,

> como princípio que habilita e possibilita as atuações do Estado (vinculação positiva à lei formal), tornando objetivo o exercício do poder, a legalidade sofre importantes alterações em razão da força normativa da Constituição. Passa-se a admitir a supremacia constitucional, a impositividade dos direitos fundamentais e a normatividade dos princípios. Em consequência, admite-se a atuação administrativa fundada diretamente na Constituição, com o intuito de aplicá-la, sem a intermediação da lei. (MOTTA, 2010, p.225).

Outro traço que pode ser destacado nesta remodelagem do Estado é descrito por Paulo Otero (2003, p. 144), no que tange à ascensão da atuação do poder executivo, quando considera que "o executivo já não é o mero instrumento de que se serve o parlamento para serem implementadas as grandes linhas político-legislativas por si definidas, devendo ser visto, ao invés, como o verdadeiro autor e realizador das grandes políticas nacionais que são apresentadas à apreciação do parlamento."

A bem da verdade, a lei proveniente do legislativo, por diversas causas (falta de especialização técnica, realidade extremamente cambiante), leva um desprestígio da atividade exercida pelas casas legislativas.

Em razão dessas mudanças nas funções estatais, somadas as patologias indicadas alhures por Gomes, cada vez mais é preeminente a necessidade do Estado produzir planejamentos mais condizentes com o gasto responsável.

Gilberto Bercovici (2006, p.143-144) discorre que, dentro de uma concepção política de planejamento, tem-se que esse visa à transformação ou consolidação de alguma estrutura

econômico-social de determinada estrutura política. Como visto na construção deste trabalho, o Brasil não tem coordenação coerente entre os vários setores da administração para implementação do planejamento.

Neste contexto apresentado, o texto constitucional indica como instrumento para atuar na concretização das políticas públicas o sistema legal do orçamento público: plano plurianual-PPA (art. 165, § 1º); lei de diretrizes orçamentárias-LDO (art. 165, § 2º) e lei orçamentária anual - LOA (art. 165, §5º). Neste diapasão, a execução orçamentária exige ação planejada e complexa que coordene os gastos públicos e garanta a melhor alocação para os recursos.

Vanice Valle (2018, p.323) descreve que o sistema orçamentário é coerente e que o desenho institucional completa a macroestrutura das finanças públicas, pois "Legislativo e Executivo densificam os direitos fundamentais através da formulação de políticas públicas, e traduzem seus efeitos financeiros na tríade orçamentária, viabilizando a execução em concreto dos programas de ação estatal."

Neste prisma, constrói-se a certeza de que é obrigação do Estado o planejamento que apresente o gasto dos recursos públicos com foco na eficiência e economicidade, sendo que toda a atividade administrativa deve estar pautada na moralidade, responsabilidade e transparência. Daí surge a grande dificuldade em efetivar um planejamento estratégico, a partir das leis orçamentárias, que concretize esses princípios dotando-os de efetividade, o que não pode servir de justificativa para a falta de um rumo claro no planejamento (ALMEIDA e BEVILACQUA, 2018, p.30-31).

Dentre as três leis orçamentárias supracitadas, o PPA assume parte relevante como instrumento de planejamento, além de outros importantes propósitos. Ao que interessa para este trabalho, ele é destinado (ou pelo menos deveria) a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública relativas aos programas de duração continuada. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas de governo para período de 4 anos[3] e os caminhos a serem trilhados para realizá-las.

Antes ainda de o desenho de um PPA mais coerente, considerando que política pública está no cerne das discussões, faz-se indispensável a sua definição. Maria Paula Dallari Bucci

[3] Scaff (2018, p. 239) explica que o período de vigência do PPA em que pega o primeiro ano do mandato seguinte, tem a lógica de dar continuidade ao planejamento que está sendo desenvolvido, mas isso é insuficiente para um verdadeiro planejamento governamental de longo prazo, o que seria essencial para o desenvolvimento de qualquer país, o exemplo é o Plano Nacional de Educação que foram previstas ações para 10 anos. Gomes (2015, p. 182) já traz o entendimento de Albuquerque, Medeiros e Feijó de que o PPA é o próprio instrumento de estratégias e visão de longo prazo.

(2006, p.39) aprimora o seu próprio conceito, voltando-o para o direito, incluindo a processualidade que a permeia, dispondo que:

> Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planeamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Após compreender que a política pública pode ser proveniente de um conjunto de processos (ordenamento de atos) e que estes são juridicamente regulados, cabe ao direito conferir expressão formal e vinculativa a seus propósitos. Do mesmo modo, pautada na conjuntura que confirma que a nova concepção de Estado abre largamente o campo de possibilidades, como acima citado por Chevallier, carregando os traços também por ora descritos – a evolução do princípio da legalidade e ascensão da atuação do poder executivo – é que esse artigo propõe encaixar o plano plurianual como instrumento normativo de um processo de planejamento, passando a descrevê-lo em uma perspectiva ideal.

O PPA, após ser desenvolvido como instrumento normativo de planejamento estratégico no âmbito do poder executivo e sendo submetido ao legislativo, perfaz um compromisso político entre os poderes, tendo o condão de orientar a execução das políticas públicas por meio das demais leis orçamentárias e os planejamentos setoriais.

Os requisitos necessários para a construção do PPA como documento estratégico normativo deve seguir uma ordem lógica, sendo assim, utilizaremos como respaldo o relatório técnico realizado pelo TCU, citado neste trabalho, no item que destacou o desenvolvimento do PPA, podendo assim ser resumido: conexão clara entre os eixos, diretrizes estratégias e programas temáticos; manutenção de metas de caráter mais relevante e estruturante, indicando o órgão responsável para sua execução, o que contribuiu para a transparência e controle; estabelecimento de indicadores que possibilitem verificar o alcance e a efetividade; indicação de valores esperados para os indicadores, de forma que possibilite a avaliação; apresentação dos custos associados de modo pormenorizado, o que dará respaldo para análises qualitativas, viabilizando maior transparência e controle; uma participação social mais efetiva, de forma mensurável na construção das políticas públicas.

No caso de o plano ser construído atentando para requisitos consistentes, estaria bucando o que Bucci entende ser a dimensão material da política pública, em que dispõe que a mesma "está no programa, neste que devem especificar os objetivos a atingir e os meios correspondentes, uma vez bem construídos devem apontar também os resultados pretendidos, indicando ainda, quando possível, o intervalo de tempo em que isso deve ocorrer. Tais

parâmetros serão úteis na avaliação dos resultados da política pública, após a sua implementação."(BUCCI, 2006, p. 42-43).

Uma vez que o PPA é aprovado pelo legislativo e atende aos preceitos constitucionais, os seus programas traduzem um modelo de desenvolvimento e ganha legitimidade, passando a direcionar os planos táticos e operacionais dos gestores públicos.

O efeito dessa construção seria que o PPA pode ser visto, dentro da estrutura de regulação, como lei que confere obrigações ao Estado que, ao estabelecer objetivos, metas físicas e financeiras, acaba por refletir nas demais peças orçamentárias e, assim, pode ser exigido o seu cumprimento, ou a motivação para a inobservância da hierarquia de prioridades e recursos fixadas no planejamento que os próprios governantes prescreveram.

Importante salientar que a mesma exigência técnica legislativa e de motivação das decisões normativas, que são levadas em consideração para elaboração do PPA, devem incidir também sobre os atos normativos produzidos no interior dos órgãos auxiliares do executivo, já que possuem enorme relevância na estruturação dos mecanismos de implementação e no estabelecimento de regras e *standards* substantivos das políticas públicas. (SALINAS. 2013, p.150).

Deste modo, fica a reflexão de que o conceito de governança se presta a esclarecer algumas das transformações do direito nas sociedades contemporâneas e demonstrar que suas diretrizes podem ser empregadas em várias perspectivas. Contudo, no contexto deste trabalho, é possível indicar que, uma vez institucionalizada pela própria administração pública, inevitavelmente influenciará o conteúdo do plano plurianual como instrumento normativo, bem como na sua implementação e avaliação de resultados.

Jacques Chevallier (2009, p. 139-140) bem descreve a influência que as diretrizes da governança exercem sobre o conteúdo normativo, estabelecendo que:

> a governança afeta também o conteúdo da norma. Como o demonstrou Kelsen, o próprio do direito é ser (...) uma "ordem de coerção", ou seja, de reagir por atos de coerção às condutas consideradas como indesejáveis e contrárias a suas prescrições. Implicando um verdadeiro "poder de exigibilidade", a coerção se traduz pela faculdade de obter a execução pelos destinatários independentemente de seu consentimento, e, se necessário, contra sua vontade. Ora, a lógica da governança implica, ao contrário, o refluxo desses aspectos de coerção e de unilateralidade tradicionalmente ligados ao direito: ela se fundou, já se viu, sobre uma procura sistemática de consenso.
>
> (...) o desenvolvimento das técnicas de governança mostra que esse "capital de autoridade" não é mais suficiente para dotar o direito do poder normativo necessário: a força da regra de direito não provém mais somente do fato de que ela se enuncia como uma ordem obrigatória, à qual todos devem se submeter; ela depende também, e talvez sobretudo, do consenso que a envolve. Esse consenso supõe que os destinatários participem de sua elaboração: a concertação preliminar, a participação à determinação da norma torna-se a garantia de seu fundamento; o direito torna-se assim um *direito negociado*, que aparece como o fruto de uma deliberação coletiva.

Ao mesmo tempo, para ter a governança estruturada em todos os níveis, importante buscarmos as bases construídas no tópico "a governança e sua aplicabilidade no setor público", retomando o conceito por nós adotado, o que proporcionará qualificar governança, a partir do momento que os governos apresentam a capacidade de assegurar que a vontade dos cidadãos seja capturada nos planejamentos estratégicos, táticos e operacionais.

Além disso, se preste a selecionar pessoas e instituir normas e processos adequados para executar as ações que foram planejadas, a articular a ação de todos os agentes públicos e privados, a alcançar e controlar os resultados previstos estabelecendo indicadores de desempenho para verificar o quanto foi alcançado e, por fim, a divulgar todas essas etapas à sociedade. Com toda certeza, reunirá condições para resolver os conflitos que podem advir entre o "agente" (políticos e gestores públicos) e o "principal", convergindo os seus interesses ao bem comum da coletividade.

Por fim, sendo a administração estruturada nas bases da boa governança, da forma como foi prescrita acima, viabiliza melhores focos nas ações de controle que possibilite a responsabilização, que dentre outras pode ser: interno, judicial, Ministério Público, social e o externo exercido pelo legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas.

No entanto, para este trabalho somente adentraremos um pouco mais verticalmente, no que diz respeito ao necessário controle da implementação de políticas públicas a ser exercido pelos de tribunais de contas, que há tempos vem sendo questionado no desempenho de seu nobre *mister* advindo diretamente do texto constitucional (art. 70-71), o que precipuamente seria um dos meios da consolidação do Estado Democrático de Direito.

Nesta direção, Scaff (2018, p. 422) estabelece que "a função de controlar e responsabilizar corresponde a de corrigir as condutas financeiras que forem adotadas pelas pessoas e instituições, públicas e privadas, na busca de uma liberdade igual para todos." O autor especifica ainda mais as funções em relação ao controle que, dentre outras, no que concerne ao que pode ser exercido pelas Cortes de Contas em matéria de políticas públicas, ficaremos com as análises do controle financeiro e orçamentário com as funções de fiscalizações que conforme seus regimentos internos podem se valer de vários instrumentos – auditorias, podendo ser de regularidade ou operacional[4]; levantamento; inspeção; acompanhamento.

Ainda o mesmo autor trata a responsabilidade como resposta ao ato irregular, sendo responsável quem o pratica, ou se omite quando era obrigado a desempenha-lo.

[4] Ioken (2019, p. 279) descreve que as auditorias operacionais são processos que buscam aferir, especialmente, a eficiência da atuação estatal, sendo um instrumento importante em que se vale a jurisdição de contas para avaliar as políticas públicas.

Nestes moldes que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o planejamento da ação governamental, dispondo em seu art. 1º que:

> § 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 a 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. (grifo nosso)

Dentro do desenho proposto neste trabalho, com a ação planejada de forma transparente das políticas públicas estabelecidas no âmbito do PPA será possível o controle dos Tribunais de Contas, o que dará o ônus de justificação ao gestor público de comprovar porque não cumpriu as metas e objetivos por ele mesmo descritos. Nos dizeres de Gomes (2015, p. 338), decorre do dever de colaboração dos gestores públicos com este órgão, em decorrência da sujeição ao controle, transparência, justificação da despesa e da prestação de contas (art. 71 da CF).

O exame dos Tribunais de Contas deve levar em consideração a dimensão política da responsabilidade do governo, que alcança desde o momento das justificativas, como também a execução orçamentária e a avaliação dos resultados oriundos das políticas públicas implementadas (IOKEN, 2019, p.280).

No cenário apresentado surge proposta interessante de Sabrina Nunes Iocken (2019, p.283), a de um rito específico para o controle da qualidade e da eficiência das políticas públicas no âmbito das Cortes de Contas, ou seja, um processo típico de prestação de contas das políticas públicas. Tema esse complementar ao que foi aqui disposto, que poderá ser desenvolvido em momento oportuno, e por que não, associando com pesquisa empírica da qualidade de implementação de alguma política pública importante, a exemplo da educação.

V. Notas Conclusivas

As observações delineadas neste estudo demonstraram que a evolução do Estado Liberal para o Estado Pós-Moderno trouxe um turbilhão de mudanças, destacadamente um alargamento no espaço de aplicação do princípio da legalidade no seio da administração pública, visto que hoje não está adstrita somente a lei, mas também a princípios e valores. Além disso, o executivo desponta com grande força regulamentadora, especialmente no que tange as políticas públicas.

Neste olhar, tendo por base a visão que a garantia de que todos os direitos fundamentais tem custos relevantes no orçamento, que os gastos precisam ser realizados com responsividade, que aponta os direcionamentos para que o PPA possa ser desenvolvido como instrumento

normativo estratégico que atente para bases sólidas, elevando a qualidade da participação social, sendo constituído com metas e indicadores precisos que possam viabilizar o seu controle e retroalimentação. Uma vez sendo construído nestes moldes, ao ser aprovado pelo legislativo e refletido nas demais peças orçamentárias, ganha legitimidade e poderá ser exigido o seu cumprimento (controle judicial, Ministério Público, Tribunal de Contas, etc).

Dentro da evolução do Estado, a governança pública ganha destaque como método que pode contribuir sobremaneira na efetividade da consecução de políticas públicas e que suas funções de definir o direcionamento estratégico, supervisionar a gestão, envolver as partes interessadas, gerenciar os riscos estratégicos, gerenciar conflitos internos, auditar e avaliar o sistema de gestão e controle e promover a *accountability,* são excelentes diretrizes para que esse objetivo se concretize.

Por fim, dentre os controladores prováveis, foi possível evidenciar a competência dos Tribunais de Contas no acompanhamento das políticas públicas, destacando a necessidade de ser mais diligente, e assim, despontar como órgão facilitador na consolidação do Estado Democrático de Direito.

Referências Bibliográficas

ADEODATO, João Maurício. *Uma Teoria Retórica da Norma Jurídica e do Direito Subjetivo.* São Paulo: Noeses, 2011.

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de/BEVILACQUA, Lucas. *O planejamento financeiro responsável: Boa Governança e desenvolvimento nos 30 anos da Constituição Federal*. In: BUISSA, Leonardo; REIMANN, Simon e MARTINS, Rafael (orgs.). Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição: experiências e desafios nos campos do direito tributário e Financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018, p.29-53.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SOUZA, Daniel Luiz de; LAPA, Leonard Renne Guimarães. *Gestão e Governança Pública para Resultados: uma Visão Prática.* 1. Ed. e 1 reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BANCO MUNDIAL. *Governance: the world bank´s experience*, 1994. Disponível em: http://documents.worldbank.org/curated/pt/711471468765285964/pdf/multi0page.pdf. Acesso em: 15 jan. 2019.

BOECHAT, Stephan Righi. *Orçamento por Resultados e Direito Financeiro.* In: CONTI, José Maurício (coord.). Série Direito Financeiro. São Paulo: Blucher, 2018.

BRASIL. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório de Pesquisa – planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs.* Brasília, 2014. Disponível em: http://www.ipea.go.gov.br/redeipea/imagens/pdfs/termo_referencia/ relatoriopesquisa_ relatorio_consolidade.pdf. Acesso em: 13 jan. 2019.

BERCOVICI, Gilberto. *Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado*. In BUCCI, Maria Paula Dallari (org). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 143-161.

_____.Tribunal de Contas da União. *Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas.* Disponível em: file:///C:/Users/TCE/Downloads/Referencial% 20 para% 20avalia__o%20de%20governan_a%20em%20pol_ticas%20p_blicas.PDF. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública***.** Disponível em: file:///C:/Users/tce/Downloads/Referencial%20b_sico%20de%20governan_a%20(2).PDF. Acesso em: 15 ago. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. *Relatório de Levantamento – Processo TC 023.984/2015-5 – Acórdão 782/2016 – Plenário.* Disponível em: https://contas. tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25ª 3 o%2520782%252F2016-TCU-Plen%25C3%25A1rio/%2520/DTRELEVANCIA%252 0desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/7/false. Acesso em: 13 jan. 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas.* São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Políticas Públicas – Reflexões sobre o Conceito Jurídico.* São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *O conceito de política pública em direito.* In Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno.* Trad. Marçal Justen Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. *A governança e o direito.* Revista de Direito Público da Economia - RDPE, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 129-146, out./dez. 2005. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=33300. Acesso em: 10 jan. 2019.

CONTI, José Maurício. *Levando o Direito Financeiro a Sério: a luta continua***.** 2. ed. São Paulo: Blucher, 2018.

COUTINHO, Doris Terezinha Pinto Cordeiro de Miranda. *Finanças Públicas: travessia entre o passado e o futuro.* In: CONTI, José Maurício (coord.). Série Direito Financeiro. São Paulo Blucher, 2018.

DE PALMA, Juliana Bonacorsi. *Atividade Normativa da Administração Pública. Estudo do processo administrativo normativo.* Tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 30 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação.* 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GARCIA, Ronaldo Coutinho**.** *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal:* Texto para Discussão nº 726. Brasília: IPEA, 2000.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. *O Direito dos Gastos Públicos no Brasil.* São Paulo: Almedina, 2015.

HARADA, Kiyoshi. *Direito Financeiro e Tributário.* 26. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

HOLMES, Stephen e SUSTEIN, Cass S. *The cost of rights. Why liberty depends on taxes*. New York/London: WW Norton & Company, 1999.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. *Metodologia Científica na Pesquisa Jurídica.* 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

IOCKEN, Sabrina Nunes. *Avaliação das políticas públicas: necessidade de uma diretriz normativa no âmbito dos Tribunais de Contas*. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. Processo de Controle Externo: estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 267-286.

JACOBY FERNANDES, J.U. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência.* 4. Ed. Ver. Atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MOTTA, Fabricio; *O paradigma da legalidade e o direito administrativo.* In: DI PIETRO, Maria Sylvia (Org.). *Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo.* 1ed. São Paulo: Atlas, 2010, v. , p. 197-229.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luiz Afonso Gomes. *Governança Pública: o Desafio do Brasil.* 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OCDE. *Entidades fiscalizadoras superiores e boa governança.* Brasília, DF: Tradução: TCU, 2015. Disponível em: file:///C:/Users/TCE/Downloads/entos_2015_ fortalecimento_controle _social_seminario_SIGDPP01_material_didatico_SAIs%20a% 20Good%20Governance%20 Portugu_s%20-%20fase%20preliminar%202.pdf. Acesso em: 15 de ago. 2018.

OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade.* Coimbra: Almedina, 2003 (p.45-90 e 137-192).

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. *Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis.* Brasília: Revista Brasileira de Políticas Públicas, vol. 3, n2, jul-dez 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional.* 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento Republicano e Liberdade Igual: ensaio sobre o direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil.* Belo Horizonte: Forum, 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Réquiem para Ação Administrativa Planejada: a ruptura entre as dimensões executiva e orçamentária. In: BUISSA, Leonardo; REIMANN, Simon e MARTINS, Rafael (orgs.). Direito e finanças públicas nos 30 anos da Constituição:

experiências e desafios nos campos do direito tributário e financeiro. Florianópolis: Tirant Blanch, 2018, p. 319-340.