

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LUÍSA FÓFANO CHUDZIJ

POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESPONSABILIDADE DO AGENTE POLÍTICO:

Uma apreciação sob a ótica do princípio da eficiência e da concretização dos direitos
fundamentais sociais

CURITIBA

2018

LUÍSA FÓFANO CHUDZIJ

POLÍTICAS PÚBLICAS E A RESPONSABILIDADE DO AGENTE POLÍTICO:

Uma apreciação sob a ótica do princípio da eficiência e da concretização dos direitos fundamentais sociais

Monografia apresentada ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Angela Cassia Costaldello

CURITIBA

2018

À minha vó Suely, que nunca deixou de acreditar em mim.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por me dar a oportunidade de realizar meu sonho de estudar na Universidade Federal do Paraná, não seria nada sem Ele. Também, agradeço à Prof^a Dra. Angela Cassia Costaldello, por toda sua dedicação, atenção, orientação e amizade. Desde o início, sempre se manteve solícita, me auxiliando pacientemente no decorrer de todo o processo de estudo. Muito obrigada por todos os ensinamentos transmitidos e por ter aceitado me orientar nessa jornada.

Agradeço imensamente também aos meus pais, Waldomiro e Vera, por toda a paciência que tiveram comigo ao longo desses anos, por terem me ajudado, ensinado valores, incentivando-me sempre a perseguir meus sonhos. Sem o apoio de vocês nada disso teria sido possível.

À minha irmã Beatriz, que acreditou em mim quando nem eu mesma acreditei, apoiou-me quando mais precisei e foi a melhor amiga que eu poderia ter.

À minha tia Stella Maris pelo apoio, incentivo e por todos os conselhos e orações.

Agradeço ao Bruno por toda compreensão, auxílio, carinho e paciência. Também, ao Leandro, pela amizade e auxílio na construção desse trabalho.

Ao meu avô José que, apesar de suas limitações, sua presença e carinho sempre me alegraram e, da sua maneira, me mostrou o que é o amor sincero. Suas risadas, beijos e abraços me ajudaram quando eu mais precisei.

Ao Dido e à Baba, embora não estejam presentes fisicamente, as memórias dos momentos que tivemos juntos sempre estarão comigo me motivando a ser uma pessoa melhor e a perseguir meus sonhos.

E, principalmente, sou imensamente grata à minha avó Suely. Infelizmente, ela não pôde acompanhar toda a minha trajetória na Universidade, no entanto, sempre esteve comigo, sendo muito mais do que uma avó, foi uma mãe, uma amiga, uma companheira de vida. Por isso, minha imensa gratidão, pois o que sou hoje é graças a ela.

A todos, a minha mais sincera gratidão.

A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo.

Albert Einstein

A diferença entre um estadista e um demagogo é que este decide pensando nas próximas eleições, enquanto aquele decide pensando nas próximas gerações.

Winston Churchill

RESUMO

O presente trabalho toma por objeto de estudo as Políticas Públicas dentro do Estado Democrático. A problemática escolhida se deu em razão da essencialidade conferida às Políticas Públicas enquanto instrumentos viabilizadores dos direitos fundamentais e mecanismos aptos a auxiliar o atuar estatal. Assim, estabeleceu-se como objetivo geral a análise da possibilidade de responsabilização do Estado e do agente político por ações e omissões ao longo do *policy cycle*, perpassando pelo controle da Administração Pública a ser realizado pelo Poder Legislativo, Poder Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público. O método empregado para a construção das principais ideias textuais foi o método dedutivo e, para tanto, pautou-se numa pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e de legislações pertinentes à temática. Será realizada, primeiramente, uma construção histórico-conceitual das Políticas Públicas, para, em seguida, investigar a quem incumbe a competência de formulação das Políticas Públicas. Após, tendo como base paradigmática o princípio da eficiência, questiona-se se há possibilidade de responsabilizar o agente político, além do Estado, por ações ou omissões em relação às Políticas Públicas. Para tanto, realiza-se um breve estudo da Lei de Improbidade Administrativa, correlacionando-a com a Lei de Inelegibilidade e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Por fim, realiza-se uma análise do controle da Administração Pública em relação às Políticas Públicas. Conclui-se que seria essencial a criação de um sistema de responsabilização do agente político, seja em qualquer uma das fases inseridas no *policy cycle*, para além da Responsabilidade do Estado. E esta possível responsabilização objetivaria que eventuais problemas e ineficiências nas Políticas Públicas possam ser corrigidos o quanto antes, permitindo que elas cumpram sua finalidade primordial: ser um mecanismo de concretização dos direitos fundamentais e, principalmente, do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Políticas Públicas. *Policy Cycle*. Responsabilidade. Agente político. Controle da Administração Pública.

ABSTRACT

The purpose of this paper is the study of the Public Policies within the Democratic State. The problem chosen was due to the essentiality given to Public Policies as enabling instruments of fundamental rights and mechanisms able to assist the state act. Thus, it was established as a general objective the analysis of the possibility of State accountability and the political agent for actions and omissions throughout the policy cycle, passing through the control of the Public Administration to be carried out by the Legislative Power, Judicial Power, Court of Auditors and Public Ministry. The method used for the construction of the main textual ideas was the deductive method and, for that, was based on a bibliographical research, jurisprudence and legislation relevant to the issue. It will be carried out, firstly, a conceptual-historical construction of Public Policies for, after, investigate who is responsible to the formulation of Public Policies. After, having as paradigmatic basis the principle of efficiency, question whether it is possible to hold the political agent, besides the State, for actions or omissions in relation to Public Policies. Therefore, a brief study of the Law of Administrative Improbability correlating it with the Law of Ineligibility and the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law. Finally, an analysis of the control of Public Administration in relation to Public Policies. It is concluded that it would be essential the creation of a system of accountability of the political agent, or in any of the phases inserted in the policy cycle, beyond State Responsibility. And this possible accountability would objectify that possible problems and inefficiencies in Public Policies can be corrected as soon as possible, allowing them to fulfill their primary purpose: be a mechanism for realizing fundamental rights and, especially, the Democratic State of Law.

Keywords: Public Policies. *Policy Cycle*. Accountability. Political Agent. Control of Public Administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 POLÍTICAS PÚBLICAS	11
2.1 Abordagem histórico-conceitual das Políticas Públicas	11
2.2 <i>Policy cycle</i> : uma abordagem sequencial das Políticas Públicas	20
2.3 Organização estrutural dos poderes e Políticas Públicas: uma análise da competência para formulação das Políticas Públicas	25
3 RESPONSABILIDADE NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	32
3.1 Princípio da eficiência e Políticas Públicas: íntima relação para a concretização dos direitos fundamentais expressos na Constituição	32
3.1.1 Eficiência das escolhas públicas	34
3.1.2 Obstáculos à eficiência das Políticas Públicas	39
3.2 Responsabilidade do Estado, do agente político e Políticas Públicas	42
3.2.1 Contextualização	42
3.2.2 Responsabilidade do Estado e do agente político quanto aos atos e omissões do Poder Legislativo e Executivo	44
3.2.3 Improbidade administrativa	49
3.2.3.1 Medidas cabíveis contra os atos de improbidade	54
3.2.3.2 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: especial cuidado em relação à uma possível responsabilização do agente político	59
4 CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	62
4.1 Poder Legislativo e Políticas Públicas: uma análise do controle político-financeiro.....	66
4.2 Controle da Administração Pública pelo Poder Judiciário: uma forma de garantir os direitos fundamentais	69
4.3 Tribunal de Contas: controle técnico das Políticas Públicas	77
4.4 Ministério Público: defensor da ordem jurídica, do regime democrático e das Políticas Públicas	85
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93

1 INTRODUÇÃO

A proposta desta monografia é compreender o papel das Políticas Públicas dentro do Estado Democrático, podendo ser definidas como uma sucessão de atos e fatos unidos ao seguinte fim: ser instrumento viabilizador dos direitos fundamentais dentro da conjuntura do *policy cycle*.

A escolha do tema foi motivada pela percepção da essencialidade conferida às Políticas Públicas, as quais são os mecanismos aptos e necessários para a concretização dos direitos fundamentais constitucionais e, como tais, são capazes de viabilizar, também, a concreção dos escopos da República Federativa do Brasil.

Ademais, para além do plano teórico, o estudo das Políticas Públicas é de suma importância no contexto de uma Democracia, já que auxiliam o atuar estatal, estabelecem as prioridades, permitem que as demandas sociais sejam ouvidas e concretizadas por meio de um ambiente de diálogo participativo entre a própria sociedade civil e o Poder Público, sendo os instrumentos que, na prática, são capazes de resolver as mais diversas problemáticas enfrentadas pela população.

A relevância do estudo se baseia em demonstrar, por meio de reflexões bibliográficas, a importância de um olhar mais crítico em relação à formulação e implementação das Políticas Públicas. Outro aspecto relevante é relacionar o tema aos agentes políticos responsáveis pela elaboração e implementação das Políticas Públicas, assim também correlacionando aos mecanismos de controle sobre as mesmas. Todo esse arcabouço crítico visa ao entendimento do porquê algumas ações governamentais não alcançam os objetivos propostos e, em razão disso, questiona-se se deveria haver uma responsabilização para além do Estado.

No que tange à responsabilidade do Estado e do agente político, observa-se, atualmente, um fenômeno de interrupção das Políticas Públicas com a alternância do poder. Nessa circunstância haveria um afastamento da premissa ideal de caráter de longo prazo das Políticas Públicas, vislumbrando-se que tais passariam a ser tidas como de curto prazo, o que significa que a implementação delas apenas seria observada, por exemplo, durante a execução do próprio governo, visto que, com o fim do mandato, elas seriam “engavetadas”.

No entanto, as Políticas Públicas devem ser tidas para além do período determinado de um governo específico, pois são uma atividade complexa, são externalizações de um planejamento dinâmico de longo prazo, não devendo

obedecer ao calendário eleitoral e tendo como principal intuito a concretização dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente.

Ademais, a presente pesquisa se revela fundamental devido à dificuldade de encontrar obras, estudos e pesquisas sobre a temática, em especial quanto aos aspectos relacionados à responsabilização do Estado e, principalmente, do agente político e, também, do controle das Políticas Públicas a ser exercido pelo Poder Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas.

Assim, em geral, ao longo deste estudo, percebeu-se que a maioria dos levantamentos bibliográficos está voltada à aspectos gerais das Políticas Públicas: seu processo de formulação, implementação e extinção, o denominado *policy cycle*, bem como o controle a ser realizado pelo Poder Judiciário, em razão do julgamento da ADPF 45, o qual tratou da possibilidade da incidência de controle por tal Poder.

Atualmente, em virtude da maneira como o Estado está organizado é perceptível a imprescindibilidade de uma construção teórica ampla acerca das Políticas Públicas, estimulando nos operadores do direito uma consciência maior sobre a temática, o que possibilitaria uma observância do princípio da eficiência. Além de fomentar uma cultura na sociedade civil de mobilização e, inclusive, de controle da atividade do Estado de formulação e implementação das Políticas Públicas, o que aumentaria ainda mais a legitimidade democrática do atuar estatal.

Com a definição e escolha do tópico de investigação é necessário delimitar o problema. Esse estudo objetiva, em especial, a análise da possibilidade de responsabilização do Estado e do agente político por ações e omissões quanto às Políticas Públicas, dentro da perspectiva dos princípios da Administração Pública e sob a égide do texto constitucional, perpassando pelo controle da Administração Pública.

O método utilizado para a construção das principais ideias textuais foi o dedutivo, pois o presente trabalho partiu de uma situação geral, Políticas Públicas, para analisar o contexto no qual estão inseridas, sua acepção, a possibilidade de responsabilização por atos e omissões que infringem aos princípios administrativos e constitucionais quanto ao planejamento e implementação de tais, bem como o seu controle. Para tanto, parte-se de uma pesquisa bibliográfica como fonte da construção de um marco teórico conceitual do estudo, além de uma pesquisa jurisprudencial e de legislações pertinentes à temática.

A estrutura da pesquisa se pauta, primeiramente, em uma abordagem histórico-conceitual da expressão Políticas Públicas. E, por meio desta, relaciona-se a evolução dos modelos de Estado com o surgimento das Políticas Públicas, entrelaçando tal construção com uma dialética de significados da expressão Políticas Públicas. Ulteriormente, ainda no capítulo 1, após a realização da construção dessa base paradigmática que sustentará o desenvolvimento da pesquisa, realiza-se um estudo do *policy cycle* dentro do contexto de uma Democracia participativa para, em seguida, efetuar um exame da competência para formulação das Políticas Públicas.

O capítulo 2 possui como escopo essencial o estudo da responsabilidade no contexto do planejamento e execução das Políticas Públicas. E, antes de adentrar especificamente nesse tópico, relaciona-se o princípio da eficiência com as Políticas Públicas, perpassando pelo próprio significado do princípio no ordenamento jurídico brasileiro e pelos obstáculos à eficiência dentro dessa perspectiva.

Na sequência, discorre-se acerca da responsabilidade do Estado e, para além dessa responsabilidade, questiona-se se haveria possibilidade de responsabilizar o agente político por detrás do Estado no que tange aos atos e omissões em matéria de Políticas Públicas. Para tanto, analisa-se a Lei de Improbidade Administrativa, relacionando-a, inclusive, com a Lei de Inelegibilidade e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Por fim, no capítulo 3, aborda-se a temática da possibilidade do controle das Políticas Públicas a ser realizado pelo Poder Legislativo, Poder Judiciário, Tribunal de Contas e Ministério Público.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 ABORDAGEM HISTÓRICO-CONCEITUAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A dignidade da pessoa humana, enquanto valor-fonte que conforma e inspira o ordenamento constitucional brasileiro vigente, “[...] representa um valor especial e distintivo reconhecido em cada ser humano como sendo merecedor de igual respeito, proteção e promoção.”¹ Em vista disso, o princípio da dignidade da pessoa humana nada mais é do que um atributo de qualquer ser humano.²

As Políticas Públicas possuem como fundamento esse princípio e objetivam a promoção dos direitos humanos. Há um compromisso, portanto, do Estado com a tutela da dignidade da pessoa humana e tal é apercebida pela própria redação do artigo 1º da Constituição Federal³, o qual situa esse princípio como norteador da República.

O processo que culminou no surgimento das Políticas Públicas está intimamente relacionado ao desenvolvimento dos modelos de Estado e, principalmente, pela história da promoção dos direitos. O Estado, enquanto “[...] organização política da sociedade, possui sua existência focada [...] na promoção e proteção dos direitos humanos.”⁴

Assim sendo, as primeiras noções da essencial proteção dos direitos humanos puderam ser apercebidas durante a civilização grega, na qual, prevalecia a premissa existencial de direitos inerentes aos seres humanos, cuja origem se pautou em aspectos divinos, sendo estes direitos caracterizados pela sua inviolabilidade.⁵

Ao longo da Idade Média, predominou o entendimento da existência de direitos do homem como sendo direitos naturais fundamentais de origem divina. Por conseguinte, o fim da Idade Média e do feudalismo marcou o início do modelo de

¹ SARLET, Ingo Wolfgang; NETO, Jayme Weingartner. *Constituição e Direito Penal: temas atuais e polêmicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 20-21.

² Idem.

³ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana”.

BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

⁴ AITH, Fernando. *Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos*. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 219.

⁵ Idem.

Estado Absolutista, o qual fora caracterizado pela concentração do poder nas mãos de um só homem: o monarca. Nesse Estado, os direitos humanos passaram por um processo de racionalização, afastando-se o caráter eminentemente religioso, cabendo apenas aos homens elencar e descobrir quais eram os direitos essenciais à sua existência.

Até então, não havia a perspectiva de um Estado garantidor de Direitos, muito menos um entendimento da essencialidade de Políticas Públicas como mecanismos aptos a garantir os direitos elencados como fundamentais.⁶

O marco primordial da consolidação e reconhecimento dos direitos do homem se deu no contexto da Revolução Francesa de 1789 e de seus movimentos, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Entretanto, o Estado ainda adotava uma postura de não intervenção, predominando o ideal do *laissez faire*, *laissez passer*, sendo os direitos fundamentais pautados numa prestação negativa do Estado.

Foi apenas na conjuntura do Estado Liberal que as noções de Estado de Direito começaram a surgir e cujas principais premissas norteadoras seriam: existência de um governo legalista, formalista, em que a estrutura social seria regida pelas leis e não pelos homens, tendo em vista a lei ser considerada como um mecanismo limitador do poder, o que divergiria da noção de poder absoluto do monarca vigente no Estado Absolutista.

O caminhar do Direito acompanhou, assim, ao longo dos anos, a evolução do Estado, o que expressa que este “[...] desenvolvimento acaba refletindo em mudanças no enquadramento desses direitos no bojo da teoria dos direitos fundamentais”⁷

Somente em meados do século XIX, diversas transformações sociais eclodiram, como, por exemplo, o surgimento de movimentos em prol da garantia de direitos sociais. Nesse ínterim, ocorreu uma mudança paradigmática acarretando na

⁶ A passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal a partir da racionalização dos direitos naturais acarretou no enfraquecimento do Estado Absolutista, no qual o poder do rei estava intimamente relacionado à providência divina, ou seja, há um enfraquecimento das concepções religiosas relacionadas ao poder diretivo. Exsurgem, nesse contexto, grandes nomes como Hobbes, Locke e Jean-Jacques Rousseau, os quais, cada um a sua maneira, contribuíram para o surgimento dos primeiros princípios que iriam acarretar em direitos fundamentais, como, por exemplo, a liberdade, a propriedade, igualdade, vida.

⁷ ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e Desafios*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017, p. 100.

passagem de uma perspectiva do Estado Liberal para o Estado Social de Direito, isto é, passou-se de uma postura abstencionista para uma postura prestacional.

Enquanto que as primeiras constituições garantiam a ausência do Estado nas relações sociais, com o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, constata-se que o bem-estar da sociedade nem sempre decorre da garantia das liberdades clássicas, mas sim do Estado, enquanto interventor, provedor e modulador de algumas ações econômicas. Há, então, a necessidade de pautas jurídicas e comportamentos estatais que estimulem e inibam determinadas condutas. Exsurge, nesse contexto, uma postura positiva do Estado, uma posição de protagonista no contexto econômico, político, social e administrativo.

O Estado Social de Direito, mais conhecido como Estado de Bem-Estar Social, “[...] não se contenta com a mera proclamação retórica da igualdade de todos perante a lei, assumindo como tarefa estatal a promoção efetiva dessa igualdade no mundo dos fatos”.⁸ O objetivo das ações do Estado passa a ser não mais apenas a garantia da liberdade dos indivíduos, mas a garantia do bem-estar dos cidadãos. O Estado não exerceria apenas seu papel de poder de polícia, mas passaria a interferir diretamente e reorientar comportamentos sociais, a economia e a própria dinâmica da sociedade.

Foi nesse contexto que os chamados direitos fundamentais de segunda geração foram inseridos nos textos constitucionais⁹, os quais demandam uma prestação positiva do Estado, precisando o Estado agir de maneira a garantir o bem-estar dos seus cidadãos, alterando, assim sendo, o *status quo* por meio de medidas proativas. Isso ocorreu em razão da formação de um contexto de extrema desigualdade social provocada pela premissa da livre iniciativa proposta pelo Estado

⁸ ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e Desafios*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017, p. 105.

⁹ Ressalte-se que a tratativa geracional ou dimensional dos direitos fundamentais foi proposta por diversos autores, como, por exemplo, Ingo Sarlet. No entanto, essas dimensões acabaram por levar a uma categorização dos direitos fundamentais e essa perspectiva geracional conduziu a uma visão monolítica, anacrônica, gerando a impressão da existência de saltos substitutivos. Por isso, quando, ao longo desse trabalho, faz-se referência aos direitos fundamentais de segunda geração, não se filia ao entendimento de que uma dimensão é superada com o advento de outra, pelo contrário, as gerações devem conviver harmoniosamente e concomitantemente. A própria Constituição Federal rompeu com o paradigma consolidado da divisão dos direitos, ao dispor no artigo 5º, § 1º que todos os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata e estão no mesmo plano jurídico. Assim, a utilização da nomenclatura geracional neste trabalho se faz para fins de diferenciação de quais direitos estão sendo tratados, isto é, se são aqueles que demandam um não agir estatal ou uma prestação positiva do Estado.

não-interventor e, em razão desse caos social, quebra-se a lógica liberal suscitando uma lógica pautada no assistencialismo caracterizador do chamado Estado Social.

Haja vista as asseverações acerca dos modelos de Estado, demonstra-se “[...] ser o Estado um dos principais agentes para a sua proteção e promoção, cabendo aos governos, dessa forma, adotar as políticas necessárias para que a plena realização dos direitos humanos seja, um dia, fato concreto”.¹⁰

É nesse cenário que exsurtem as Políticas Públicas, concebidas a partir do Estado de Bem-Estar social em meados do século XX, sendo tidas como ações de intervenção do Estado na esfera privada¹¹. E, dentro desse prisma, Bucci compreende que:

O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretiza, por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais, ditos direitos fundamentais de primeira geração, consistem em liberdades, os direitos sociais, ditos de segunda geração, consistem em poderes [...].¹²

Assim, foi apenas no período do Estado de Bem-Estar Social que as Políticas Públicas passaram a ganhar um maior destaque, posto que em tal âmbito vigeu as seguintes proposições caracterizadoras do Estado: Estado-providência, Estado propulsivo, Estado reflexivo e Estado incitador.¹³

O Estado, nessa perspectiva, apresentou um Direito eminentemente prospectivo e não mais retrospectivo, deixou-se de se preocupar com a preservação do passado, mas a esmerar-se na constituição e planejamento do futuro. Dessa forma, as Políticas Públicas se irromperam a partir da percepção da essencialidade de planejamento e cumprimento de metas estabelecidas.

¹⁰ AITH, Fernando. *Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos*. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 225-226.

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 245.

¹² BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas e direito administrativo*. Brasília: Revista de Informação Legislativa, ano 34, n. 133, jan/mar 1997, p. 90. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>

¹³ Maria Paula Dallari Bucci ressalta que há “[...] um direito do Estado-providência, baseado na ideia de prestações do Estado (serviços públicos); um direito do Estado propulsivo, centrado nos programas finalísticos, ; um direito do Estado reflexivo, cuja expressão são programas relacionais; e finalmente um direito do Estado incitador, fundado em atos incitadores, que combinam norma e persuasão.” BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 246.

As Políticas Públicas romperam com a perspectiva do Estado weberiano, no qual o Estado seria uma “máquina” a serviço do Príncipe, não sendo mais um instrumento a serviço da classe dominante, segundo a concepção marxista ortodoxa. Seria, na verdade, um Estado assistencialista, voltado para o bem-estar social (*Welfare State*).¹⁴ Deveria haver uma ação por parte do Estado na promoção de Políticas Públicas, isso porque “o próprio fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado [...]”.¹⁵

No entanto, com o advento da era constitucionalista, período denominado de Estado Democrático de Direito, absorve-se a noção de Política Pública criada no Estado de Bem-Estar Social, modificando-se seu escopo. A Política Pública não mais estará endereçada à intervenção do Estado na esfera privada, mas passará a ser considerada uma diretriz apta a direcionar a atuação estatal frente às demandas sociais e organizacionais, passando a apresentar “[...] um novo sentido, agora não mais de intervenção sobre a atividade privada, mas de diretriz geral, tanto para a ação de indivíduos e organizações, como do próprio Estado”.¹⁶

Dessa maneira, o “[...] Direito passa por uma mudança radical e estrutural com a ampliação da atuação do Estado por meio de políticas públicas”¹⁷. O *government by policies* substituiu o *government by law*¹⁸, havendo uma modificação do governo da lei pelo governo das políticas, o que significa que as políticas seriam uma evolução do paradigma predominante em momento anterior: o governo da lei em sentido formal.

Ressalte-se que essa evolução não é significado de violação do princípio da legalidade, pois as Políticas Públicas devem se dar considerando a legalidade, o que não deve ocorrer é o governo ser apenas lei em sentido formal, deve ser acima de tudo ação em prol do bem comum, do interesse público.

¹⁴ GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 77

¹⁵ BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 144.

¹⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 247.

¹⁷ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 56.

¹⁸ COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional, p. 74. In: ODÁLIA, Nilo (Org.). *Brasil- o desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções*. São Paulo: Unesp, 1989.

Segundo Comparato, essa substituição prevê, por exemplo, “[...] o desenvolvimento da técnica previdencial, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos - para a sua consecução”.¹⁹ Em suma, pressupõe planejamento. E este pode ser tido também, conforme entendimento do autor, como programação, já que não importa qual a denominação utilizada, pois o essencial é reconhecer que “[...] não há Estado Moderno que deixe de programar, de desenvolver políticas a longo prazo”²⁰.

Assim, “[...] governar não significa tão-só a administração do presente, isto é, a gestão de fatos conjunturais, mas também e sobretudo o planejamento do futuro, pelo estabelecimento de políticas a médio e longo prazos.”²¹ E para Comparato:

Até mesmo os governos mais agressivamente inimigos da intervenção estatal, na atualidade, são obrigados a programar o desenvolvimento de suas políticas liberais a longo prazo [...] O que significa dizer que qualquer governo decidido a aplicar políticas duradouras e coerentes é obrigado a planejar.²²

Em uma primeira análise do significado das Políticas Públicas propriamente ditas, pode-se asseverar que tais acabam sendo “[...] ações dos governos- o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*”.²³ Complementarmente, Massa-Arzabe elucida:

Enquanto o *government by law* é precipuamente voltado à redução da complexidade na ordenação da sociedade e à estabilização da tensão inerente entre factividade e validade, o *government by policies* responde pelo fenômeno da chamada inflação legislativa, ou seja, caracteriza-se por uma complexidade normativa aparentemente caótica. A ação estatal por meio de políticas públicas vem exatamente dar conta da complexidade social, sem reduzi-la ao modo como o modelo anterior o fazia.²⁴

Nesse sentido, as Políticas Públicas poderiam ser tidas como um mecanismo de resposta a aspectos sociais com alguma complexidade que demandariam uma

¹⁹ COMPARATO, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional, p. 74. In: ODÁLIA, Nilo (Org.). *Brasil- o desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções*. São Paulo: Unesp, 1989.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

²² Idem.

²³ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 252.

²⁴ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 54.

ação positiva do Estado de maneira a permitir “[...] o encaminhamento e tratamento do problema de forma mais razoável e possibilitando aos agentes causadores do problema em questão uma reconceitualização de si, de suas próprias ações frente ao mundo e da realidade em seu entorno.”²⁵

Em outra perspectiva da temática, Dworkin realizou uma distinção entre regras, princípios e Políticas Públicas e, para o autor, há “[...] outros padrões normativos que guiam a decisão em casos complexos, além das regras jurídicas [...], padrões que não funcionam como regras, mas operam de modo diverso, como princípios, diretrizes (*policies*) e outros tipos de padrão.”²⁶

Dworkin concebe a *policy* como “[...] o tipo de norma jurídica que estabelece um objetivo a ser alcançado, geralmente destinado a aprimorar aspectos sociais, econômicos ou políticos da comunidade.”²⁷ Dessa maneira, a noção de política seria divergente da noção de princípio, isso pois as “[...] argumentações jurídicas de princípios tendem a estabelecer um direito individual, enquanto as argumentações jurídicas de políticas visam estabelecer uma meta ou finalidade coletiva.”²⁸ *Policies* enquanto diretrizes, seriam proposições normativas, cuja finalidade é a definição de metas, estabelecimento de finalidades.

Em contraste a tal compreensão é a concepção de Comparato, pois, para ele, “[...] a política como programa de ação, é de ordem negativa. Ela não é uma norma nem um ato, ou seja, ela se distingue nitidamente dos elementos da realidade jurídica [...]”²⁹, é, acima de tudo “[...] uma atividade, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado. [...] A política, como conjunto de normas e atos, é unificada pela sua finalidade”.³⁰

Para Eros Grau, “a expressão política pública designa atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem demarcada separação entre o Estado e sociedade [...]”³¹. Assim, “a expressão políticas públicas designa todas as atuações

²⁵ MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 57.

²⁶ Ibidem, p. 55.

²⁷ Ibidem, p. 61.

²⁸ COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Revista de Brasília: Informação Legislativa, a. 35, n. 138, abr./jun., 1998, p. 44. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/364/r138-04.pdf?sequence=4>

²⁹ Idem.

³⁰ Ibidem, p. 45.

³¹ GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 25.

do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social”.³²

Já Fernando Aith, considera “[...] política pública a atividade estatal de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações voltadas à consolidação do Estado Democrático de Direito e à promoção e proteção dos direitos humanos”³³, apresentando uma perspectiva da temática diferenciada de Eros Grau em relação ao fato de que Políticas Públicas não seriam todas as atuações do Estado, mas sim a atividade de elaboração, planejamento, execução e financiamento de ações dentro do contexto do Estado Democrático de Direito.

Para Sônia Draibe, as Políticas Públicas estariam relacionadas à um sistema de políticas, seriam um “[...] conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população, organizados numa determinada área de implantação”.³⁴ Nessa perspectiva, há a incorporação da dimensão temporal das Políticas Públicas e por esse motivo, para a autora, Políticas Públicas seriam ações em conjunto que tenderiam a perdurar ao longo dos anos, não sendo assim ações pontuais.

Já Maria Paula Dallari Bucci, que apresenta diversas obras em relação à temática, elucida que as “Políticas Públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”³⁵, ou “programas de ação governamental voltados à concretização de direitos”³⁶, os quais “[...] funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar a coletividade de interesses”³⁷, ou, ainda, Políticas Públicas como “[...] a coordenação dos meios à disposição do Estado,

³² GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 26.

³³ AITH, Fernando. *Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos*. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 232.

³⁴ DRAIBE, Sônia Miriam. *A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda*. Caderno de Pesquisa, n. 34, NEPP/UNICAMP, 1998, p. 28. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/upload/documents/publicacoes/647830ddd3537bf03283c89a30ba035e.pdf>

³⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 241.

³⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de Políticas Públicas para a concretização dos Direitos Humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari, et al. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001, 60p (Caderno Pólis, 2), p. 13. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>

³⁷ Idem.

harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados [...]”.³⁸ Assim sendo, Bucci conclui:

Segundo uma definição estipulativa: toda política pública é um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. Os elementos das políticas públicas são o fim da ação governamental, as metas nas quais se desdobra esse fim, os meios alocados para a realização das metas e, finalmente, os processos de sua realização.³⁹

Conforme Rodrigo Kanayama, Política Pública é “[...] um conjunto de programas e ações governamentais com vista a atender aos preceitos constitucionais [...]”⁴⁰ Sendo que é esse conjunto que possui a incumbência de suprir as necessidades da sociedade, efetivar direitos, garantir o próprio funcionamento estatal, tudo isso a partir de objetivos gerais e específicos elencados pelos governos.⁴¹

E, dentro dessa ótica de concretização dos direitos fundamentais, Breus argumenta que “[...]a política pública deve ser considerada como um dos mecanismos centrais e mais abrangentes de atuação da Administração com vistas à efetivação dos Direitos Fundamentais, sobretudo, dos direitos sociais, econômicos e culturais.”⁴²

Para Barboza e Kozicki, as Políticas Públicas podem ser relacionadas “[...] aos programas de ações governamentais que buscam a realização de metas coletivas como um todo, especialmente na área social (pleno emprego, saúde pública, moradia, etc)”.⁴³

³⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas e direito administrativo*. Revista De Informação Legislativa: Brasília, a. 34, n. 133, jan./mar., 1997. Pag. 91. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r133-10.PDF?sequence=4>

³⁹ Idem.

⁴⁰ KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas*. 2012. 226 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito, Curitiba, 2012, p. 5. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴¹ Idem.

⁴² BREUS, Thiago Lima. O governo por contrato (s) e a concretização de políticas públicas horizontais como mecanismos de justiça distributiva. 2015. 277 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito, Curitiba, 2015, p. 63. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40312/R%20-%20T%20-%20THIAGO%20LIMA%20BREUS.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

⁴³ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. *Judicialização da Política e controle judicial das Políticas Públicas*. Revista de Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-85, jan-jun, 2012, p. 72. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970>

Haja vista a supracitada dialética de significados da expressão Políticas Públicas e considerando a contraposição de argumentos conceituais acerca das Políticas Públicas de maneira a organizar de maneira lógica um conhecimento, percebe-se que há argumentos similares entre os conceitos.

Portanto, adota-se, neste trabalho, o entendimento de que Políticas Públicas são os mecanismos aptos e necessários para a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição, conforme Kanayama e Breus. São os instrumentos pelos quais os preceitos constitucionais poderão ser atendidos, em especial, na área social, como defende Barboza e Kozicki. E, como defendido por Comparato, são, essencialmente, uma atividade voltada a uma finalidade específica, dentro de uma perspectiva dinâmica e não estática.

Deste modo, a expressão Políticas Públicas é exemplo de um conceito jurídico indeterminado, o qual, por meio da apreciação dessas diversas definições, pode ser caracterizado por alguns elementos centrais, quais sejam: é uma atividade, enquanto conjunto coordenado de ações, realizado, em regra, pela iniciativa do Estado e cujo escopo é socialmente pertinente. E tais generalidades servirão como base estrutural para posterior análise da responsabilidade do Estado no planejamento e elaboração de Políticas Públicas.

2.2 *POLICY CYCLE*: uma abordagem sequencial das políticas públicas

Compreende-se que as Políticas Públicas estão inseridas dentro de um processo complexo, o chamado *policy cycle*. Não são apenas uma finalidade, uma mera realização de metas ou um meio de proporcionar bens, serviços à população, mas sim, um processo de construção das decisões políticas, no qual se valorizam o contraditório e a dimensão participativa da população na formulação de Políticas Públicas.

Segundo Maria Paula Dallari Bucci, “as políticas públicas definem-se como programas de ação governamental, em cuja formação há um elemento processual estruturante: [...] é um programa de ação governamental que resulta de um processo [...]”⁴⁴. Em suma, Souza esclarece que:

⁴⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013, p. 109.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).⁴⁵

Esse processo é conhecido por *Policy-making process*, *policy cycle* ou processo de elaboração das Políticas Públicas.

De acordo com o modelo de abordagem sequencial das Políticas Públicas, poder-se-ia dividi-las em algumas fases, quais sejam, identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. Essa divisão advém da própria noção de *policy cycle*, a qual "[...] ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública".⁴⁶

Há diversas propostas de fases do *policy cycle*, sendo que, em geral, "comum a todas as propostas são as fases de formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas."⁴⁷ De acordo com Lima:

A fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia. A avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política.⁴⁸

No entanto, é necessário sublinhar que deve haver uma interdependência entre a formulação e a execução, pois as fases não podem ser tidas como etapas autônomas. Assim, o grande óbice às Políticas Públicas seria a dissociação entre a elaboração e a implementação, já que "[...] a trajetória e conformação do processo de implementação são influenciadas pelas características e o conteúdo do plano,

⁴⁵ SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 26. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>

⁴⁶ FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-260, jun. 2000, p. 226. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. *Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas*. Curitiba: Revista de Sociologia e Política v. 21, nº 48, dez. 2013, p. 101. Disponível em: https://www.academia.edu/12655255/Implementa%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAlicas_perspectivas_anal%C3%ADticas

pelas estruturas e dinâmicas dos espaços organizacionais e pelas ideias, valores e as concepções de mundo dos atores implementadores”.⁴⁹

Essa ausência de correlação acarretaria circunstâncias nas quais uma Política Pública acaba sendo formulada, mas não implementada ou, até mesmo, em uma interrupção da execução de uma Política Pública devido a alguns fatores, tais como a mudança de governo.

Ademais, o *policy cycle* demanda cada vez mais uma participação ativa da sociedade civil organizada. Nesse aspecto, destaca-se a Teoria da Ação Comunicativa ou Agir Comunicativo de Habermas, na qual se pressupõe um abandono da visão egocêntrica para uma construção de um racionalismo pautado na comunicação intersubjetiva com o intuito de alcançar um entendimento.⁵⁰ Falar sobre o agir comunicativo de Habermas é tratar, portanto, de um espaço de construção democrática, no qual há a promoção de um ambiente de diálogo entre a sociedade, de maneira a permitir que todas as pessoas possam se manifestar.

Somente com a construção desse ambiente de diálogo, já sublinhado por Habermas como espaço de construção democrática, é que haveria a implantação efetiva dos direitos sociais elencados no texto constitucional, surgindo, conseqüentemente, a primeira fase do processo do *policy cycle*.

Segundo Frey, a primeira fase é a etapa de percepção e definição de problemas e é nesse momento que um problema social se transforma em problema político e administrativo e surge um *policy issues*. O *policy issues* nada mais é do que questões que “[...] vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um *policy cycle*.”⁵¹ Essas questões chegam, frequentemente, na pauta da agenda política por meio de demandas sociais, do destaque da mídia ou de grupos políticos e da Administração Pública, tudo dentro do contexto da democracia participativa. Segundo Secchi:

⁴⁹ LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. *Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas*. Curitiba: Revista de Sociologia e Política v. 21, nº 48, dez. 2013, p. 109. Disponível em: https://www.academia.edu/12655255/Implementa%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_perspectivas_anal%C3%ADticas.

⁵⁰ PINTO, José Marcelino de Rezende. *A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar*. Paidéia: Ribeirão Preto, 1995, n.8-9, p. 80. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1995000100007

⁵¹ FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-260, jun. 2000, p. 227. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>

[...] um problema público não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público, portanto, é um conceito subjetivo ou, melhor ainda, intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes⁵².

Assim, as Políticas Públicas, enquanto instrumentos da ação governamental, estabelecem uma necessária e íntima relação com a democracia participativa, especialmente em razão da essencialidade da dimensão participativa da sociedade civil na gestão da coisa pública. Somente com a participação da sociedade é que novos temas na agenda pública passam a ser sugeridos pela população.

Essa dimensão participativa é prevista, inclusive, na perspectiva constitucional, pois o artigo 204, II, da Constituição Federal⁵³ preceitua a participação popular como eixo fundamental para a formulação das Políticas Públicas, ou seja, seria por meio da mobilização da população que a Administração Pública poderia captar de maneira mais eficaz os problemas sociais, estruturando ações que fossem aptas a assegurar os direitos dos cidadãos. Portanto, haveria uma interação entre sociedade e governo, na qual “[...] sujeitos diversos interagem no processo de deliberação, gestão e controle social das políticas públicas, nas diversas áreas sociais”⁵⁴

Ulteriormente a essa fase de percepção e definição de problemas dentro de uma dimensão participativa, exsurge a segunda fase do *policy cycle*: a fase do “*agenda setting*”. Nesse ponto é que “[...] se decide se um tema vem sendo inserido na pauta da política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação”.⁵⁵ Assim, a agenda é uma listagem de prioridades de atuação da gestão pública, na qual se elencam os problemas ou temas de relevante interesse público que carecem de ações governamentais, demandando a formulação de Políticas Públicas aptas a enfrentar tais temáticas.

⁵² SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016, p. 45.

⁵³ “Art. 204, II: participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.” BRASIL, *Constituição Federativa do Brasil de 1988*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

⁵⁴ ROCHA, Roberto. *A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil*. São Luis/ MA: Revista Pós Ciências Sociais, v. 1, n. 11, 2009. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114

⁵⁵ FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-260, jun. 2000, p. 227. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>

Após a formação da agenda, surge a fase de elaboração de programas e de decisão. Esse é o momento em que se escolhe a ação mais apropriada, no qual se determina a Política Pública. Logo, “a partir da introdução do problema na agenda, os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas são cruciais”.⁵⁶

Com o programa elaborado, surge a fase de implementação da Política Pública. Tida como uma das mais importantes, é nela em que “[...] regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações.”⁵⁷ Assim, para Secchi:

A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de política pública (saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão etc.) Mais do que isso, estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados.⁵⁸

Ainda há a fase de avaliação de políticas (*policy analysis*) e correção de ação, é nela que ocorrem os julgamentos em relação aos impactos, sejam estes positivos ou negativos, na sociedade. É por meio desta fase que “[...] apreciam-se os programas já implementados no tocante aos seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros.”⁵⁹

Pode-se afirmar que essa é a fase do *policy cycle* em que ocorre um *feedback* sobre as fases anteriores, em que se examina o desempenho da política pública em relação ao objetivo inicialmente designado. Essa avaliação é essencial por ser um instrumento de controle social e de coordenação das políticas, já que a avaliação “[...] pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo [...]”⁶⁰.

⁵⁶ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016, p. 48.

⁵⁷ Ibidem, p. 55.

⁵⁸ Ibidem, p. 56.

⁵⁹ FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-260, jun. 2000, p. 228. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>

⁶⁰ Idem.

Nesse ínterim, afere-se que existiria na fase de avaliação das Políticas Públicas a possibilidade de responsabilizar o Estado por algum obstáculo ocorrido na implementação e/ou concretização da Política Pública. E, isso está intimamente relacionado com a fase da extinção das Políticas Públicas, pois há diversas causas de extinção elencadas, tais como: extinção por perda do objeto, quando a questão problemática em apreço é resolvida pela Política Pública; ou quando há uma extinção da Política Pública em decorrência da percepção de sua ineficácia; ou extinção em razão da perda de importância do problema antes elencado como parte da agenda política e social; ou, ainda, extinção da Política Pública que possui validade determinada.⁶¹

As questões acima elencadas podem trazer novos questionamentos, como: o descaso, inoperância, ineficiência e incompetência do agir político. Esses fatores poderiam ser responsáveis pela extinção de uma Política Pública.

Dessa maneira, “[...] a implantação efetiva dos direitos sociais depende da realização de políticas públicas, cujas linhas gerais também estão estabelecidas na Constituição”⁶², a qual ocorrerá dentro do *policy cycle* em um contexto de democracia participativa.

2.3 ORGANIZAÇÃO ESTRUTURAL DOS PODERES E POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise da competência para formulação das Políticas Públicas

Há um compromisso constitucional do Estado com a criação de Políticas Públicas que sejam aptas a concretizar os princípios e regras constitucionais, cujo aporte principiológico é pautado no princípio da dignidade da pessoa humana.

Nessa perspectiva constitucional, os direitos fundamentais se tornam parâmetros ou ideais a serem perquiridos pela sociedade. As normas estruturantes do poder político advindas da Constituição são essenciais enquanto definidoras de escopos, instrumentos, diretrizes (*policies*). Em suma, enquanto mecanismos estruturantes não só do Estado, mas do âmbito social como um todo. Logo, há

⁶¹ SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016, p. 67.

⁶² FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. Conselhos gestores e Democracia Participativa – O papel do Ministério Público. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001, 60p (Caderno Pólis, 2), p. 44. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>

normas constitucionais que impõe a construção de Políticas Públicas, enquanto diretrizes e princípios norteadores do atuar do poder público.

Deve-se adotar “[...] como *a priori* das políticas públicas a concepção de Constituição Dirigente, ou seja, o grande pacto político e social que estabelece um conjunto de indicações formais que servem de pano de fundo das ações governamentais”.⁶³ E são essas indicações formais advindas da Constituição Dirigente que passam a ser consideradas como “plano de fundo” da formulação das políticas públicas. E, nesse sentido, Ohlweiler ressalta que:

Qualquer política pública, dessa forma, deve estar vocacionada para fazer acontecer os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil indicados no artigo 3º da Constituição Federal [...]. Tais indicações já se constituem por si em indicações de políticas públicas⁶⁴

Assim, “[...] qualquer planejamento administrativo deve ser orientado por este autêntico modo-de-ser, uma postura fenomenológica de agir constitucional”⁶⁵, sendo que as ações governamentais ou Políticas Públicas passam a ser um corolário da força normativa da Constituição, pois advêm de uma construção legítima de programas governamentais, cuja base paradigmática são as diretrizes constitucionais, sejam estas balizas positivas e negativas a serem observadas ao longo do exercício do poder estatal.

Definidas as fases de estruturação, surge a necessidade da análise sobre a iniciativa das Políticas Públicas. Há diversos atores responsáveis de alguma maneira pela formulação das Políticas Públicas, seja o Poder Executivo, o Poder Legislativo, a própria sociedade civil no contexto da democracia participativa, as organizações não governamentais, entre outras figuras. Porém, para compreensão da competência na formulação dessas políticas, deve-se ir além. É primordial investigar a quem, na prática da gestão pública, é incumbida a tarefa de formulá-las.

E é nessa perspectiva que desponta a relação da separação dos poderes, proposta por Montesquieu, com as Políticas Públicas. Qual seria o Poder com aptidão elaborativa de tais políticas? Poder Executivo? Poder Legislativo?

⁶³ OHLWEILER, Leonel. *A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito Administrativo moderno*. Paraíba: Verba Juris, ano 6, n. 6, jan./ dez. 2007, p. 275. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/vj/article/view/14868>

⁶⁴ *Ibidem*, p. 282.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 275.

Poder-se-ia presumir, inicialmente, que seria de competência do Poder Legislativo, enquanto Poder composto de representantes do povo e com legitimidade popular em um Estado Democrático, formular as linhas de Políticas Públicas. Segundo a clássica separação dos poderes, a tarefa de legislar é incumbida, de maneira típica, a esse poder. Essa prerrogativa “[...] pressupõe que ao órgão parlamentar deva ser dada a possibilidade de iniciar o processo legislativo, exceto quando haja expressa previsão em sentido contrário na própria Constituição.”⁶⁶ E, essa expressa previsão seria relacionada com a iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo, a qual deve ser interpretada de maneira restritiva.

Ao examinar a temática sob a perspectiva da tradicional separação de poderes de Montesquieu, o Poder Executivo não teria competência para propor projetos de lei em nenhuma circunstância. Entretanto, sob outra ótica e, sob a qual o Brasil está inserido, “[...] as Constituições brasileiras tradicionalmente não só atribuem ao Chefe do Governo a possibilidade de propor projetos de lei, como também lhe conferem a exclusividade dessa iniciativa, em alguns casos.”⁶⁷

A iniciativa legislativa se subdivide em duas ramificações: iniciativa comum, na qual as proposições legislativas podem ser realizadas por Deputados Federais, Senadores, Comissão ou até mesmo pelo Presidente da República; e iniciativa privativa, a qual pressupõe a competência exclusiva de algumas autoridades para a proposição de projetos de lei.

Por meio da iniciativa privativa, por exemplo, o Poder Executivo acaba, por vezes, adentrando na esfera do Legislativo e, em geral, as matérias tratadas nesses projetos de lei se referem à questões de economia interna ou sobre atribuições constitucionais.⁶⁸

Além disso, as linhas de Políticas Públicas, as quais são organizadas de acordo com os comandos constitucionais e com a agenda pública, podem ser concretizadas por meio de leis de caráter geral e abstrato. No entanto, salienta-se que as Políticas Públicas não se materializam apenas por meio de leis.

⁶⁶ CAVALCANTE FILHO, João Trindade Cavalcante. *Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal*. Textos para Discussão, n. 122. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2013, p. 12. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal>

⁶⁷ *Ibidem*, p. 07.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 11.

As Políticas Públicas podem também ser exteriorizadas por meio de atos normativos, decretos, portarias ou resoluções, como ocorre, por exemplo, com o “Programa Novo Mais Educação”, o qual foi criado pela Portaria MEC nº 1.144/2016 e regido pela Resolução FNDE nº 17/2017.

Assim, não haveria a observância da lógica calcada na normatividade kelseniana, pois, para Kelsen, a norma só seria considerada válida quando promanada de um ato legítimo formalmente constituído. E, no contexto das Políticas Públicas,

[...] frequentemente decretos e leis estão subordinados à racionalidade de uma portaria ou de uma resolução, e muitas vezes são implementadas por pressões da sociedade organizada à qual responde o Estado com atos e programas, nem sempre juridicamente formulados.⁶⁹

Essas asseverações expostas demonstram que a lógica da formulação das Políticas Públicas, por vezes, não está pautada na concretização apenas por meio de um conjunto formal de regras, em uma lógica que implica ao de atos administrativos normativos. Em diversos momentos, uma lei ou um decreto dependem diretamente, para sua concretização, de uma resolução ou portaria, o que demonstra uma relação de subordinação entre tais.

Contudo, para a concretização das Políticas Públicas há a demonstração de que “[...] o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade ‘formadora’ do direito nas mãos do governo (Poder Executivo), perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições”.⁷⁰ O Poder Executivo teria que executar, nesse sentido, os planos elaborados pelo Legislativo. No entanto, “[...] não parece lógico que as políticas possam ser impostas pelo Legislativo ao Executivo.”⁷¹

Segundo Sarmiento, “[...] os poderes Executivo e Legislativo (mais o primeiro do que o segundo) possuem em seus quadros pessoas com a necessária formação especializada para assessorá-los na tomada das complexas decisões requeridas nesta área.”⁷²

⁶⁹ GONÇALVES, Alcindo. Políticas públicas e a ciência política. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 94.

⁷⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 270.

⁷¹ Ibidem, p. 271.

⁷² SARMENTO, Daniel. *A proteção Judicial dos Direitos Sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos*.

Mostrar-se-ia mais adequado que houvesse uma ação conjunta entre os Poderes, rompendo com a perspectiva de separação absoluta e assumindo a percepção calcada no *check and balances*, devendo-se invocar o sistema de freios e contrapesos, o qual pressupõe uma atuação conjunta, balanceada e equilibrada entre os poderes. Portanto, “[...] a formulação de uma política pública consiste mais em estabelecer uma conexão entre as atribuições de órgãos já existentes, de modo a efetivar um direito social.”⁷³

Destarte, “[...] exige-se um entrelaçamento e uma atuação simultânea entre Legislativo e Executivo, numa verdadeira conexão de funções legislativas, regulamentares, planificadoras, administrativas e militares.”⁷⁴ Por isso, as Políticas Públicas deveriam “[...] ser realizadas pelo Executivo, por iniciativa sua, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo”⁷⁵, sendo que seria uma incumbência do Legislativo a formulação de, ao menos, as linhas gerais das Políticas Públicas, enquanto que o Poder Executivo apresentaria a função de operacioná-las, de maneira a concretizar os objetivos do legislador.⁷⁶

Mas esse formato seria uma dinâmica padrão, que poderia ser relativizada, até porque o Poder Executivo, em suas atribuições exclusivas, pode iniciar projetos de lei sobre Políticas Públicas dentro do rol taxativo de competências exclusivas previstas ao longo do texto constitucional. É exemplo dessa competência privativa o art. 165, I a III, da Constituição Federal vigente, que prevê a competência exclusiva do Presidente da República para apresentar ao Congresso projetos de lei em matéria orçamentária.⁷⁷

Nesse sentido, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) Nº 45/DF, o Ministro Celso de Mello afirmou, em decisão monocrática, que

Disponível em: <http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/17-a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos/a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos-daniel-sarmento.pdf>

⁷³ CAVALCANTE FILHO, João Trindade Cavalcante. *Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal*. Textos para Discussão, n. 122. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2013, p. 22. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal>

⁷⁴ Ibidem, p. 26.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.” BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

“[...] a atribuição de formular e de implementar políticas [...] reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo”.⁷⁸

Não obstante, deve-se atentar para o caráter temporal da Política Pública quando realizada pelo Executivo. As Políticas Públicas deveriam conter o caráter de longo prazo, sendo que a execução de tal programa deveria ultrapassar a duração do próprio governo, caso contrário, acarretaria na interrupção da execução de tal em razão do final do governo formulador da Política Pública. Logo, “os objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia. As leis de plano, portanto, conciliam princípio republicano e democrático com as demandas da estabilidade e da governabilidade.”⁷⁹

E, nesse contexto, a Administração Pública, enquanto parte integrante do Poder Executivo, não pode ser tida como um agente neutro na execução das Políticas Públicas, pelo contrário, possui um papel definidor na sua formulação. Por isso, Bucci destaca que:

[...] o sucesso da política pública, qualquer que seja ela, está relacionado com a qualidade do processo administrativo que precede a sua realização e que a implementa. As informações sobre a realidade a transformar, a capacitação técnica e a vinculação profissional dos servidores públicos, a disciplina dos serviços públicos, enfim, a solução dos problemas inseridos no processo administrativo [...] determinarão, no plano concreto, os resultados da política pública como instrumento de desenvolvimento.⁸⁰

Embora o Poder Legislativo apresente a prerrogativa de concretizar direitos sociais por meio da formulação de Políticas Públicas, inclusive em razão do art. 5º, § 1º da CF⁸¹, por exemplo, há um rol de previsões constitucionais que permitem ao Poder Executivo competência para formulação de projetos de lei de Políticas Públicas, devido à chamada competência exclusiva.

É visível a ocorrência de uma remodelação do modelo tripartite inicialmente estruturado, no qual predominava a premissa de independência entre os poderes.

⁷⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* nº 45/DF- Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Informativo STF, 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>.

⁷⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 271.

⁸⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas e Direito Administrativo*. Brasília: Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. P. 97 Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>

⁸¹ “Art. 5º: §1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.” BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Há dessa maneira, em relação à iniciativa das Políticas Públicas, uma interdependência e entrelaçamento entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, no qual ambos, conjuntamente, irão formular e executar as Políticas Públicas.

Diante das reflexões esposadas, percebe-se que na prática o Estado, seja por meio do Poder Legislativo ou Poder Executivo, vê-se obrigado a escolher as prioridades dentro de uma extensa lista de reivindicações sociais e de diversas necessidades na agenda política, constituindo obstáculo à plena e ampla concretização dos direitos sociais e das demandas da sociedade. Todavia, a responsabilidade do Estado em criar e executar Políticas Públicas de maneira a concretizar os direitos dos cidadãos não pode ser afastada. Pelo contrário, em se tratando de direitos constitucionalmente previstos, a responsabilidade do Estado é ainda maior, o que acarreta na essencial análise das consequências sob o âmbito da Responsabilidade Estatal no planejamento e na execução das Políticas Públicas.

3 RESPONSABILIDADE NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: íntima relação para a concretização dos direitos fundamentais expressos na Constituição

Políticas Públicas nada mais são do que mecanismos aptos e necessários para a concretização dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, em especial, dos direitos sociais. Diante da existência de direitos constitucionais cuja fruição dependa de uma ação estatal, é primordial que haja a implementação de programas e ações e que tais sejam concretizados de maneira eficiente a fim de realizar os objetivos, direitos e garantias previstos em sede constitucional.

A Constituição Federal de 1988 contém a enumeração de diversas metas da República Federal do Brasil no artigo 3º, dentre as quais se destacam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização; redução das desigualdades sociais e regionais; dentre outros.⁸²

E é por meio de Políticas Públicas que tais escopos poderão ser viabilizados pelo Estado, visto que a formulação de Políticas Públicas não é uma mera liberalidade do Poder Executivo ou do Poder Legislativo, pelo contrário, é um mandamento constitucional vinculante à ação Estatal. Dessa maneira, “[...] políticas públicas são indispensáveis para a garantia e a promoção de direitos fundamentais [...]”.⁸³

A viabilização dos direitos fundamentais por meio das Políticas Públicas está intimamente relacionada com escolhas, sejam estas amplas ou específicas.

⁸² BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

⁸³ BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. Academia.edu, p. 8. Disponível em: https://www.academia.edu/7784818/Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o_das_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_em_mat%C3%A9ria_de_direitos_fundamentais._O_controle_pol%C3%ADtico-social_e_o_controle_jur%C3%ADdico_no_esp%C3%A7o_democr%C3%A1tico. Acesso em: 15 de junho de 2018.

⁸⁴ KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas*. 2012. 226 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito, Curitiba, 2012, p. 143. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Segundo Kanayama, as *escolhas amplas* são aquelas que elegem um fim para as Políticas Públicas dentro dos limites estabelecidos constitucionalmente, nada mais são do que as linhas gerais. Em contrapartida, as *escolhas específicas* são aquelas que elegem um instrumento para a concretização das Políticas Públicas. Destaca-se que a escolha específica somente ocorreria após a conclusão da escolha ampla.⁸⁴

Nesse sentido, Kanayama discorre acerca de um exemplo apto a exemplificar a diferenciação entre a tipologia da escolha. Para ele, “[...] fixa-se a política pública (erradicação de doença transmissível por mosquito, por exemplo); sabe-se que há quantia disponível para aplicar nessa política; definem-se os meios e instrumentos exigidos para cumprir o desiderato.”⁸⁵ Dessa maneira, a fixação da Política Pública de saúde seria a *escolha ampla*, enquanto que a escolha dos meios para a erradicação dos mosquitos, citado no exemplo, seria a *escolha específica*.

No entanto, tendo em vista a perspectiva de que uma Política Pública seria viabilizada por meio de *escolhas*, deve-se atentar para o fato de que uma Política Pública transcende a categoria de plano ou programa, é algo para além de uma atividade de planejamento, logo, segundo Bucci, “a Política Pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa.”⁸⁶

Numa faceta mais clássica, “o planejamento é visto como o processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro [...]”⁸⁷. Desta feita, planejamento acarretaria em um plano. E plano seria o resultado do planejamento, seria a sua formalização. Neste caso, percebe-se que essa perspectiva corresponde à concepção tradicional vigente no Brasil: de que o planejamento está ligado consequentemente à elaboração de planos⁸⁸, os quais seriam uma ferramenta capaz de prever e controlar o futuro.

Embora as Políticas Públicas, enquanto programa de ação governamental, possam ser exteriorizadas mediante o instrumento jurídico do plano, como, por

⁸⁴ KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas*. 2012. 226 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito, Curitiba, 2012, p. 143. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁸⁵ Idem.

⁸⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 259.

⁸⁷ OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*. Rev. Adm. Pública [online], Rio de Janeiro, 2006, vol.40, n.2, p. 282. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>

⁸⁸ Idem.

exemplo, no caso do Plano Novo Mais Educação, elas podem não ser assim externadas, como é o caso da Lei Maria da Penha, a qual faz parte de uma linha de Políticas Públicas de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Desta feita, as Políticas Públicas não podem ser reduzidas conceitualmente como sendo meros planos ou programas. Segundo Bucci, “a política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com participação dos agentes públicos e privados.”⁸⁹

Logo, Políticas Públicas não podem ser tidas como simples planejamento, na concepção tradicional do termo, que acarreta em um plano. São mais do que isso. As Políticas Públicas estão envoltas de diversas fases que vão desde a percepção e definição de problemas, elaboração de programas, implementação, avaliação e, até mesmo, extinção. Políticas Públicas estão inseridas dentro de um contexto de processo de construção de decisões político-sociais que demanda a participação ativa da sociedade civil, não se resumindo, portanto, em apenas planos ou programas. Em suma, é um processo de escolha dos meios para a realização de objetivos socialmente relevantes.

Diante das informações tecidas, reitera-se que todas as escolhas realizadas devem estar direcionadas à ampla eficiência das Políticas Públicas, do contrário, infringir-se-ia o princípio da boa administração pública, o qual consiste no “[...] direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social [...]”.⁹⁰ E contrariar tal princípio, provoca uma ineficiência da ação governamental e, por conseguinte, uma indispensável responsabilidade do Estado por suas condutas omissivas e/ou comissivas.

3.1.1 Eficiência das escolhas públicas

⁸⁹ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002, p. 259.

⁹⁰ FREITAS, Juarez. *As Políticas Públicas e o Direito Fundamental à boa administração*. Revista Nomos, Fortaleza, v. 35, n. 01, 2015, p. 198. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079>

O princípio da eficiência foi inserido no texto constitucional em 1998 com a Emenda Constitucional nº 19 e, a partir deste momento, foi expressamente prevista no artigo 37 da Constituição Federal. Dessa maneira, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve ter como objetivo a concretização do princípio da eficiência.⁹¹

O princípio da eficiência passa a ser então uma diretriz da atuação do Estado, sendo uma premissa integrante e estrutural do funcionamento e da racionalidade da Administração Pública.

Diante de tais considerações basilares, merece destaque que este princípio não pode ser concebido de maneira apartada dos demais princípios da Administração Pública presentes no artigo 37, isso pois, o princípio da unidade da Constituição exige que os princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência caminhem juntos nos moldes do princípio da legalidade, não havendo qualquer hierarquia entre eles.

Uma Administração Pública eficiente será aquela que, no decorrer de sua atuação, não se desvincular de nenhum destes princípios, caso contrário, a violação de qualquer um deles, mesmo que individualmente, acarretará na sua ineficiência.

Assim sendo, de acordo com Egon Bockmann Moreira, “o princípio da eficiência configura parâmetro de definição da atuação administrativa e visa garantir os direitos dos particulares”.⁹² Ademais, de acordo com essa principiologia, a Administração Pública apenas deve atuar de maneira a praticar atos eficientes, tentando evitar, ao máximo, condutas, sejam estas comissivas ou omissivas, que sejam ineficientes. Isto é, “a Administração não pode praticar atos que sejam ineficientes, nem se abster inercialmente da prática de atos eficientes (abrangendo toda e qualquer conduta administrativa do Estado)”.⁹³ E, nesse sentido,

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.⁹⁴

⁹¹ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

⁹² MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: Princípios constitucionais*, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 240.

⁹³ Idem.

⁹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p.

Maria Sylvia Di Pietro entende que a eficiência apresenta dois aspectos (subjetivo e objetivo) a serem observados, quais sejam: princípio da eficiência considerado no contexto do modo de atuação do agente público e no modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública.⁹⁵ Assim, uma Administração Pública eficiente envolve tanto um desempenho eficiente dos agentes públicos, quanto uma estrutura administrativa organizada de maneira tal que consiga garantir direitos e prestar serviços de maneira o mais suficiente possível.

Desta feita, o princípio constitucional da eficiência está relacionado com o cumprimento da finalidade administrativa, sendo que os atos da Administração Pública devem estar voltados a produzir o efeito útil ou adequado de acordo com a previsão legal.⁹⁶

A eficiência, além do mais, irá direcionar a atuação da Administração à maximização da dignidade da pessoa humana, sendo um alicerce ao cumprimento dos mandamentos constitucionais, já que quanto mais eficiente for a Administração, mais os mandamentos e princípios constitucionais serão observados.

O princípio da eficiência, portanto, não pode ser afastado das Políticas Públicas. E essa eficiência das Políticas Públicas perquirida não deve apenas ser uma *eficiência como fim*, mas também *eficiência da escolha*.

A *eficiência como fim* é a eficiência que dirige a atuação estatal de maneira a obter bons resultados, é a eficiência enquanto finalidade normativa e modo de execução. É o conceito tradicional apresentado para o termo eficiência, entendido, no contexto das Políticas Públicas, como a realização plena dos objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.⁹⁷

Já a *eficiência da escolha* é aquela que demonstra que não basta uma execução eficiente, são necessárias escolhas adequadas que consigam equilibrar o máximo de interesses possíveis. No contexto das Políticas Públicas é essencial a existência de uma “[...] *eficiência da escolha*, diante da impossibilidade de se

102.

⁹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 114.

⁹⁶ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: Princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 240.

⁹⁷ BUCCI Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas e Direito Administrativo*. Brasília: Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>

determinar, a priori, se uma política pública será eficiente ao final.”⁹⁸ Afinal, escolhas realizadas de maneira adequada tendem a produzir efeitos mais positivos, acarretando em uma boa gestão, apropriada aplicação de recursos, maior alcance de metas e melhores resultados das Políticas Públicas.

Assim sendo, para a concretização do princípio da eficiência não basta uma execução da Política Pública eficiente, é primordial que as escolhas públicas realizadas sejam eficientes, prudentes, motivadas e com ampla participação popular num ambiente democrático.

Portanto, a “[...] eficiência não é apenas uma recomendação que foi incluída no texto constitucional. Pelo contrário: é norma jurídica aplicável imediatamente. Deve pautar todas as escolhas públicas.”⁹⁹

Diante do exposto, é de primordial relevância para a construção do arcabouço teórico do estudo das Políticas Públicas a diferenciação entre eficiência, eficácia e efetividade.

Eficiência, como foi apresentado, está relacionada com “[...] a melhor gestão de recursos para alcançar os efeitos desejados ou qualidade de resultados”.¹⁰⁰ Já a eficácia, segundo Egon Bockmann Moreira, “é a potencialidade de concreção imediata dos fins estabelecidos em lei, a idoneidade do ato para a produção dos seus efeitos [...]”¹⁰¹, ou seja, é a capacidade de produção de efeitos dentro dos limites legais. Por fim, a efetividade, segundo Kanayama, é a produção dos efeitos propriamente ditos,¹⁰² é a observância da eficácia (capacidade para fazer algo) e da eficiência (realizar algo da melhor maneira possível).

Diante das reflexões esposadas, Kanayama exemplificou a diferenciação entre os termos na conjuntura das Políticas Públicas:

Assim, nos sentidos apresentados, pode-se defender que uma política pública deve estar prevista em lei e em concordância com o ordenamento jurídico (eficácia), fundada em lei ordinária que defina o planejamento e a execução da política pública, além de adoção orçamentária para atender a

⁹⁸ KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas*. 2012, 226 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito, Curitiba, 2012, p. 02. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁹⁹ Ibidem, p. 134.

¹⁰⁰ Ibidem, p. 92.

¹⁰¹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: Princípios constitucionais*, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 241.

¹⁰² KANAYAMA, op.cit., p. 92

despesa; deve ser implementada, retirada do plano para a realidade, de acordo com os dados obtidos do processo de planejamento, como locais de implementação, tempo para execução, verificação da disponibilidade orçamentária para a execução completa (efetividade); deve, enfim, produzir os resultados esperados, como atender o maior número de pessoas, ou produzir o maior benefício possível, com menos custos diretos e indiretos-incluindo custos financeiros, de processos de escolha e de oportunidade (eficiência).¹⁰³

Ante o anunciado, é factível a intrínseca relação entre a eficiência, eficácia e efetividade com as Políticas Públicas, pois, dentro da estrutura do *policy cycle*, são necessárias escolhas eficientes (*eficiência da escolha*) e com capacidade para produção de efeitos dentro dos limites legais (eficácia), de maneira a obter uma execução das Políticas Públicas eficiente (*eficiência como fim*) para fins de alcançar os resultados pretendidos (efetividade).

Assim sendo, a concretização dos direitos fundamentais mediante a implementação e execução de Políticas Públicas necessitam que tais sejam elaboradas e implementadas de forma a observar o princípio da eficiência.

Isso ocorre em razão de que estes direitos não apenas traçam limites, como também exsurtem como base principiológica que reforça a normatividade das normas, acarretando, pela disposição do artigo 5º, § 1º da Constituição Federal, no mandamento constitucional da aplicabilidade imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais.¹⁰⁴ E, por esse motivo, devem ser executadas Políticas Públicas que direcionem a atuação estatal de modo a consubstancializar de maneira eficiente os direitos fundamentais.

Essa aplicabilidade imediata remete diretamente para a maximização da eficiência, efetividade e eficácia de todos os direitos fundamentais. E o princípio da eficiência poderá ser alcançado mediante as Políticas Públicas.

No entanto, por diversas vezes, a eficiência, seja ela parâmetro de escolha ou como finalidade, não é observada, não gerando, dessa maneira, efetividade para as Políticas Públicas. Há diversos fatores, em especial durante a fase de elaboração de programas e de decisão de ações, que se tornam empecilhos para a eficiência das

¹⁰³ KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas*. 2012. 226 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito, Curitiba, 2012, p. 92-93. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁰⁴ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

Políticas Públicas, tornando-as ineficientes de modo a não gerar os efeitos pretendidos.

3.1.2 Obstáculos à eficiência das Políticas Públicas

Como visto, o princípio da eficiência direciona e traça os limites da atuação administrativa. Desta feita, as Políticas Públicas devem ser eficientes. Entretanto, diversas razões acabam exurgindo como obstáculos à eficiência de tais políticas.

A primeira questão a ser levantada diz respeito a um problema estrutural da administração pública brasileira: a descontinuidade das Políticas Públicas. Fato é que o Brasil não tem tradição em Políticas Públicas de longo prazo, pois, em geral, as medidas são *ad hoc*, isto é, duram apenas durante os prazos das eleições.¹⁰⁵ Circunstância tal acarreta numa ineficiência factível das Políticas Públicas, pois diversas destas acabam sendo “abandonadas” pelo caminho quando há uma mudança no governo, uma clara descontinuidade e fragmentariedade administrativa.

Diversos projetos, iniciativas e programas de um dado governo acabam sendo engavetados com uma mudança para outro, demonstrando o viés político que está por detrás da elaboração, implementação e execução das Políticas Públicas. Por esse motivo, as Políticas Públicas no Brasil acabam sendo ineficientes, já que por diversas vezes são executadas durante apenas determinado mandato. Essa circunstância não acarreta apenas na ineficiência de tais ações governamentais, gera danos ainda maiores, como por exemplo: desperdício de recursos públicos e não atendimento das demandas sociais.

Ademais, a descontinuidade das Políticas Públicas não ocorre apenas em uma das fases do *policy cycle*, pode, na verdade, ocorrer em qualquer uma das fases. “A mais comumente retratada, sem dúvida, acontece na fase da implementação; mas também planos e decisões são adiados, ou alternativas de políticas descartadas, simplesmente porque eram da outra gestão”.¹⁰⁶

¹⁰⁵ MOREIRA, Egon Bockmann. *Desenvolvimento econômico, Políticas Públicas e Pessoas Privadas* (Passado, presente e futuro de uma perene transformação). Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v.46, 2007, p. 78. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/14130/9510>

¹⁰⁶ NOGUEIRA, Fernando do Amaral. *Continuidade e Descontinuidade administrativa em governos locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 48. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2423/53706.pdf>

Embora no contexto da democracia a alternância de poder seja algo certo e desejável, a descontinuidade administrativa não deve ser algo presente de maneira tão corriqueira na questão das Políticas Públicas. Deve-se manter um equilíbrio de coalizões políticas para que as Políticas Públicas não sejam interrompidas ao longo do *policy cycle*, mas sim que somente sejam extintas quando cumprirem sua finalidade de maneira eficiente.

Outro aspecto a ser analisado como obstáculo ao princípio da eficiência das Políticas Públicas diz respeito à insuficiência do planejamento. Segundo Kanayama, “[...] não há um processo efetivo de deliberação, que vise a provocar resultados eficientes da destinação dos recursos orçamentários.”¹⁰⁷ Uma clara ofensa ao princípio da *eficiência da escolha*.

Isso ocorre devido à falta de um ambiente de diálogo, discussões e debates acerca da elaboração das Políticas Públicas e da sua consequente execução. A atividade construtora de Políticas Públicas, antes de mais nada, é uma atividade democrática que necessita de amplos debates para que haja o remanejamento adequado de recursos públicos, planejamento adequado das ações e previsibilidade de seus resultados.

Nesse aspecto, novamente pode ser remetido ao ambiente de diálogo democrático proposto por Habermas, isto é, como já afirmado anteriormente, deve-se abandonar a visão egocêntrica e pautar a racionalidade administrativa na comunicação coletiva, na qual o diálogo com a sociedade é manifestadamente requisito essencial para a formulação das Políticas Públicas. Logo, “[...] os defeitos da escolha das políticas públicas podem ser reduzidos com o aumento da participação popular, pois não apenas o controle se torna eficaz, mas as poderão ser melhor escolhidas após processo democrático [...]”.¹⁰⁸

Uma consequência do exposto está a questão do defeito na própria deliberação. A deliberação, como afirmado, deve ter como molde definidor a participação popular, pois sem tal não há como haver ações governamentais eficientes de maneira a satisfazer as demandas da sociedade.

¹⁰⁷ KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas*. 2012. 226 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito, Curitiba, 2012, p. 25. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁰⁸ Ibidem, p. 11.

Uma deliberação deve consistir num amplo debate, no qual todas as pretensões de Políticas Públicas são apresentadas e, posteriormente, são analisadas e ponderadas, de modo a escolher e formular programas e ações que atendam a coletividade de maneira mais efetiva possível. O que não pode haver é um processo decisório que seja “[...] conduzido por preferências primordialmente pessoais e egoístas, ainda que considere sua decisão como benéfica ao bem comum ou ao chamado interesse público (ou não)”¹⁰⁹, pois isso poderia ocasionar numa ilegitimidade do processo de escolha da Política Pública, suscitando na sua ineficiência, já que não seria efetiva ao bem comum.

Outro obstáculo elencado seria um orçamento mal elaborado, já que acarretaria num óbice ao planejamento estatal como um todo e, por consequência, à prestação estatal por meio de Políticas Públicas.¹¹⁰ Destaca-se que as Políticas Públicas para serem prestadas dependem de recursos públicos e “a escolha da alocação de recursos tem como intenção bem idealizar o orçamento, que é uma peça documental, contábil e programática”.¹¹¹ Um orçamento não elaborado de maneira adequada pode inviabilizar a concretização das Políticas Públicas.

Logo, a eficiência das Políticas Públicas se relaciona amplamente com a questão do planejamento orçamentário. E, segundo Lopes:

Elas precisam estar inseridas no direito que o Estado recebeu de planejar não apenas suas contas, mas de planejar o desenvolvimento nacional, que inclui e exige a efetivação de condições de exercício dos direitos sociais pelos cidadãos brasileiros. Assim, o Estado não só deve planejar seu orçamento anual, mas também suas despesas de capital e programas de duração continuada.¹¹²

Até mesmo porque as questões orçamentárias podem limitar o planejamento das Políticas Públicas, já que com uma escassez de recursos ou “[...] mesmo com uma quantidade de recursos razoáveis, o Estado não consegue direcionar uma

¹⁰⁹ KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas*. 2012. 226 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito, Curitiba, 2012, p. 29. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUI%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹¹⁰ Ibidem, p. 40.

¹¹¹ Idem.

¹¹² LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado social de direito*. In: *Direitos humanos, direitos sociais e justiça* (org. José Eduardo Faria). São Paulo: Editora Malheiros, 1994, p. 132-133.

quantidade significativa para investimento em políticas públicas, limitando a capacidade de planejamento.”¹¹³

Outro motivo que pode levar à ineficiência de uma Política Pública é a dissolução entre a fase da elaboração e implementação da Política Pública dentro do contexto do *policy cycle*. Isso porque dissociar tais fases significa compreender Políticas Públicas como meros planos, no entanto, como já afirmado anteriormente, as Políticas Públicas transcendem à categoria de plano ou programa.

E, compreendendo erroneamente como tal, bastaria a fase de elaboração, pois uma vez terminada essa etapa, “[...] automaticamente as ações planejadas são implementadas e atingirão os resultados esperados, se o plano foi bem-feito e tiver o orçamento aprovado.”¹¹⁴ No entanto, podem haver planos excelentes, que, durante a sua execução se mostram ineficientes, o que demonstra a necessidade da correlação entre as fases do *policy cycle*.

Ademais, outro óbice à eficiência das Políticas Públicas está relacionado à questões estruturais dentro da própria gestão pública: falta de capacidade técnica dos gestores no planejamento das Políticas Públicas. Assim, “faltam recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiência e competência técnica dos órgãos responsáveis para planejar as políticas públicas.”¹¹⁵

Os obstáculos são diversos e a ineficiência das Políticas Públicas pode acarretar na transformação dos direitos sociais em meras abstrações. A previsão formal de direitos sociais na Constituição deve ser transpassada para a realidade por meio de Políticas Públicas eficientes, caso contrário, deve haver a responsabilização pela não concretização dos direitos por meio das Políticas Públicas.

3.2 RESPONSABILIDADE DO ESTADO, DO AGENTE POLÍTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

3.2.1 Contextualização

¹¹³ OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*. Rev. Adm. Pública [online], Rio de Janeiro, 2006, vol.40, n.2, p. 281. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>

¹¹⁴ Ibidem, p. 275.

¹¹⁵ Ibidem, p. 280.

A Administração Pública tem sua atividade vinculada, por disposição constitucional, às Políticas Públicas, dentro do contexto dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E, por esse motivo, deve promover de maneira ampla Políticas Públicas, as quais direcionam a atuação estatal e garantem os direitos fundamentais, em especial, os direitos elencados no artigo 6º, como saúde e educação, conhecidos como direitos sociais, cuja fruição depende de uma prestação positiva do Estado.

Como já mencionado, a atuação administrativa volta-se ao cumprimento do princípio da eficiência. E a Administração Pública somente será eficiente quando houver o respeito à dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais.¹¹⁶

Para Limberger e Kossmann:

A eficiência administrativa somente poderá acontecer como resultado de uma boa administração e está só acontecerá pelo cumprimento dos ditames constitucionais, que determinam ao Estado brasileiro a busca da efetivação dos princípios que informam e orientam um estado democrático de direito.¹¹⁷

Merece aqui a ressalva de que a eficiência do Estado perquirida não deve apenas ser em termos quantitativos, mas também qualitativos, isto é, critérios mínimos e “[...] imprescindíveis para se definir um Estado eficiente, considerando os preceitos constitucionais.”¹¹⁸ Desta feita, as Políticas Públicas devem tentar atender a uma universalidade de pessoas que necessitam de tais ações, por meio de uma qualidade dos serviços prestados.

Porém, por vezes, as Políticas Públicas acabam sendo ineficientes, não atendendo todas as pessoas que delas necessitavam ou não possuindo a qualidade necessária. Ainda, a ação estatal em relação às Políticas Públicas pode ser omissa não concretizando o mandamento constitucional- ou a Política Pública pode ser interrompida sem antes cumprir com sua finalidade: bem-estar da população, Justiça social e concretização dos direitos fundamentais.

São diversas as circunstâncias em que as Políticas Públicas não conseguem alcançar a sua finalidade inicialmente perquirida, entretanto, tendo em vista que o

¹¹⁶ LIMBERGER, Têmis; Kossmann, Edson Luís. *O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in) suficiente*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.273, p. 287-311, set./dez., 2016, p. 290. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66664/64688>

¹¹⁷ Ibidem, p. 296-297.

¹¹⁸ Ibidem, p. 290.

administrador público está vinculado às Políticas Públicas, a sua omissão ou a execução ineficiente é passível de responsabilização.

Justifica-se essa responsabilização em razão do fato de que o administrador não possui uma discricionariedade absoluta de maneira a poder deliberar acerca da conveniência e oportunidade no que tange às Políticas Públicas. Há, na verdade, uma discricionariedade vinculada à concretização dos comandos constitucionais¹¹⁹. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello destaca:

Discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto a fim de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente.¹²⁰

O texto constitucional irá direcionar a atuação do Administrador, indicando as finalidades que as Políticas Públicas devem apresentar e, por isso, a atuação dos agentes deve estar limitada aos valores emanados da própria Constituição. E, para Di Pietro, “todos esses valores são dirigidos ao legislador, ao magistrado e ao administrador público. [...] Eles atuam como limites à discricionariedade administrativa [...]”.¹²¹ Portanto, as Políticas Públicas decorrem de mandamentos constitucionais vinculantes à atividade estatal e, por isso, devem ser formuladas, implementadas e executadas o mais eficiente possível de modo a concretizar a ordem constitucional social.

3.2.2 Responsabilidade do Estado e do agente político quanto aos atos e omissões do Poder Legislativo e Executivo

Levando em conta que o princípio da eficiência das Políticas Públicas deve ser alcançado dentro do contexto da boa administração pública, é de primordial importância o estudo da responsabilização do Estado quando a eficiência não é

¹¹⁹ O próprio artigo 37 do texto constitucional elenca as diretrizes constitucionais que são uma das fundamentações limitadoras da discricionariedade dos agentes políticos. Ademais, a atuação dos agentes políticos deve consubstanciar os preceitos constitucionais, concretizando os direitos fundamentais e, em especial, os direitos sociais.

¹²⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 48.

¹²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 38

obtida, seja devido à uma ação mal sucedida, ou em virtude de uma omissão na formulação das Políticas Públicas.

A temática da incidência ou não da Responsabilidade do Estado em razão de atos ou omissões do Poder Legislativo e Poder Executivo é amplamente debatida e divergente na doutrina.

Segundo Di Pietro, há diversos argumentos em defesa da irresponsabilidade, dentre os quais podem destacar:

1. O Poder Legislativo atua no exercício da soberania, podendo alterar, revogar, criar ou extinguir situações, sem qualquer limitação que não decorra da própria Constituição;
2. O Poder Legislativo edita normas gerais e abstratas dirigidas a toda a coletividade; os ônus delas decorrentes são iguais para todas as pessoas que se encontram na mesma situação, não quebrando o princípio da igualdade de todos perante os ônus e encargos sociais;
3. Os cidadãos não podem responsabilizar o Estado por atos de parlamentares por eles mesmos eleitos.¹²²

Entretanto, adota-se, neste trabalho, a posição doutrinária da existência de responsabilidade do Estado no que tange aos atos ou omissões do Poder Legislativo e Poder Executivo, em especial quando o assunto é Políticas Públicas.

Nessa perspectiva, Di Pietro destaca que as razões para que haja uma responsabilidade do Estado estariam pautadas, por exemplo, no fato de que o Poder Legislativo deve atuar e estar submetido à Constituição Federal, mesmo tendo uma parcela de soberania, e, quando edita leis inconstitucionais, por exemplo, deve ser responsabilizado.¹²³ Além disso, o Poder Executivo, no qual o Presidente é o chefe do Executivo Nacional, os Governadores são os chefes do Executivo estadual e os Prefeitos são os chefes do Executivo municipal, também deve se submeter à Constituição e, quando diz respeito à Políticas Públicas, deve atuar de maneira a concretizar o mandamento constitucional.

Ademais, atualmente, aceita-se a responsabilização do Estado por atos que envolvam:

[...] a) leis inconstitucionais; b) atos normativos do Poder Executivo e de entes administrativos com função normativa, com vícios de inconstitucionalidade ou ilegalidade; c) leis de efeitos concretos,

¹²² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 2017, p. 830.

¹²³ Idem.

constitucionais ou inconstitucionais; d) omissão no poder de legislar e regulamentar.¹²⁴

Compreende-se que a omissão quanto às Políticas Públicas ou, até mesmo, uma má implementação de tais, deve acarretar na responsabilização do Estado, em razão da não concretização de direitos fundamentais constitucionais.

A questão que desponta neste momento é: qual o tipo de responsabilidade deve ser aplicada? Essa responsabilização pode ser do agente político¹²⁵? Para responder a tais indagações, é de primordial relevância analisar de maneira breve o que seria a Responsabilidade extracontratual do Estado e qual a teoria adotada pelo sistema constitucional brasileiro.

De acordo com os ensinamentos de Di Pietro, a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde “[...] à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos”.¹²⁶ Ressalte-se, ademais, que qualquer dano decorrente de um ato ou omissão do Poder Executivo, Legislativo ou do Judiciário não deve ser de responsabilidade da Administração Pública, mas do Estado, isso porque apenas este possui personalidade jurídica, sendo titular de direitos e obrigações.¹²⁷

Por muito tempo, predominou a teoria da irresponsabilidade estatal por conduta comissiva ou omissiva. Esta teoria foi adotada especialmente no período dos Estados absolutos, cuja premissa fundamental era de que o Estado não poderia ser responsabilizado e “[...] o particular deveria suportar os danos sofridos em razão da atividade estatal [...]”.¹²⁸

¹²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 2017, p. 831.

¹²⁵ Agente público, segundo Di Pietro (2017, p. 679), “[...] é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta”. Já agente político é uma das quatro categorias de agentes públicos, isto é, são agentes públicos, segundo a Emenda Constitucional nº 18/98: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público. Agente político, desse modo, liga-se à ideia de governo e de função política, isto é, aquele está inserido dentro do aspecto subjetivo, cuja ideia central é de órgão, e esta dentro de um aspecto objetivo, de atividade.¹²⁵ Segundo Di Pietro (2017, p. 679), “[...] essas funções políticas ficam a cargo dos órgãos governamentais ou governo propriamente dito e se concentram, em sua maioria, nas mãos do Poder Executivo, e, em parte, do Legislativo [...]”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 2017.

¹²⁶ Ibidem, p. 816.

¹²⁷ DI PIETRO, op. cit., p. 815.

¹²⁸ CARVALHO, Marcelo Machado; BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *Políticas Públicas de saneamento básico: a responsabilização do agente político como fator pedagógico*. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública: Brasília, v. 3, n. 1, jan/jun. 2017, p. 8. Disponível em: <http://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/3758>

Com o advento do século XX, a teoria da irresponsabilidade foi superada e exsurgiu a chamada Teoria Civilista da culpa, a qual adotou os princípios do Direito Civil, cuja base fundamental era culpa. Assim, adotou-se a teoria da culpa civil ou da responsabilidade subjetiva, na qual o Estado apenas poderia ser responsabilizado caso houvesse a demonstração de culpa.

Posteriormente, surgiram as chamadas teorias publicistas da responsabilidade do Estado, isto é, a Teoria da culpa do serviço ou da culpa administrativa. A teoria da culpa do serviço pressupõe a dispensabilidade da “[...] prova de que algum funcionário específico, nominalmente identificado, tenha incorrido em culpa. Bastando, para tal, a constatação de dano causado por defeito da execução de um serviço público, praticado por agente da Administração [...]”.¹²⁹ Assim, fala-se em culpa do serviço e não culpa do funcionário. Segundo Di Pietro, a culpa do serviço poderá ocorrer em três circunstâncias: quando o serviço não funcionou, funcionou mal ou funcionou tardiamente.¹³⁰ Em qualquer dessas três situações, recai sobre o Estado a responsabilidade, independentemente da demonstração da culpa do funcionário.

Adiante, surgiu a teoria da responsabilidade objetiva, a qual pretendeu se afastar das teorias anteriormente formuladas da responsabilidade subjetiva e da culpa administrativa. Segundo Couto e Silva, a teoria da responsabilidade objetiva parte da seguinte noção:

[...] a responsabilidade extracontratual do Estado resulta de qualquer ação ou omissão de agente do Estado ou de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos que gere danos a terceiros, desde que proceda o agente nessa qualidade, ou seja, como órgão da entidade a que serve.¹³¹

Assim, a responsabilidade objetiva estaria configurada apenas quando houvesse um nexo de causalidade entre o dano e o fato administrativo e quando este dano pudesse ser indenizado. Ademais, a ação ou omissão seria do Estado,

¹²⁹ HEINECK, Tiago. *Responsabilidade civil do Estado por omissão na implementação de políticas públicas de saúde*. 2010. 81 f. Monografia (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito, Porto Alegre, 2010, p. 16. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27093/000763643.pdf?sequence=1>

¹³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 2017, p. 819.

¹³¹ COUTO E SILVA, Almiro do. *A responsabilidade extracontratual do Estado no Direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, v. 202, out/dez, 1995, p. 23. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46614>

não havendo a necessidade de que o dano seja causado pelo agente, já que tal seria gerado pelo órgão, serviço ou repartição.¹³²

A responsabilidade objetiva é baseada, dessa forma, no risco. E essa teoria é desdobrada em teoria do risco integral e teoria do risco administrativo. A teoria do risco integral pressupõe a responsabilidade objetiva do Estado de maneira absoluta, não havendo qualquer circunstância permissiva de abrandamento da responsabilidade e não admitindo causas excludentes donexo causal. O Estado, para essa teoria, seria um segurador universal. Já a teoria do risco administrativo admite causas excludentes da responsabilidade do Estado, sendo assim, a responsabilidade não é absoluta, podendo ser afastada quando houver fato exclusivo da vítima, fato exclusivo de terceiros ou caso fortuito/força maior.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco administrativo a teoria base da responsabilidade extracontratual do Estado brasileiro. Dessa maneira, para ser configurada a responsabilidade objetiva do Estado bastam que estejam preenchidos três requisitos: fato administrativo (conduta comissiva ou omissiva, legítima ou ilegítima, do Poder Público), dano (material ou moral) e nexocausal entre o fato e o dano.

Com efeito, percebe-se que a Responsabilidade do Estado é algo certo¹³³ no contexto brasileiro. No entanto, para além da responsabilidade extracontratual do Estado, questiona-se se há como responsabilizar o agente político por detrás das Políticas Públicas.

Os agentes políticos, aqui entendidos como os sujeitos que compõe e são titulares de cargos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, poderiam ser responsabilizados também por atitudes comissivas ou omissivas relacionadas às Políticas Públicas?

As respostas para estes questionamentos ainda são incertas na doutrina, no entanto, assume-se aqui o entendimento da necessidade de responsabilização dos sujeitos competentes para a formulação de Políticas Públicas quando tais não conseguem alcançar a eficiência prevista constitucionalmente. Isso porque, como a

¹³² COUTO E SILVA, Almiro do. *A responsabilidade extracontratual do Estado no Direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, v. 202, out/dez, 1995, p. 23. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46614>.

¹³³ Aqui, entende-se a expressão “é algo certo” no sentido de que há na própria Constituição Federal a determinação da Responsabilidade extracontratual do Estado, cuja modalidade adotada é a responsabilidade objetiva sob a categoria do risco administrativo. Ao contrário de uma suposta Responsabilidade do agente político, para a qual ainda há pouca construção doutrinária.

competência da iniciativa da formulação das Políticas Públicas acaba sendo tanto do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo, a omissão ou a ineficiência na execução das Políticas Públicas nada mais é do que uma culpa do próprio agente, pois tal, ao saber do seu dever constitucional de promover Políticas Públicas, agiu de maneira negligente ao não viabilizá-las.

Não basta a responsabilidade do Estado, isso porque por detrás de cada ente federativo há um agente político. A seguir, elenca-se uma possível modalidade de responsabilidade do agente político nas circunstâncias em que: o agente, competente para a formulação de Políticas Públicas, não elabora qualquer Política, sendo, nesse caso, omissivo; ou quando não atua de maneira a executar a Política Pública o mais eficiente possível, seja em razão do abandono ou porque tal Política foi elaborada no governo anterior, deixando que questões de ordem política afetem um mandamento constitucional de dever-ser em um Estado-garantidor de direitos fundamentais à totalidade de sujeitos.

3.2.3 Improbidade administrativa

A formulação de Políticas Públicas, dentro da conjuntura do *policy cycle*, pode ser relacionada com a discricionariedade administrativa vinculada, isto é, o administrador possui certa liberdade para tomar decisões, no entanto, essa liberdade é vinculada às determinações legais e, no caso das Políticas Públicas, aos mandamentos constitucionais.

Qualquer das fases do *policy cycle* deve estar direcionada “[...] ao objetivo fundamental do resultado da decisão desejado pelo texto legal, isto é, o único resultado ajustado a todas as diretrizes jurídicas e legais, e que envolve análise detalhada de todas as circunstâncias do caso concreto [...]”.¹³⁴ O que quer dizer que as Políticas Públicas devem estar voltadas à concretização dos direitos fundamentais com vistas ao princípio da eficiência e é dentro desta perspectiva que a atuação dos agentes políticos deve se orientar.

¹³⁴ DAL BOSCO, Maria Goretti; VALLE, Paulo Roberto Dalla. *Novo conceito da discricionariedade em Políticas Públicas sob um olhar garantista, para assegurar direitos fundamentais*. Anais do Congresso Nacional da CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito). Manaus, 2006, p. 8. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_maria_dal_bosco_e_paulo_valle.pdf

Os mandamentos constitucionais e os princípios da Administração Pública elencados no artigo 37 da Constituição Federal serão as balizas da atuação administrativa, sendo que são estas diretrizes constitucionais a fundamentação limitadora da discricionariedade dos agentes políticos. “Logo, a discricionariedade está na valoração pessoal do administrador, mas isso não quer dizer que essa valoração seja arbitrária, dado que deve atender ao escopo previsto na legislação, ou seja, promover [...] o interesse público [...]”.¹³⁵

E é dentro da discricionariedade que podem ocorrer situações em que o agente político se desvirtua e se afasta dos mandamentos constitucionais relacionados às Políticas Públicas, ou seja, pode ocorrer uma conjuntura de descumprimento das diretivas constitucionais de atuação para a elaboração dos planos de governo ou até mesmo não prosseguimento com uma Política Pública anteriormente formulada, ocasionando a sua ineficiência, um claro desrespeito aos princípios da Administração Pública.

Ademais, o administrador, além de apresentar um dever de concretizar o princípio da eficiência, deve observar o princípio da moralidade na definição das Políticas Públicas. E, segundo Dal Bosco, moralidade, no contexto da Administração Pública, pode ser definida como:

[...] uma qualidade genérica da administração satisfatória, que encerra a ideia de um conjunto de exigências da atividade pública, como o respeito à igualdade, à dignidade, à eficiência dos meios e dos fins, o atendimento ao interesse geral, que se sobrepõe aos interesses particulares.¹³⁶

Tanto o princípio da eficiência quanto o princípio da moralidade são exigências inerentes à atividade administrativa. Logo, após a fase da formação da agenda, o momento de elaboração de programas e decisões deve perquirir a eficiência, de modo a aplicar os recursos disponíveis da melhor maneira possível, dentro dos limites da moralidade e honestidade.

¹³⁵ DAL BOSCO, Maria Goretti; VALLE, Paulo Roberto Dalla. *Novo conceito da discricionariedade em Políticas Públicas sob um olhar garantista, para assegurar direitos fundamentais*. Anais do Congresso Nacional da CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito). Manaus, 2006, p. 10. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_maria_dal_bosco_e_paulo_valle.pdf.

¹³⁶ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em Políticas Públicas: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 180-181.

No entanto, cada vez mais, o *policy cycle* está inserido dentro de um contexto de ineficiência, aproveitamento político por parte dos agentes - uma clara imoralidade – como também de um clientelismo e de trocas políticas. Afasta-se o interesse público, para prover tão somente interesses particulares.

E, nesse aspecto, para Dal Bosco,

Uma negligência no momento de decidir sobre o destino dos investimentos públicos pode provocar efeitos altamente danosos às comunidades administradas, o mesmo ocorrendo quando, mesmo que devidamente definidas, as políticas públicas são mal realizadas, com deficiências técnicas, desvios de curso, entre outras falhas, que podem caracterizar, igualmente, ineficiência e, até mesmo, imoralidade.¹³⁷

À vista disso, surge a necessidade do estudo da Lei 8.429/92, a chamada Lei de Improbidade Administrativa. Tal texto legislativo surgiu para regulamentar o artigo 37, § 4º da Constituição Federal, o qual dispõe que “atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e graduação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.¹³⁸

Assim, ao estar situado no artigo 37, cuja enfoque é a Administração Pública, o constituinte determinou que os limites da atividade administrativa são os princípios da moralidade, impessoalidade, legalidade, eficiência e publicidade, determinando, e, dessa forma, a natureza da improbidade é a ofensa à tais princípios.¹³⁹

No artigo 11, essa Lei prevê que atos que atentam aos princípios da Administração Pública, sejam estes comissivos ou omissivos, são atos de improbidade, passíveis de algumas sanções.¹⁴⁰ Ressalte-se que o rol de hipóteses dos atos de improbidade elencados neste artigo não é taxativo, mas meramente exemplificativo, assim há, para além das hipóteses enumeradas nos incisos, outras modalidades de atos de improbidade.

De maneira genérica, a improbidade administrativa nada mais é do que a violação da probidade, da honestidade e, conseqüentemente, da moralidade. É “[...]”

¹³⁷ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discrecionabilidade em Políticas Públicas: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 404.

¹³⁸ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹³⁹ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa e crimes de prefeitos: de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 50.

¹⁴⁰ BRASIL, *Lei de Improbidade Administrativa* 8.429/92, de 02 de junho de 1992. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm

o exercício de função, cargo, mandato ou emprego público sem observância dos princípios administrativos da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade e da eficiência. É o desvirtuamento do exercício público, que tem como fonte a má-fé.¹⁴¹

Atos de improbidade, referidos no dispositivo legal, não são apenas atos administrativos, é algo mais amplo, visto que atos de improbidade podem ser também omissões. Ademais, a improbidade não se restringe a atos que violem os princípios da Administração Pública, isso porque há, ainda, atos de improbidade que acarretam em: enriquecimento ilícito (artigo 9º); prejuízo ao erário (artigo 10); e aqueles que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (artigo 10-A). E, para a finalidade deste trabalho, restringir-se-á aos atos de improbidade que atentam aos princípios da Administração.

A própria Lei de Improbidade determina quem pode ser o sujeito ativo praticante do ato de improbidade, já que, logo no artigo 1º, tais atos podem ser praticados por qualquer agente público, servidor ou não.¹⁴² Além disso, admite-se que, segundo o artigo 3º, o sujeito ativo também pode ser um terceiro, isto é, um sujeito que, “[...] mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.¹⁴³

Estabelece-se, portanto, um paralelo entre a Lei de Improbidade e atos relacionados à Políticas Públicas realizados pelo Poder Executivo e Poder Legislativo.

Como já afirmado, é pouco comum a responsabilização do agente político por atos de definição e realização de Políticas Públicas. Entretanto, mesmo durante a elaboração e realização das Políticas Públicas há circunstâncias em que o agente público, ao invés de concretizar os princípios da Administração Pública, em especial os de eficiência e moralidade, viola-os.

Desta feita, o agente político deveria ser sancionado quando atua de maneira que seus atos estejam maculados por imoralidade ou ineficiência. E, nesse sentido:

¹⁴¹ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa e crimes de prefeitos*: de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 50-51.

¹⁴² BRASIL, *Lei de Improbidade Administrativa* 8.429/92, de 02 de junho de 1992. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm

¹⁴³ Idem.

Todo ato, neste campo, que não esteja voltado, enquanto dever do Estado, para garantir os direitos fundamentais e sociais, cujo defeito é causado por decisões viciadas de imoralidade e ineficiência, ou que lesam outros princípios orientadores da Administração, pode ser concebido como ato de improbidade, a partir da avaliação da conduta com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.¹⁴⁴

Logo, parece adequado que os atos do agente político, que resultarem em má elaboração de Políticas Públicas ou execução de tais de maneira ineficiente ou imoral, sejam configurados como atos de improbidade, passíveis de sanção.

Tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo, ao formularem as Políticas Públicas, devem atuar de maneira a observar e concretizar os princípios da Administração, caso contrário, como já estudado, haveria uma violação de uma obrigação constitucional.

No que tange aos atos do Poder Legislativo, os agentes políticos possuem também, para além do poder-dever de formulação de algumas Políticas Públicas, o dever constitucional de edição das Políticas elaboradas pelo Poder Executivo e poder de emenda de tais propostas. E, nesse ponto, por exemplo, quando o Poder Legislativo possui a oportunidade de corrigir eventuais ineficiências e imoralidades nas Políticas Públicas formuladas pelo Poder Executivo e não as corrige, está contribuindo também para que os resultados sejam ineficientes, violando claramente os princípios constitucionais da Administração Pública.

Percebe-se que a responsabilidade dos agentes políticos do Poder Legislativo não estaria restrita apenas à definição de Políticas Públicas ineficientes ou imorais, mas também à má ou à ausência de fiscalização das propostas realizadas pelo Poder Executivo.

Assim sendo, tanto os agentes políticos do Poder Legislativo quanto do Poder Executivo devem assumir suas responsabilidades quando contribuem para a formulação de Políticas Públicas ineficientes, que não realizam os objetivos constitucionais e não observam as demandas sociais, já que más escolhas ou uma má execução de uma Política Pública bem elaborada causam prejuízos aos administrados e, inclusive, ao erário.

Como não há qualquer previsão legal específica acerca da responsabilização dos agentes políticos em relação às Políticas Públicas ineficientes, entende-se que seria adequada a utilização da Lei de Improbidade como mecanismo de fiscalização

¹⁴⁴ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discrecionabilidade em Políticas Públicas: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 427.

e sanção para que esses atos ímprobos, os quais violam os princípios da Administração, sejam combatidos, até mesmo como um meio de criação de uma cultura de eficiência administrativa.

Portanto, não basta a responsabilização do Estado, utilizando a teoria da responsabilidade objetiva sob o risco administrativo, deve-se também responsabilizar o agente por detrás do Estado quando atua de maneira ímproba, ineficiente ou imoral.

E, nesse ponto, não se está contrariando o dispositivo do artigo 37, § 6º da Constituição Federal, o qual dispõe que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.¹⁴⁵ Isso porque esse artigo prevê que o Estado responde pelos atos danosos de seus agentes, sendo reservado ao Estado o direito de regresso em face do agente causador do dano, para reaver o prejuízo sustentado pelo Estado.

No entanto, a questão que é colocada neste trabalho é que, para além do direito de regresso, possa-se haver a responsabilização do agente político por uma conduta ineficiente e/ou imoral quando a matéria é a formulação e execução de Políticas Públicas, até porque a eficiência e a moralidade são deveres constitucionais inerentes à atividade administrativa. Seria um mecanismo para combater a própria cultura não punitiva dos agentes políticos quando o assunto é concretização dos direitos fundamentais e prestações de serviços à população.

Assim sendo, dentro da perspectiva de análise do presente trabalho e em correlação com o estudo da improbidade administrativa, entende-se que a ineficiência das Políticas Públicas, promovida por meio de um ato comissivo ou omissivo do agente político, pode ser enquadrada como um ato de improbidade, já que viola claramente não apenas ao princípio da legalidade- pois havia um mandamento para a formulação das Políticas Públicas-, mas, em especial, ao princípio da eficiência e da moralidade.

3.2.3.1 Medidas cabíveis contra os atos de improbidade

¹⁴⁵ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

O artigo 37, § 4º da Constituição Federal prevê que “os atos de improbidade importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei [...]”.¹⁴⁶ Segundo Di Pietro, o texto constitucional não se refere à sanções, mas à medidas cabíveis, isso porque nem todas essas medidas elencadas têm natureza sancionatória, como por exemplo, a indisponibilidade de bens, a qual possui um caráter de prevenção.¹⁴⁷

Ainda, a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) estabelece no artigo 12, sanções para além das medidas elencadas no texto constitucional, como, por exemplo, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio e a multa civil.

Em relação à hipótese de improbidade em apreço neste trabalho – atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública - o artigo 12, III, da supracitada Lei, determina que, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, o responsável pelo ato de improbidade está sujeito:

Na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.¹⁴⁸

Ressalte-se que podem ocorrer conjunturas em que um único ato ímprobo se configure como mais de uma das modalidades de ato de improbidade referidas nos artigos 9º, 10, 10-A e 11. Por exemplo, um ato que importe em enriquecimento ilícito, conseqüentemente, irá atentar contra os princípios da Administração Pública e, nesse caso, haverá a configuração da modalidade do artigo 9º e 11. Aplica-se,

¹⁴⁶BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 1025.

¹⁴⁸ BRASIL, *Lei de Improbidade Administrativa 8.429/92*, de 02 de junho de 1992. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm

nesse exemplo, as sanções previstas para a infração mais grave, que seria, no caso, a do enriquecimento ilícito.¹⁴⁹

Quando o ato atenta apenas aos princípios da Administração Pública é essencial estudar as medidas de suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública no caso dos agentes que fazem parte do Poder Executivo e Legislativo, os quais possuem a prerrogativa de formular as Políticas Públicas.

Segundo Di Pietro, a suspensão dos direitos políticos “[...] de certa forma engloba o de exercer função pública, já que não se pode conceber que uma pessoa privada dos direitos políticos, ainda que transitoriamente, possa continuar a exercer mandato [...]”.¹⁵⁰

Desta forma, essa questão importa à análise da possível responsabilidade do agente político quando a definição e execução de Políticas Públicas acarretam numa violação dos princípios da eficiência e moralidade. Pode, assim, um agente político ter seus direitos políticos suspensos e se tornar inelegível?

O artigo 15 da Constituição Federal veda a cassação de direitos políticos, salvo em alguns casos específicos. A perda dos direitos políticos, por exemplo, somente irá ocorrer em casos de cancelamento da naturalização e perda da nacionalidade brasileira. Os demais casos elencados no artigo 15, como por exemplo, em caso de improbidade administrativa nos termos do artigo 37, § 4º, se referem à suspensão.

No caso da suspensão em razão de improbidade administrativa, o tempo para a suspensão é estabelecido na Lei que regulamenta o artigo 37, § 4º da Constituição Federal, qual seja a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). No caso da hipótese do artigo 11 da Lei de Improbidade, a suspensão dos direitos políticos pode se dar de três a cinco anos. Destaca-se que essa sanção não é penal, mas possui natureza político-civil.

Ademais, segundo o artigo 14, § 3º, II da Constituição Federal, são condições de elegibilidade o pleno exercício dos direitos políticos. Logo, para que os agentes políticos possam habilitar-se em um cargo e se manter nele, não podem ter seus direitos políticos suspensos, caso contrário, haveria a perda do cargo. Então, dentro desse raciocínio, se houvesse uma suspensão dos direitos políticos, haveria uma

¹⁴⁹ DI PIETRO, DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 1026.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 1027.

perda da função pública, segundo entendimento tradicional do Supremo Tribunal Federal.¹⁵¹

Além disso, segundo o artigo 20 da Lei de Improbidade, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivariam com o trânsito em julgado da sentença condenatória em qualquer das hipóteses de atos de improbidade.

Entretanto, a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), alterou a conhecida Lei de Inelegibilidade. Esta (Lei Complementar 64/90) passou a prever que para haver uma suspensão dos direitos políticos e, conseqüentemente, uma perda da função política, deveria haver uma cominação da violação dos princípios administrativos com um enriquecimento ilícito ou um prejuízo ao erário, não bastando a ocorrência exclusiva da hipótese de violação dos princípios administrativos para haver a suspensão dos direitos políticos. Isto é, o artigo 1º, I da Lei Complementar 64/90, o qual fora modificado pela Lei da Ficha Limpa, prevê que:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

l) os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena;¹⁵²

A Primeira Turma do Supremo Tribunal de Justiça entendeu, em Medida Cautelar nº 16.932- PE, que haveria a possibilidade de não aplicar a suspensão dos direitos políticos em caso de improbidade administrativa por violação exclusiva dos princípios constitucionais em razão do disposto na Lei Complementar nº 135/2010

¹⁵¹ “Extinção de mandato parlamentar em decorrência de sentença proferida em ação de improbidade administrativa, que suspendeu, por seis anos, os direitos políticos do titular do mandato. Ato da Mesa da Câmara dos Deputados que sobrestou o procedimento de declaração de perda do mandato, sob alegação de inoccorrência do trânsito em julgado da decisão judicial. 2. Em hipótese de extinção de mandato parlamentar, a sua declaração pela Mesa é ato vinculado à existência do fato objetivo que a determina, cuja realidade ou não o interessado pode indubitadamente submeter ao controle jurisdicional. 3. No caso, comunicada a suspensão dos direitos políticos do litisconsorte passivo por decisão judicial e solicitada a adoção de providências para a execução do julgado, de acordo com determinação do Superior Tribunal de Justiça, não cabia outra conduta à autoridade coatora senão declarar a perda do mandato do parlamentar. 4. Mandado de segurança: deferimento.” BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 25461/DF* - Distrito Federal. Relator: Min. Sepúlveda Pertence - Julgamento: 29/06/2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14731877/mandado-de-seguranca-ms-25461-df>

¹⁵² BRASIL, *Lei de Inelegibilidade 64/1990*, de 18 de maio de 1990. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm

(Lei da Ficha Limpa), que alterou a Lei Complementar 64/90, conhecida Lei de Inelegibilidade.¹⁵³

No entanto, há uma posição doutrinária que entende que a previsão do artigo 1º da Lei de Inelegibilidade não deve se sobrepor à previsão da suspensão dos direitos políticos em caso de violação dos princípios administrativos contida na Lei de Improbidade Administrativa. Para essa posição, “[...] a Lei da Ficha Limpa não substituiu a sanção de suspensão dos direitos políticos da Lei de Improbidade [...] teve como condão garantir maior robustez de aplicabilidade às sanções relativas à suspensão dos direitos políticos [...]”.¹⁵⁴ Dessa forma, para esse entendimento, haveria uma cominação de penas, aplicando as duas suspensões previstas tanto na Lei de Improbidade como na da Lei de Inelegibilidade.

Posição contrária à esse entendimento, condizente com a decisão do Supremo Tribunal de Justiça e percepção perquirida neste trabalho, é a de Emerson Gabardo, para o qual não deveria haver condenação *bis in idem*. Para ele, “[...] na ausência de sua cominação expressa em decisão judicial ou administrativa, o correto seria inibir a possibilidade de sua aplicação, pois neste caso haveria uma duplicação da pena sem respaldo jurídico”.¹⁵⁵

Ademais, segundo o Supremo Tribunal de Justiça, haveria possibilidade de suspender os efeitos da sanção relativa à suspensão dos direitos políticos do artigo 11 da Lei de improbidade Administrativa diante dos novos comandos advindos da Lei da Ficha Limpa que alteraram a Lei de Inelegibilidade.

¹⁵³ BRASIL, Supremo Tribunal de Justiça. *Medida Cautelar 16932/PE* – Pernambuco. Relator: Min. Benedito Gonçalves – Julgamento: 10/08/2010. Órgão Julgador: T1- Primeira Turma. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19134899/medida-cautelar-mc-16932-pe-2010-0096438-6?ref=juris-tabs>

¹⁵⁴ SILVA, Luciana Magalhães Teixeira da. *A sanção de suspensão dos direitos políticos para os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios vetores da administração pública tornou-se inaplicável diante da lei da ficha limpa (lei complementar nº 135/2010)?* De jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 17, p. 524-528, jul./dez., 2011, p. 526. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1034/R%20DJ%20Coment%20-%20administrativo%20san%C3%A7%C3%A3o%20suspens%C3%A3o%20-%20luciana.pdf?sequence=1>

¹⁵⁵ GABARDO, Emerson; ROCHA, Iggor G. *Improbidade Administrativa e suspensão dos direitos políticos no contexto da preponderância pragmática do interesse público*. Academia.edu, p. 10. Disponível em: https://www.academia.edu/8144113/Improbidade_administrativa_e_suspens%C3%A3o_dos_direitos_pol%C3%ADticos_no_contexto_da_preponder%C3%A2ncia_pragm%C3%A1tica_do_interesse_p%C3%BAblico._GABARDO_Emerson_ROCHA_Iggor_G_In_SANTANO_Ana_CI%C3%A1udia_SALGAD_O_Eneida_Desiree._Org._Direito_Eleitoral_debates_iberomericanos._Curitiba_%C3%8Dthala_2014_p._257-274 Acesso em: 10 de julho de 2018.

Assim, entende-se que, como a Lei de Inelegibilidade é mais recente do que a Lei de Improbidade, pelo critério temporal, prevalece o previsto na Lei de Inelegibilidade no que tange à suspensão dos direitos políticos dos agentes que praticarem atos ímprobos que violem os princípios da Administração.

Em uma primeira análise, poderia-se presumir que seria um abrandamento da penalidade da improbidade, pois se exigiria para a suspensão dos direitos políticos também o enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, no entanto, no caso de Políticas Públicas, as decisões e execuções ineficientes geralmente acarretam em prejuízo ao erário e, conseqüentemente, uma decisão transitada em julgado de improbidade acarretaria numa suspensão dos direitos políticos e, conseqüentemente, da perda da função pública.

3.2.3.2 Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: especial cuidado em relação à uma possível responsabilização do agente político

Apesar de se adotar uma posição a favor da responsabilidade do agente político por meio da improbidade administrativa no contexto das Políticas Públicas, deve-se atentar para o artigo 22 e seus parágrafos acrescentados ao Decreto-Lei 4.657/42 pela Lei 13.655/2018.

O artigo 22 prevê que “Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”¹⁵⁶, ou seja, há situações em que a atuação do agente político na formulação e execução das Políticas Públicas pode ser ineficiente em razão de dificuldades para além da sua capacidade administrativa, especialmente quando as Políticas Públicas envolvem Municípios do interior, que possuem menos recursos e estrutura.

Percebe-se que esse artigo e seus parágrafos são um meio legal de abrandamento da avaliação da atuação administrativa que deve ser levado em consideração, até porque não se deve sancionar um administrador por uma ineficiência das Políticas Públicas, quando as dificuldades da sua gestão não foram

¹⁵⁶ BRASIL, *Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro* (Decreto-Lei 4.657), de 04 de setembro de 1942. Brasília, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm

em razão de uma conduta particular. Deve-se ter a noção da realidade concreta por ele passada, ter o conhecimento das dificuldades por ele sofridas.

Os parágrafos inseridos nesse artigo pela Lei 13. 655/2018 confirmam essa posição de cuidado que se deve ter numa possível responsabilização do agente político quanto às Políticas Públicas. O § 1º do referido artigo, prevê que: “Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”.¹⁵⁷ Dessa maneira, como acima afirmado, deve-se atentar para a realidade conjuntural-administrativa do agente, para só então aplicar sanções à sua atuação enquanto gestor de Políticas Públicas.

Não se adota uma posição extrema de que todos os agentes políticos quando infringem aos princípios da eficiência devem ser responsabilizados. Assim, antes de haver a responsabilização, devem-se considerar os obstáculos e possíveis dificuldades enfrentadas pelos agentes políticos na formulação e execução das Políticas Públicas, entretanto, caso não haja qualquer percalço estrutural para a eficiência da atuação administrativa das Políticas Públicas, os agentes políticos deveriam ser responsabilizados.

Porém, a aplicação das sanções de responsabilidade também merece algumas considerações. Segundo esse mesmo artigo, nos parágrafos 2º e 3º, há critérios a serem observados na aplicação das referidas sanções. O parágrafo 2º, há previsão de que: “Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”.¹⁵⁸

Isto é, deve haver uma individualização da conduta do agente na hora da aplicação de possíveis medidas cabíveis contra o ato ímprobo em apreço, observando critérios de proporcionalidade e razoabilidade, considerando a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem, bem como as circunstâncias agravantes e atenuantes, de maneira a coibir eventuais excessos.

¹⁵⁷ BRASIL, *Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro* (Decreto-Lei 4.657), de 04 de setembro de 1942. Brasília, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm.

¹⁵⁸ Idem.

Destarte, assume-se o posicionamento da possibilidade de responsabilização do agente político em relação à ineficiência tanto da formulação quanto da execução das Políticas Públicas por meio da Lei da Improbidade Administrativa, entretanto, deve-se ter uma atenção quanto à disposição do artigo 22 da LINDB.

É preciso não apenas analisar se as Políticas Públicas foram eficientes ou não, mas atentar-se para além da capacidade de gestão do agente, isto é, analisar se essa ineficiência não foi provocada por questões da realidade fática do gestor, que estão além da capacidade de atuar de maneira eficiente. E, diante de uma possível condenação, deve-se avaliar a conduta do agente conjuntamente com as disposições dos parágrafos do referido artigo, individualizando a conduta, para evitar uma possível aplicação excessiva de medidas cabíveis contra tais atos.

4 CONTROLE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O *policy cycle*, processo de construção das Políticas Públicas, deve estar inserido dentro do contexto democrático e, como já demonstrado, as Políticas Públicas devem consubstanciar não apenas o princípio da eficiência, como também observar os outros princípios da Administração Pública de modo a concretizar os direitos e garantias constitucionais dos cidadãos.

Diante do rol extenso de direitos previstos ao longo do texto constitucional, entende-se que tais normas definidoras de direitos e garantias são consideradas normas programáticas, dependendo de ações do Estado para que sejam concretizadas. E, por esse motivo, as Políticas Públicas possuem papel primordial de instrumento para viabilização dos direitos. No entanto, “[...] dentre tantas metas postas pela Constituição, as políticas públicas definem as que devem ser atendidas prioritariamente.”¹⁵⁹

Diante do exposto, as Políticas Públicas devem ser formuladas, implementadas, em suma, devem estar inseridas dentro da esfera do *policy cycle*, entretanto, devido ao papel primordial que as Políticas Públicas desempenham dentro do sistema, não se pode deixá-las ao livre arbítrio da Administração Pública. E é em razão disso que deve haver um controle do atuar administrativo.

Dessa forma, para que haja uma possível responsabilização tanto do Estado, quanto do agente político em matéria de Políticas Públicas, deve-se atentar para o controle. É por meio deste controle dos atos administrativos que será possível perquirir se a Administração Pública vem atuando de maneira a observar os princípios constitucionais, garantindo e concretizando os direitos à toda a população.

Por isso, a Administração Pública está sujeita ao controle de seus atos. E, segundo Di Pietro, o controle possui como finalidade:

[...] assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os de legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.¹⁶⁰

¹⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 929.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 907.

É de suma necessidade controlar a atividade administrativa de modo a verificar a regularidade dos atos administrativos, coibindo eventuais desvios, ilegalidades e violações do interesse público.

Há diversas modalidades de controle, sendo que tais podem ser subdivididas, numa primeira perspectiva, em controle formal e informal. O controle formal abrangeria um controle interno e externo.

O controle interno está previsto no artigo 74 da Constituição Federal, o qual prevê que: “Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno [...]”¹⁶¹, ou seja, o Poder individualmente possui a prerrogativa de realizar um controle sobre seus próprios atos. Segundo Di Pietro, o controle interno “[...] é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos da legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação.”¹⁶²

O controle externo pode ser realizado pelo Poder Legislativo, de acordo com o artigo 49, IX e X e 70, caput da Constituição Federal¹⁶³; e, segundo o artigo 71 da CF¹⁶⁴, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e do Ministério Público (artigo 129, II e III da CF¹⁶⁵). E, segundo Dal Bosco, esse controle está sendo realizado, “[...] mais recentemente, também por agências reguladoras¹⁶⁶, criadas

¹⁶¹ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹⁶² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 909- 910.

¹⁶³“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;”

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹⁶⁴ “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União [...]”BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹⁶⁵ “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos [...]”BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹⁶⁶ Segundo Odete Medauar, “[...] às agências compete, em essência, a regulação setorial, que no Brasil abrange: implementar a política para o setor, fixada pelo Presidente da República ou Ministro da área; expedir normas para o setor em que atuam; fiscalizar o cumprimento dessas normas pelos

com o objetivo de regular as atividades econômicas prioritárias privatizadas pelo Governo e outras, ainda sob domínio estatal.”¹⁶⁷ Ademais, há o controle judicial da Administração Pública, o qual irá examinar os atos administrativos sob os aspectos da legalidade e da moralidade, segundo os artigos 5º, LXXIII e 37 da Constituição Federal.¹⁶⁸

Já no tocante ao controle informal, este ocorre devido ao fato de que é conferido à qualquer cidadão mecanismos de ação aptos a poder provocar o procedimento do controle, seja para a proteção de direitos individuais, seja para a proteção de direitos difusos.¹⁶⁹ Isto é, o controle informal seria aquele a ser efetuado pela própria sociedade.

O artigo 37, §3º da Constituição Federal elenca as formas de participação do usuário na Administração Pública:

Art. 37, § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.¹⁷⁰

Além de o controle poder ser na modalidade interna ou externa, dentro da perspectiva da formalidade e informalidade, pode ser também classificado de acordo com o momento em: prévio, concomitante ou posterior. O controle prévio nada mais seria do que um controle preventivo, que objetivaria impedir a realização de um ato que contraria ao interesse público ou que seja até mesmo ilegal. Já o controle

agentes a que se destinam; aplicar sanções pelo descumprimento das normas; dirimir conflitos entre usuários e prestadores de serviços, entre prestadores de serviços, entre consumidores e fornecedores e outros, conforme seu âmbito de atuação; celebrar termo de compromisso de ajuste de conduta e fiscalizar o seu cumprimento; solicitar informações aos agentes regulados; se for o caso, pedir e instruir pedidos para fins de declaração expropriatória ou de instituição de servidão administrativa; fixar critérios de controle de qualidade de serviços e produtos; interpretar dispositivos ou termos ou conceitos presentes na legislação do setor”. Desse modo, percebe-se que as agências reguladoras acabam realizando o controle externo. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 66-67.

¹⁶⁷ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em Políticas Públicas: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 356.

¹⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 926.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 907.

¹⁷⁰ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

concomitante seria aquele que ocorre durante a atuação da Administração Pública. Por fim, o controle posterior seria caracterizado como aquele controle apto a rever os atos já praticados, corrigindo-os ou confirmando-os, por exemplo.¹⁷¹

Ademais, o controle pode ser de legalidade ou de mérito. Destaca-se que aquele pode ser exercido pelos três Poderes, entretanto, este somente pode ser realizado pela própria Administração Pública e pelo Poder Legislativo com algumas limitações.¹⁷² Em contrapartida, Medauar defende que, quanto ao aspecto da atividade administrativa, pode haver ainda um controle da “boa administração”, além do da legalidade e de mérito, o qual consistiria num controle de aspectos de eficiência, produtividade e gestão¹⁷³.

Assim sendo, o controle da Administração Pública possui um escopo essencial de garantia da compatibilização do agir administrativo com os princípios que, notadamente, norteiam a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

E é nessa perspectiva que exsurge a ideia de *accountability* democrática. A *accountability* é um conceito ainda em construção no contexto brasileiro, não havendo uma tradução literal do termo, no entanto, está relacionado, em geral, ao controle, transparência, prestação de contas e responsabilização do atuar público. Nessa perspectiva, a *accountability* seria “[...] uma resposta à necessidade de controle, transparência e responsabilização, permitindo a análise de eficiência das ações públicas, tanto no que tange a capacidade de gerar os efeitos por elas desenhados, mas também da qualidade desses efeitos”.¹⁷⁴

O *accountability*, nesse toar, poderia estar inserido no contexto das Políticas Públicas dentro da fase da avaliação das Políticas, isso devido ao fato de que é nessa fase, como mencionado anteriormente, que ocorrem os julgamentos em relação aos impactos das ações governamentais, sendo uma forma de controle do atuar político, que abre, inclusive, espaço para a possibilidade de responsabilização do Estado e, como defendido neste trabalho, do próprio agente político quando atua de maneira ineficiente, ofendendo aos princípios administrativos.

¹⁷¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 909.

¹⁷² Idem.

¹⁷³ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 376.

¹⁷⁴ NUNES, André; MIRANDA, Pollyanna Costa; ARAÚJO, Juliana Maria. *Accountability e Política Pública: uma análise do programa de segurança Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida*. Revista Espacios, Brasília, v. 38, n. 22, 2017, p. 3. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n22/a17v38n21p04.pdf>

Deste modo, a inexistência de um controle efetivo do atuar do agente e de uma responsabilização por uma conduta ineficiente que não observe os princípios aplicáveis à Administração Pública ofende, na realidade, a própria estrutura Democrática. Essa ofensa se daria porque a estrutura democrática pressupõe transparência e prestação de contas (*accountability*), isto é, “a prestação de contas constitui um fator da maior relevância no processo de democratização, sempre que o cidadão tiver a possibilidade de expressar suas prioridades e demandas e exigir que estas constem na agenda do governo.”¹⁷⁵

Logo, o estudo do controle da Administração Pública é essencial e, no contexto das Políticas Públicas, faz-se necessário analisar a possibilidade do controle pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário, pelo Tribunal de Contas e pelo Ministério Público.

4.1 PODER LEGISLATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise do controle político- financeiro

O Poder Legislativo realiza um controle limitado às hipóteses previstas na Constituição Federal. E, segundo Di Pietro, esse controle deve observar este limite “[...] uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois; alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário quando executa função administrativa.”¹⁷⁶

Ademais, esse controle se concentra em duas modalidades: político e financeiro. O controle político se pauta em noções ora de legalidade, ora de mérito, apresentando uma natureza política, isso porque “[...] vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público”¹⁷⁷.

São diversas as hipóteses de controle e, dentre tais, destacam-se: a competência exclusiva do Congresso Nacional para apreciar os atos do Poder Executivo, como por exemplo, o disposto no artigo 49, X da CF, o qual prevê a

¹⁷⁵ ESPINOSA, Roberto Moreno. *Accountability*. In.: *Dicionário de Políticas Públicas*. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Org.). Barbacena: EdUEMG, 2012, p. 17. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>

¹⁷⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 921.

¹⁷⁷ Idem.

competência para: “X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.”¹⁷⁸”

Ou, ainda, o disposto no artigo 49, V da CF, o qual prevê a competência para: “V- sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.”¹⁷⁹ Esse inciso “[...] permitirá ao Poder Legislativo controlar, mediante provocação ou por iniciativa própria, a legalidade dos atos normativos do Poder Executivo, sustentando seus efeitos independentemente de prévia manifestação do Poder Judiciário”.¹⁸⁰

Já o controle financeiro realizado pelo Congresso Nacional está previsto no artigo 71 da Constituição Federal. Dentre as funções desta modalidade de controle se destaca a competência de fiscalização financeira, como a situação prevista no inciso VI do referido artigo, o qual prevê uma fiscalização da “[...] aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou ao Município”.¹⁸¹ Ainda, há a competência de consulta (inciso I, art. 71¹⁸²), de informação (inciso VII, art. 71¹⁸³), dentre outras.

Também, o Poder Legislativo tem papel preponderante no processo orçamentário, seja por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual. Esses instrumentos definem as metas da Administração Pública, sendo que “algumas diretrizes podem ser vinculantes e têm que, obrigatoriamente, ser incluídas nas leis orçamentárias [...]”.¹⁸⁴ E, em matéria de Políticas Públicas, as leis orçamentárias serão essenciais para planejamento e formulação das ações governamentais.

¹⁷⁸ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹⁷⁹ Idem.

¹⁸⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 923.

¹⁸¹ BRASIL, op. cit.

¹⁸² “Art. 71. I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;” BRASIL, *Constituição Federativa do Brasil de 1988*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

¹⁸³ “Art. 71. VII- prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas” BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

¹⁸⁴ DI PIETRO, op. cit., p. 929.

Dado que as Políticas Públicas envolvem escolhas políticas e gestão financeira e orçamentária, até porque demandam emprego de dinheiro público, o Poder Legislativo, além de apresentar competência para a formulação das Políticas Públicas, como observado anteriormente, pode e deve realizar também o controle de tais.

Esse controle deverá observar as normas básicas de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial previstas no artigo 70 da Constituição Federal. Os aspectos a serem controlados envolvem: controle de legalidade dos atos; controle de legitimidade dos atos, aqui tido como a possibilidade de “[...] exame de mérito a fim de verificar se determinada despesa, embora não ilegal, fora legítima, tal como atender a ordem de prioridade, estabelecida no plano plurianual”¹⁸⁵; controle de economicidade, isto é, um controle que irá analisar se a Administração atuou de maneira a dispendar menos recursos públicos possíveis dentro da perspectiva de custo-benefício¹⁸⁶; “controle de fidelidade funcional dos agentes da administração [...]”; controle de resultados de cumprimento de programa de trabalho e metas, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestações de serviço¹⁸⁷.

Assim sendo, percebe-se que o papel do Poder Legislativo em matéria de controle da Administração Pública é essencial, em especial no que tange à fiscalização da formulação e implementação das Políticas Públicas. Isso porque é necessário que se avalie sob o aspecto político, por exemplo, os atos do Poder Executivo, de acordo com a previsão do artigo 49, X da Constituição Federal, além de que, sob o aspecto financeiro, haja uma fiscalização se os recursos públicos estão sendo dispendidos de maneira adequada de acordo com as disposições constitucionais, observando-se o planejamento orçamentário.

O controle, assim sendo, é imprescindível, até porque, segundo Dal Bosco:

[...] mesmo se observando a legislação, há ocasiões em que a Administração acaba por realizar ações que não seguem outros princípios orientadores da atividade pública, como a eficiência e a moralidade. É o caso de previsões orçamentárias superestimadas, ou subestimadas, que

¹⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 924.

¹⁸⁶ Idem.

¹⁸⁷ Idem.

chegam a patrocinar verdadeiros cemitérios de obras inacabadas, com investimento de recursos públicos de forma ineficiente.¹⁸⁸

Desse modo, para que se evitem abusos e gastos desnecessários de dinheiro público, o Poder Legislativo possui prerrogativa de controlar política e financeiramente a definição e implementação de Políticas Públicas.

4.2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO PODER JUDICIÁRIO: uma forma de garantir os direitos fundamentais

Além da possibilidade do controle ser realizado pelo Poder Legislativo, há o controle judicial da Administração Pública. O Brasil adota o sistema de jurisdição una, isto é, apenas o Poder Judiciário possui monopólio da jurisdição, o que significa que tanto os litígios comuns, quanto os litígios que envolvem a Administração Pública serão apreciados por juízes e tribunais comuns. Destaca-se que a existência de varas especializadas não afasta a unicidade jurisdicional, isso porque tais estão inseridas dentro de órgãos pertencentes a uma mesma jurisdição.¹⁸⁹

Esse sistema não se confunde com o de jurisdição dupla ou dualidade de jurisdição, o qual pressupõe “[...] existência paralela de duas ordens de jurisdição: a jurisdição ordinária ou comum e a jurisdição administrativa, destinada a julgar litígios que envolvem a Administração Pública”.¹⁹⁰

O Poder Judiciário tem competência para apreciar os atos administrativos que envolvam aspectos de legalidade e de moralidade (artigo 5º, LXXIII e 37 da CF), sendo que tais atos podem ser de qualquer natureza: individuais, gerais, unilaterais, bilaterais, vinculados ou discricionários.¹⁹¹

Para que esse controle seja viabilizado, a própria Constituição Federal prevê os chamados remédios constitucionais, os quais são: *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de injunção, mandado de segurança coletivo, ação popular e direito de petição. Além destes, há a ação civil pública (Lei 7.347/95), ação de improbidade administrativa e as ações diretas de inconstitucionalidade (ação ou omissão).

¹⁸⁸ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em Políticas Públicas: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 320.

¹⁸⁹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p.390.

¹⁹⁰ Idem.

¹⁹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 926.

Em que pese as asseverações esposadas acerca de algumas características do controle da Administração Pública realizado pelo Poder Judiciário, faz-se necessário o estudo da possibilidade desse controle ser exercido em matéria de Políticas Públicas.

Como anteriormente apresentado, o Poder Judiciário não apresenta a prerrogativa da iniciativa quanto às Políticas Públicas, ou seja, dentro do contexto do *policy cycle*, apenas o Poder Executivo e Legislativo possuem a competência para definição, formulação e implementação de Políticas Públicas.

No entanto, atualmente, com a atuação omissa e, por vezes, ineficiente do Administrador Público, forma-se uma conjuntura de lesão e não concretização dos direitos fundamentais. E, em razão disso, surge o seguinte questionamento: pode o Judiciário exercer o controle da Administração Pública, de maneira tal que sua interferência acabe por definir ou implementar Políticas Públicas? Pode o Judiciário interferir nas escolhas do Poder Legislativo e Executivo?

As respostas para estas indagações são polêmicas e a doutrina, inclusive, se divide quanto à possibilidade da interferência do Poder Judiciário na definição e implementação das Políticas Públicas diante de uma atuação da Administração que não observe os princípios administrativos, nem os preceitos constitucionais.

Para parte da doutrina, não seria admissível que, a partir do controle a ser exercido, o Judiciário formulasse e implementasse Políticas Públicas. Uma das razões levantadas para tal impossibilidade seria o fato de que os juízes não apresentariam legitimidade democrática, ou seja, o Poder Judiciário não poderia adentrar na esfera das Políticas Públicas, pois tais seriam escolhas políticas, cuja tarefa de formulação estaria reservada aos representantes eleitos do povo, caso contrário, haveria uma violação do princípio da separação dos poderes.¹⁹² Sendo assim, a tomada de decisões políticas somente poderia ser realizada pelos Poderes Executivo e Legislativo, pois uma vez seus agentes tendo sido investidos em mandato eletivo por delegação popular, poderiam refletir a vontade da maioria.

Outra limitação levantada para a impossibilidade de ingerência jurisdicional nas Políticas Públicas é a alegação da cláusula da “reserva do possível”, a qual reflete a noção de que os direitos sociais de segunda geração, os quais demandam

¹⁹² BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. *Judicialização da Política e controle judicial das Políticas Públicas*. Revista de Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-85, jan-jun, 2012, p. 73. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970>

ações positivas do Estado, “[...] dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado, disponibilidade esta que estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público”.¹⁹³ A alegação da “reserva do possível” acaba sendo um fenômeno de limitação de recursos para atendimento de todas as demandas sociais, ou seja, é uma limitação fática às prestações materiais do Estado.

No contexto das Políticas Públicas, a Administração teria que recorrer à uma prévia dotação orçamentária para que pudesse realizar as prestações materiais necessárias em matéria de Políticas Públicas. No entanto, o Poder Judiciário, para essa corrente doutrinária, não poderia simplesmente determinar a realização de uma Política Pública, pois há limites orçamentários que a Administração deve observar e que, muitas vezes, não são de conhecimento do magistrado. Assim, em razão das Políticas Públicas envolverem recursos públicos, não seria possível que o Judiciário, por meio de um controle posterior, simplesmente determinasse a formulação e implementação de uma Política Pública sem ter um prévio conhecimento orçamentário.

Entretanto, para outra parcela doutrinária, o Poder Judiciário atuaria, ao realizar o controle, de maneira a suprir omissões e coibir ações que lesionam direitos individuais ou difusos. De acordo com Dal Bosco (2008), “quando nenhuma das formas de controle prévio pode ser utilizada para evitar a realização de investimentos ou condutas da Administração que sejam prejudiciais ao interesse público, cabe a atuação do poder Judiciário [...]”.¹⁹⁴

Ademais, o controle a ser exercido por este Poder também pode ser tido como um instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e, sob este prisma, o Poder Judiciário estaria apto a formular e executar Políticas Públicas quando os Poderes que possuem tal prerrogativa não o fazem. Assim, segundo Comparato, é necessário, afastar, [...] antes de mais nada, a clássica objeção de que o Judiciário

¹⁹³ SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde*: algumas aproximações. Revista de Doutrina da 4ª Região, n. 24, 02 jul, 2008, p. 17. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16049457.pdf>

¹⁹⁴ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em Políticas Públicas*: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa. Curitiba: Juruá, 2007, p. 306.

não tem competência, pelo princípio da divisão de Poderes, para julgar ‘questões políticas’”.¹⁹⁵

Portanto, filia-se, neste trabalho, ao posicionamento de que a partir do momento que a Constituição designa que os direitos fundamentais, em especial os direitos sociais, devem ser concretizados mediante Políticas Públicas, a não concreção ou a implementação ineficiente de tais caracterizam uma ofensa à comandos constitucionais, legitimando uma atuação positiva do Poder Judiciário de realização de controle das Políticas Públicas.

No entanto, a despeito da essencial concreção dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário deve ter o controle limitado a essa premissa: deve fortalecer a concretização dos direitos fundamentais, não podendo ser um poder ilimitado. O controle das Políticas Públicas a ser realizado pelo Poder Judiciário deve ser, assim, um mecanismo apto a consubstanciar os direitos fundamentais.

Além disso, a possibilidade de ingerência jurisdicional nas Políticas Públicas seria concebível em virtude do próprio princípio da inafastabilidade da jurisdição. Este é um princípio inerente e justificador da possibilidade do controle das Políticas Públicas pelo Judiciário. Isso ocorre em razão do disposto no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal, cuja previsão é de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”¹⁹⁶ Isto é, “uma interpretação adequada do dispositivo leva à conclusão de que não somente lei, mas também atos, inclusive omissivos, do Poder Legislativo e Executivo não podem ficar sem controle”¹⁹⁷.

As Políticas Públicas deveriam estar inseridas dentro do rol de possibilidades de apreciação do Judiciário e, de acordo com Dal Bosco, essa possibilidade de controle judicial seria um direito fundamental do próprio cidadão de acesso ao Judiciário quando houvesse lesão ou ameaça de lesão aos direitos, isso porque tal estaria “[...] proporcionando a satisfação do direito violado pela ineficiência, imoralidade ou omissão do poder público [...]”¹⁹⁸

¹⁹⁵ COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Brasília: Revista de informação legislativa, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun., 1998, p. 46. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/364>

¹⁹⁶ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

¹⁹⁷ BORGES E SILVA, Emílio. *Poder judiciário e controle de políticas públicas de efetivação de direitos humanos*. Revista de Direito Público, Londrina, v. 7, n.3, p. 53-76, set./dez., 2012, p. 61. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/12447/11717>

¹⁹⁸ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em Políticas Públicas: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 402.

E, dentro dessa acepção, Barboza e Kozicki esclarecem que:

[...] a partir do momento em que a Constituição estabelece que as políticas públicas são os instrumentos adequados de realização dos direitos fundamentais, por certo que se trata de matéria constitucional sujeita ao controle do Judiciário. Pensar o contrário seria o mesmo que o retorno ao pensamento de que a Constituição é apenas um documento político desprovido de normatividade, algo inaceitável num Estado que se pretende Constitucional e Democrático de Direito.¹⁹⁹

Portanto, as Políticas Públicas envolvem direitos fundamentais constitucionalmente garantidos e, por esse motivo, uma ingerência jurisdicional nesta matéria não seria uma extrapolação da sua competência, pois o Judiciário, enquanto guardião da Constituição, apenas estaria atuando de maneira a concretizar o texto constitucional e resguardar os preceitos constitucionais e, sobretudo, a Democracia.

Além do mais, permitir o controle do Poder Judiciário em matéria de Políticas Públicas não é colocar esse Poder acima dos demais, é apenas um modo de garantir que os direitos fundamentais sejam assegurados e concretizados quando há uma omissão ou uma comissão da Administração Pública que viole aos princípios constitucionais e administrativos em matéria de Políticas Públicas. Assim, “é certo que cabe aos poderes Executivo e Legislativo dispor sobre políticas públicas. O que se defende é que - na inércia desses poderes – é legítimo que o Judiciário atue quando chamado [...]”²⁰⁰

No tocante à assertiva da impossibilidade de controle judicial das Políticas Públicas em razão da ilegitimidade democrática dos juízes, Lopes Junior afirma:

A legitimidade democrática do juiz deriva do caráter democrático da própria Constituição, e não da vontade da maioria. O juiz tem uma nova posição dentro do Estado de Direito e a legitimidade de sua atuação não é política, mas constitucional, e seu fundamento é unicamente a intangibilidade dos direitos fundamentais. É uma legitimidade democrática, fundada na garantia dos direitos fundamentais e baseada na democracia substancial.²⁰¹

¹⁹⁹ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. *Judicialização da Política e controle judicial das Políticas Públicas*. Revista de Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-85, jan-jun, 2012, p. 73. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970>

²⁰⁰ Idem.

²⁰¹ LOPES JUNIOR, Aury. *Introdução crítica ao processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 73.

Ademais, não basta uma mera alegação da cláusula da “reserva do possível” pela Administração para afastar seu dever de definir e implementar as Políticas Públicas. É necessário que a alegação de insuficiência de recursos para a realização de ações aptas a concretizar os direitos fundamentais, em especial os sociais, seja detalhada e não genérica.²⁰²

Uma mera alegação desta cláusula poderia ser um meio de criação de um obstáculo artificial e irreal para a concretização dos direitos constitucionais. Deste modo, o Ministro Celso de Mello discorre que:

[...] a cláusula da ‘reserva do possível’ – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.²⁰³

Inclusive, a possibilidade do controle pelo Poder Judiciário em relação às Políticas Públicas é o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 45, cuja ementa prevê:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO)²⁰⁴

²⁰² BORGES E SILVA, Emílio. *Poder judiciário e controle de políticas públicas de efetivação de direitos humanos*. Revista de Direito Público, Londrina, v. 7, n.3, p. 53-76, set. dez, 2012, p. 67. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/12447/11717>

²⁰³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF*- Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Informativo STF, 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>

²⁰⁴ Idem.

A ADPF 45, cujo julgamento ocorreu em abril de 2004, versou sobre uma impugnação realizada pelo Congresso Nacional em face do ato do Presidente da República, na época Luiz Inácio Lula da Silva, o qual vetou uma parte do texto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003. Neste julgamento, o Supremo Tribunal Federal teve que se manifestar acerca de uma suposta inconstitucionalidade de tal veto, sob justificativa da existência de uma violação da Emenda Constitucional 29/2000, a qual assegura recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos.²⁰⁵ Em suma, o caso em apreço tratou sobre o cumprimento das Políticas Públicas.

Como ora mencionado, segundo a decisão prolatada pelo Ministro relator Celso de Mello, o Poder Judiciário poderia ter a atribuição de formular e implementar Políticas Públicas, embora estas prerrogativas não estejam, ordinariamente, dentro do rol de atribuições institucionais deste Poder.

A despeito disso, no seu voto, o Ministro relator Celso de Mello consigna:

[...] o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.²⁰⁶

Assim sendo, diante da inércia da Administração Pública em prover Políticas Públicas, cuja função primordial é a concretização dos direitos fundamentais de segunda geração, os chamados direitos sociais, há um desrespeito à Constituição e aos direitos nela previstos, legitimando um controle a ser realizado pelo Poder Judiciário. E, por isso, haveria a possibilidade do Judiciário exercer um controle

²⁰⁵ Na decisão do Ministro Relator Celso de Mello, fora reconhecida a perda superveniente do objeto da ação em apreço em razão de produção legislativa posterior. Nesse novo texto legislativo “[...] o próprio Chefe do Poder Executivo Federal deu iniciativa a novo projeto de lei em que o dispositivo vetado veio a ser restaurado em sua integralidade. Esse novo projeto foi aprovado ainda em 2003 (portanto, em tempo de vigência para o período de 2004), e, dessa forma, a ADPF perdeu seu objeto, não sendo apreciada, portanto, pelo Plenário do STF.” SILVA, Adriano Ferreira da. *Reserva do Possível” no Supremo Tribunal Federal: uma expressão enigmática?* 2016. 135 f. Monografia (Graduação). Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2016, p. 37. Disponível em:

http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/288_monografia_2016_AdrinoFerreira.pdf

²⁰⁶ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF- Distrito Federal*. Relator: Min. Celso de Mello. Informativo STF, 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>

jurisdicional das Políticas Públicas quando a omissão ou uma comissão da Administração lesione ou ameace lesionar os direitos fundamentais.

Ressalte-se ainda o esclarecimento realizado, na decisão, pelo Ministro Celso de Mello:

[...] se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-as, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental [...], aí, então, justificar-se-á [...] a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes havia sido injustamente recusada pelo Estado.²⁰⁷

Dessa maneira, na ADPF 45 há o reconhecimento de que o fim último do Estado é garantir os direitos fundamentais previstos na esfera constitucional e, em razão disso, o Estado deve atuar de maneira a garantir tais direitos. Em razão das Políticas Públicas serem um dos instrumentos para realização de tal incumbência, as quais são formuladas pelos Poder Legislativo e Executivo, não deve haver uma liberdade absoluta para a tomada de decisões. Portanto, de acordo com os ensinamentos proferidos por Barboza e Kozicki, “[...] nos casos em que sua inércia acabar por tornar letra morta o texto constitucional no que diz respeito à garantia de direitos sociais, haverá uma afronta ao texto constitucional e, portanto, justificável a atuação do Poder Judiciário.”²⁰⁸

Conclui-se, desta maneira, que há possibilidade de ingerência jurisdicional em matéria de Políticas Públicas, a ser realizada por meio do controle do Poder Judiciário dos atos administrativos, quando, diante da inércia ou de uma conduta da Administração violadora dos princípios constitucionais, for factível que os direitos fundamentais não estão sendo concretizados, havendo uma ameaça ou uma lesão propriamente dita dos direitos dos cidadãos.

O Judiciário, portanto, atuará de maneira a resguardar a Constituição, atuando de maneira a suprir o descumprimento dos encargos político- jurídicos que incidem sobre os Poderes Legislativo e Executivo, cuja inércia acaba

²⁰⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* nº 45/DF- Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Informativo STF, 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>

²⁰⁸ BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. *Judicialização da Política e controle judicial das Políticas Públicas*. Revista de Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-85, jan-jun, 2012, p. 77. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970>

comprometendo a eficácia e a integridade não apenas dos direitos fundamentais, sejam estes individuais ou difusos, mas da própria estrutura Democrática.²⁰⁹

4.3 TRIBUNAL DE CONTAS: controle técnico das Políticas Públicas

Para além do controle interno a ser realizado dentro de cada Poder, há o controle a ser exercido pelo Poder Legislativo e Judiciário, dentro da perspectiva do controle externo, como estudado anteriormente. E dentro desta perspectiva, exsurge o Tribunal de Contas.

Consoante o artigo 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas auxiliará o Congresso Nacional na realização do controle externo, isto é, cabe aos Tribunais de contas a incumbência de ser um auxiliar do Poder Legislativo na realização do controle externo, fiscalizando contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente a Administração Pública, segundo os artigos 70 e 71 da Constituição Federal.

São diversas as competências do Tribunal de Contas, dentre tais, destacam-se: apreciar e emitir parecer prévio das contas do Presidente da República (art. 71, I CF); julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros e valores públicos (art. 71, II CF); assinar prazo para que seja sanada a irregularidade de contas (art. 71, IX CF); sustar a execução do ato impugnado (art. 71, X CF), dentre outras. Em suma, irá exercer um controle da legalidade dos atos, de legitimidade, de economicidade (custo-benefício), de fidelidade funcional e de cumprimento de programas de trabalho e metas²¹⁰, realizará um controle externo técnico.

O Tribunal de Contas possui a prerrogativa de ser o “[...] defensor dos direitos fundamentais porque, ao fiscalizar a boa gestão e aplicação dos recursos públicos, defende, especialmente, os direitos republicanos que se relacionam com o direito à justa e legítima utilização da *res publica*.”²¹¹

²⁰⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* nº 45/DF- Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Informativo STF, 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>

²¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense, 30. ed, 2017, p. 924.

²¹¹ FÁRIA, Nádia Rezende. *O controle das políticas públicas pelo Tribunal de Contas do Brasil: fundamentos teóricos*, p. 17. Disponível em: <https://tcenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/000048/Artigo%20N%C3%A1dia%20Rezende%20-%20Pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>

E, tendo em vista as asseverações iniciais acerca do controle da Administração Pública exercido pelo Tribunal de Contas, questiona-se se tal órgão teria competência para interferir em decisões que estabelecem Políticas Públicas.

Como as Políticas Públicas envolvem gastos de recursos públicos e como o Tribunal de Contas acaba sendo um órgão garantidor também dos princípios constitucionais, especialmente no que tange à gestão fiscal, quase todas as atividades e ações governamentais acabam sendo submetidas ao controle e fiscalização do Tribunal de Contas. Por isso, entende-se que o Tribunal de Contas possui a prerrogativa de realização do controle externo da Administração Pública quando o assunto é Políticas Públicas. O Tribunal de Contas possui como objetivo precípuo a defesa dos recursos públicos, sendo um fiscalizador do erário, ou seja, fiscaliza a utilização e gestão dos recursos públicos.

Os Tribunais de Contas são, na realidade, os órgãos que estão mais próximos da realidade administrativa, isso porque “estas Cortes já partem de um olhar mais amplo, contextualizado, da Administração Pública, enquanto ao Poder Judiciário, tradicionalmente, se reserva o enfoque a partir da pretensão deduzida em juízo, na maioria das vezes de cunho individual [...]”²¹² Além disso, são órgãos autônomos, independentes, inclusive, do Poder Legislativo.

Além das principais atribuições do Tribunal de Contas previstas no próprio texto constitucional, a Lei Complementar 101/2004 ampliou as competências deste órgão na proteção, fiscalização e controle dos recursos públicos e, no artigo 59, previu que este também deve realizar, por exemplo, o controle no que tange ao atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos; e do cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, dentre outras.

O controle, segundo Barcellos, pode ter como alvo a fixação das metas e prioridades; fiscalização do resultado final; da quantidade de recursos a ser

²¹² RODRIGUES, Ricardo Schneider. *O papel dos tribunais de contas no controle de políticas públicas: a efetivação do direito fundamental à educação*. 2014. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2014, p. 123. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/1911/1/O%20papel%20dos%20tribunais%20de%20contas%20no%20controle%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas-%20a%20efetiva%C3%A7%C3%A3o.pdf>

investido; do atingimento ou não das metas fixadas e da eficiência mínima na aplicação dos recursos.²¹³

Tendo em vista essa classificação, o Tribunal de Contas poderia exercer com maior propriedade e qualidade o controle da fixação das metas e prioridades na perspectiva orçamentária do que se o fosse exercido pelo Poder Judiciário por meio de ação direta de inconstitucionalidade e arguição por descumprimento de preceito fundamental.²¹⁴ Isso se deve ao fato de que essa fixação de metas e prioridades está dentro inserida dentro do âmbito da execução orçamentária, pois, como assinalado anteriormente, e na perspectiva das Políticas Públicas, estas estão envoltas de um necessário planejamento orçamentário, pois envolvem gastos de recursos públicos. E, como o Tribunal de Contas possui suas competências direcionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração, pode atuar de maneira a realizar um controle mais eficaz dentro deste contexto.

Além da realização do controle de metas e prioridades, o Tribunal de Contas também exerce um controle quanto à quantidade de recursos a ser investido na promoção dos direitos fundamentais, o qual será realizado mediante a fiscalização nas prestações de contas anuais, controlando se os limites mínimos de recursos públicos a serem investidos nas Políticas Públicas foram observados.²¹⁵ Nesse caso, a título de exemplo, o próprio texto constitucional estabelece parâmetros mínimos de investimento de recursos públicos em alguns direitos fundamentais, como o disposto no artigo 198, §2º da Constituição Federal, o qual prevê recursos mínimos a serem investidos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em matéria de saúde pública.²¹⁶

²¹³ BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. Academia.edu, p. 25. Disponível em:

https://www.academia.edu/7784818/Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o_das_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_em_mat%C3%A9ria_de_direitos_fundamentais._O_controle_pol%C3%ADtico-social_e_o_controle_jur%C3%ADdico_no_esp%C3%A7o_democr%C3%A1tico

²¹⁴ RODRIGUES, Ricardo Schneider. *O papel dos tribunais de contas no controle de políticas públicas: a efetivação do direito fundamental à educação*. 2014. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2014, p. 123. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/19111/1/O%20papel%20dos%20tribunais%20de%20contas%20no%20controle%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas-%20a%20efetiva%C3%A7%C3%A3o.pdf>

²¹⁵ Ibidem, p. 126.

²¹⁶ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: § 2º A União, os

Assim, o Tribunal de Contas, como possui a incumbência de fiscalizar contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonialmente a Administração, teria uma maior facilidade para o controle quanto à quantidade de recursos a ser investida pela própria Administração na formulação e implementação das Políticas Públicas.

Ressalte-se, aqui, o entendimento proferido por Rodrigues no sentido de que:

[...] é possível cogitar de ilegalidade ou ilegitimidade das despesas públicas realizadas com injustificada preferência em favor do programa ou ação de menor importância e em detrimento da concretização de determinado direito fundamental. Tal cenário justificaria a atuação do Tribunal de Contas para reconduzir o gestor à legalidade ou legitimidade do gasto público e até para, a depender da gravidade da situação ou da contumácia do gestor, aplicar sanções, como a multa, ou a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas ou o julgamento pela rejeição, conforme o caso.²¹⁷

O Tribunal de Contas, quando realiza o controle dos recursos mínimos a serem dispendidos na promoção dos direitos fundamentais, acaba também realizando um controle da legalidade e legitimidade dos próprios gastos, pois irá fiscalizar se a Administração Pública vem realizando investimentos suficientes e mínimos de maneira a concretizar com maior solidez os direitos fundamentais.

Ademais, a competência prevista no artigo 71, IX da CF, o qual designa que as Cortes de Contas possuem legitimidade para assinar prazo para o cumprimento da Lei, no contexto das Políticas Públicas, significa que os Tribunais de Contas podem estabelecer determinado prazo para que a Administração Pública cumpra

Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º. BRASIL, *Constituição Federativa do Brasil de 1988*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm

²¹⁷ RODRIGUES, Ricardo Schneider. *O papel dos tribunais de contas no controle de políticas públicas: a efetivação do direito fundamental à educação*. 2014. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2014, p. 127. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/1911/1/O%20papel%20dos%20tribunais%20de%20contas%20no%20controle%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas-%20a%20efetiva%C3%A7%C3%A3o.pdf>,

com o dever jurídico de estabelecer determinada Política Pública, “[...] no sentido de inserir no orçamento metas relativas a tais serviços.”²¹⁸

Portanto, se no decorrer do processo de controle do atuar administrativo, o Tribunal de Contas se depara com uma circunstância, por exemplo, de inércia da Administração na destinação de recursos públicos para a promoção de determinada Política Pública, pode atuar de maneira a estabelecer prazo para que a Administração cumpra com seus deveres de promover essas Políticas, inserindo no orçamento as metas para a concretização de tais.

Em relação ao controle do resultado final, segundo Barcellos, essa forma de controle somente irá se concretizar se as metas a serem fixadas não tiverem sido incluídas no planejamento orçamentário ou se não forem alcançadas.²¹⁹ Explica-se. Quando há uma fixação das metas, pressupõe-se que haverá uma atuação administrativa que formulará e implementará, por exemplo, Políticas Públicas. E estas metas presumem que a consequência da implementação de tais seja a produção do resultado esperado pelas Políticas Públicas, qual seja a concretização dos direitos fundamentais. E, dentro desse contexto, esse controle estará amplamente relacionado com aspectos de legitimidade e economicidade.

Já no que diz respeito ao controle do atingimento ou não das metas fixadas, segundo a classificação de Barcellos, o Tribunal de Contas possui a incumbência de divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas, de acordo com o artigo 56º, 3º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000)²²⁰, sendo que, segundo o §2º do referido artigo, esse parecer sobre as contas dos Tribunais será proferido no prazo de 60 dias (artigo 57).

²¹⁸ RODRIGUES, Ricardo Schneider. *O papel dos tribunais de contas no controle de políticas públicas: a efetivação do direito fundamental à educação*. 2014. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2014, p. 123. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/1911/1/O%20papel%20dos%20tribunais%20de%20contas%20no%20controle%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas-%20a%20efetiva%C3%A7%C3%A3o.pdf>,

²¹⁹ BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. Academia.edu, p. 25. Disponível em: https://www.academia.edu/7784818/Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o_das_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_em_mat%C3%A9ria_de_direitos_fundamentais._O_controle_pol%C3%ADtico-social_e_o_controle_jur%C3%ADdico_no_esp%C3%A7o_democr%C3%A1tico

²²⁰ BRASIL, *Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000*, de 4 de maio de 2000. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm

Ainda, as Cortes de Contas realizam uma fiscalização da gestão fiscal, por meio do controle, por exemplo, do atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, segundo o artigo 58, I do supracitado texto legislativo. Em suma, o controle do atingimento ou não das metas fixadas diz respeito ao acesso à informação e a divulgação dos resultados da apreciação de contas e da gestão.

Ademais, destaca-se a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), a qual prevê no artigo 2º, parágrafo único, que a publicidade a ser realizada é da “[...] parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação.”²²¹ Sendo esse acesso um direito de qualquer cidadão.

E, no que tange ao controle da eficiência mínima na aplicação dos recursos públicos, essa é uma tarefa conferida às Cortes de Contas, já que esse órgão possui como uma de suas competências a análise se há uma relação entre o valor investido e o resultado específico, ou seja, “[...] possuem a *expertise* na apuração do valor de mercado de bens e serviços adquiridos pelo poder público.”²²²

Em todas essas circunstâncias o Tribunal de Contas possui as informações necessárias para a realização desse controle, visto que, de acordo com o artigo 70, parágrafo único da Constituição Federal, há um dever de prestação de contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que arrecade, utilize, gerencie, administre recursos públicos, em suma, há um dever de demonstração da regularidade dos gastos que envolvem recursos públicos. Por esse motivo, já possuem as informações essenciais para a apreciação das contas anuais dos gestores por detrás da Administração Pública.²²³

O próprio Tribunal de Contas da União, por meio da Portaria nº 230/2014, no Anexo Único denominado de Referencial para a Avaliação de governança em Políticas Públicas, estabeleceu um modelo de avaliação da governança em Políticas Públicas composto por 8 componentes: institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; coordenação e coerência;

²²¹ BRASIL. *Lei de Acesso à Informação 12.527/11*, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

²²² RODRIGUES, Ricardo Schneider. *O papel dos tribunais de contas no controle de políticas públicas: a efetivação do direito fundamental à educação*. 2014. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2014, p. 128. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/1911/1/O%20papel%20dos%20tribunais%20de%20contas%20no%20controle%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas-%20a%20efetiva%C3%A7%C3%A3o.pdf>

²²³ *Ibidem*, p. 127.

monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno; e *accountability*²²⁴. Segundo esse modelo, esses serão alguns dos aspectos a serem controlados pelo Tribunal de Contas.

O primeiro componente desse modelo de avaliação proposto alude à institucionalização de uma Política Pública, a qual “[...] se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública.”²²⁵

Já o aspecto dos planos e objetivos diz respeito a própria coesão interna das Políticas Públicas, ou seja, as Políticas Públicas devem prever de antemão os recursos necessários, suas prioridades, seus objetivos, riscos, enfim, devem ter um amplo e minucioso planejamento.²²⁶

Em relação ao aspecto da participação, as Políticas Públicas devem estar inseridas dentro de um modelo de Democracia participativa, com vistas à legitimidade, justiça e eficácia, isso se dá em razão de que “[...] uma política pública elaborada de forma mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis, além de facilitar o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva.”²²⁷ Essa participação deve tentar ser promovida ao longo de todo o *policy cycle*, pois isto traz uma maior credibilidade às Políticas Públicas e favorece o alcance de resultados positivos que atendam grande parte da população.

O aspecto da capacidade organizacional e recursos está relacionado à estrutura e disponibilidade de recursos, enquanto que o aspecto da coordenação e coerência pressupõe que ao “ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas.”²²⁸ Assim, as Políticas Públicas não podem estar inseridas dentro de um ambiente não integralizado, até porque o *policy cycle* pressupõe uma integração entre as diversas fases, atores e métodos para a concretização das Políticas Públicas.

²²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Portaria n. 230*, de 25 de agosto de 2014. Aprova o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília: 2014, p. 16. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20140903/PRT2014-230.doc>

²²⁵ *Ibidem*, p. 19.

²²⁶ *Idem*.

²²⁷ *Ibidem*, p. 21.

²²⁸ *Ibidem*, p. 22.

Quanto ao aspecto do monitoramento e avaliação este é tido como essencial, até porque é neste aspecto em que pode haver o acompanhamento se as Políticas Públicas conseguiram alcançar o resultado esperado, se o processo como um todo seguiu o planejamento, além de permitir que haja um maior conhecimento sobre a própria questão base da Política Pública, isto é, uma compreensão acerca da circunstância que fez com que a Política Pública tivesse que ser desenvolvida.

Já a gestão de riscos “[...] se refere a atividades coordenadas para dirigir e controlar uma política no que se refere aos riscos.”²²⁹ Essa gestão de riscos é um aspecto importante, tendo em vista que durante a implementação de uma Política Pública é essencial saber quais são os possíveis riscos pelos quais se pode defrontar ao longo da implementação, até como um meio de tentar evitar que tais aconteçam. E o aspecto do controle interno, segundo a Instrução Normativa do TCU nº 63/2010, nada mais é do que um:

[...] conjunto de atividades, planos, métodos, indicadores e procedimentos interligados, utilizado com vistas a assegurar a conformidade dos atos de gestão e a concorrer para que os objetivos e metas estabelecidos para as unidades jurisdicionadas sejam alcançados.²³⁰

Por fim, o último aspecto que faz parte do modelo de avaliação é o *accountability*. Como explicitado em momento anterior, o *accountability* está relacionado à transparência, responsabilização, prestação de contas e controle da Administração Pública. Assim, “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.”²³¹

Desse modo, esse modelo de avaliação proposto pelo Anexo Único da Portaria do TCU nº 230/2014, demonstra que, no contexto de controle das Políticas Públicas, há diversos aspectos a serem observados e, diante da própria

²²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Portaria n. 230*, de 25 de agosto de 2014. Aprova o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília: 2014, p. 25. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20140903/PRT2014-230.doc>

²³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n. 63*, de 1º de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Brasília: 2010, p. 2. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20130614%5CINT2010-063.doc>

²³¹ BRASIL, op. cit.

complexidade do *policy cycle*, o Tribunal de Contas deve realizar um controle das Políticas Públicas em relação às questões orçamentárias. Essa essencialidade de um referencial para o controle se dá, inclusive, em razão de que as Políticas Públicas envolvem o emprego de recursos públicos e, por isso, a imprescindibilidade do controle do *policy cycle* em quaisquer das suas fases.

Em suma, dentre tantas prerrogativas de controle da Administração Pública apresentadas pelo Tribunal de Contas, entende-se que sua principal incumbência em matéria de Políticas Públicas é a realização de um controle técnico e apto a elevar a eficiência na aplicação dos recursos públicos a serem utilizados para a promoção dos direitos fundamentais, combatendo atitudes comissivas e omissivas do administrador que possam ofender aos princípios da Administração Pública.

4.4 MINISTÉRIO PÚBLICO: defensor da ordem jurídica, do regime democrático e das Políticas Públicas

O Ministério Público, segundo o artigo 127, *caput*, da Constituição Federal, “[...] é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”²³²

Conferiu-se à essa instituição diversas funções no artigo 129 da Constituição Federal, dentre tais, destacam-se: “a função de zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”²³³, além de poder “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”²³⁴, dentre diversas outras prerrogativas.

Ressalta-se que o rol de competências conferidas ao Ministério Público não é em *numerus clausus*, mas *numerus apertus*, o que lhe confere maior poder de atuação. Essa cláusula de abertura está prevista no próprio artigo 129, IX da CF, o qual prevê que essa instituição pode “exercer outras funções que lhe forem

²³² BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

²³³ Idem.

²³⁴ Idem.

conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.”²³⁵

Destaca-se que, após a Constituição de 1988, os poderes conferidos ao Ministério Público foram ampliados e “[...] uma das maiores conquistas do Ministério Público com a promulgação da Carta Magna de 1988, senão a maior, foi a sua desvinculação da defesa do erário e dos atos governamentais.”²³⁶ Isso lhe confere uma maior autonomia e independência funcional na atuação da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, sendo que tal autonomia é prevista, inclusive, no § 2º, do artigo 127 da Constituição Federal.²³⁷

E consoante Dal Bosco, “a atuação do órgão ganha importância na medida em que são comuns as violações dos direitos fundamentais do art. 5º e dos direitos sociais do art. 6º, provocadas por desvios na execução das políticas públicas que representam ações afirmativas do Estado.”²³⁸

O Ministério Público, enquanto instituição defensora dos direitos fundamentais, da própria Constituição e do Estado Democrático, possui também uma função precípua na defesa das Políticas Públicas. Isso ocorre em razão do amplo rol de competências incumbidas a essa instituição no artigo 129 da Constituição Federal. Assim sendo, o Ministério Público pode realizar o controle externo da Administração Pública quando o assunto são Políticas Públicas.

O questionamento que surge é: como essa instituição atuaria em defesa das Políticas Públicas? Poderia executar Políticas Públicas? Ou apenas controlar omissões e ilegalidades?

Entende-se que o Ministério Público pode exercer o controle da Administração no que tange às Políticas Públicas quando houver uma circunstância na qual o

²³⁵ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

²³⁶ ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. *O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a.13, n. 42-43, p. 179-208, jan./dez., 2014, p. 184. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n-42-43-janeiro-dezembro-2014/o-papel-do-ministerio-publico-no-controle-de-politicas-publicas>

²³⁷ “Art. 127, § 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.” BRASIL, *Constituição Federativa do Brasil de 1988*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

²³⁸ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em Políticas Públicas: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 359.

Estado atue ou se omita de maneira a ofender aos preceitos fundamentais. O dever de atuação do Ministério Público, nesse caso, seria um modo de salvaguardar a Constituição de possíveis arbítrios do administrador.

O Ministério Público “[...] enquanto instituição permanente de defesa da cidadania, é órgão de controle da Administração pública e tem como dever, entre outras funções, zelar pela implementação de políticas e serviços públicos de qualidade.”²³⁹

Durante o 2º Congresso de Gestão do Ministério Público Brasileiro, Maria Paula Dallari Bucci afirmou que o Ministério Público pode realizar um controle externo, no entanto, para ela, “a atuação do MP deve visar não a execução de políticas públicas, mas a indução à iniciativa ou implementação dessas ações pelo poder executivo e o controle das omissões”²⁴⁰. Isto é, o Ministério Público não teria a iniciativa quanto às Políticas Públicas, mas diante de uma omissão do Poder Público agiria de maneira a induzir que a Administração formule e implemente-as.

Assim, o Ministério Público poderia atuar, por exemplo, por meio dos chamados “ajustes de condutas”. Esse Termo de Ajuste de Condutas poderia ser conceituado como sendo:

[...] um acordo de vontades entre o controlador e controlado, que, diante da inobservância de princípios e regras constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas [...], pactuam objetivos a serem cumpridos, correção de rumo a ser implementada [...].²⁴¹

Então, por meio desse termo, o Ministério Público poderia compelir a Administração a formular e implementar Políticas Públicas, isto é, acabaria, “[...]de certo modo, interferindo em atitudes que implicam definições ou ajustes em políticas públicas que beneficiam os mais variados setores das comunidades [...]”²⁴²

²³⁹ ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. *O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a.13, n. 42-43, p. 179-208, jan./dez., 2014, p. 184. Disponível em: <http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n-42-43-janeiro-dezembro-2014/o-papel-do-ministerio-publico-no-controle-de-politicas-publicas>

²⁴⁰ CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Especialistas discutem políticas públicas no MP* [online]. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/tabelasunificadas/noticias/174-especialistas-discutem-politicas-publicas-no-mp> Acesso em: 07 de agosto de 2018.

²⁴¹ BARROSO FILHO. Angerico Alves. *Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento do controle consensual da Administração Pública*. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v. 6, n. 11, p. 3910415, jul./dez., 2014, p. 392. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista12/avaliacaoAngerico.pdf>

²⁴² DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em Políticas Públicas: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 360.

Além do mais, o Ministério Público pode também pleitear perante o Poder Judiciário a anulação de algum ato ilegal causador de prejuízos ao erário praticado pela Administração Pública, quando tal infringir os princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal ou quando o atuar administrativo desrespeitar o interesse público.²⁴³

Um dos instrumentos a serem utilizados nessa circunstância poderia ser a Ação Civil Pública, regulamentada pela Lei 7.347/85, a qual visa resguardar o patrimônio público e social, o meio ambiente, dentre outros direitos difusos coletivos e individuais homogêneos. Essa modalidade de ação faz parte do rol de competências do Ministério Público, segundo o artigo 129, III da Constituição Federal.

Como o Ministério Público pode se valer da Ação Civil Pública e em razão de, segundo artigo 129, II da Constituição Federal vigente, uma das suas funções institucionais ser: “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”²⁴⁴, seria possível o controle das Políticas Públicas pelo Ministério Público, mediante Ação Civil Pública. Nessa perspectiva, Hugo Nigro Mazzilli preceitua:

A ação civil pública ainda se presta para que o Ministério Público possa questionar políticas públicas, quando do zelo para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública observem os direitos assegurados na Constituição. Com certeza não poderá o Ministério Público pedir ao Poder Judiciário administre no lugar do administrador; contudo, poderá cobrar em juízo a aplicação de princípios da Administração que possam estar sendo descuidados, e, com isso, restaurar a legalidade.²⁴⁵

Assim sendo, o Ministério Público não implementaria ou executaria Políticas Públicas, mas atuaria de maneira a fiscalizar o cumprimento de tais e, quando houvesse qualquer omissão ou ilegalidade, atuaria de modo a zelar pela concretização dos direitos fundamentais, o qual poderia se dar por meio de uma Ação Civil Pública ou até mesmo por um termo de ajuste de conduta, demonstrando

²⁴³ DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em Políticas Públicas: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 361.

²⁴⁴ BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

²⁴⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 108.

uma atuação conjunta entre o Poder Judiciário e Ministério Público no controle a ser exercido na conjuntura das Políticas Públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o objetivo geral da presente pesquisa, o qual se refere à possibilidade de responsabilização do Estado e do agente político por ações e omissões quanto às Políticas Públicas, dentro da perspectiva dos princípios da Administração Pública e sob a égide do texto constitucional, percebe-se que o *policy cycle* não pode e não deve ser deixado ao livre arbítrio do Administrador Público.

Constatou-se que, para o desenvolvimento do tema com vistas especialmente à análise do objetivo geral, foi necessário estudar diversos aspectos relacionados às Políticas Públicas: abordagem histórico-conceitual, *policy cycle*, organização estrutural dos poderes para análise da competência para formulação das Políticas Públicas, princípio da eficiência e seus obstáculos, Lei da Improbidade administrativa, Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro e o respectivo controle da Administração Pública.

Pôde-se comprovar que as Políticas Públicas devem ser de Estado e não de governo. Explica-se. Como bem colocou Winston Churchill “a diferença entre um estadista e um demagogo é que este decide pensando nas próximas eleições, enquanto aquele decide pensando nas próximas gerações”, isto é, as Políticas Públicas devem ser pensadas sob a ótica de um estadista, pois não há desenvolvimento sem Políticas Públicas de longo prazo.

O estudo realizado permitiu a percepção de que as Políticas Públicas são tidas de maneira errônea no contexto brasileiro, isso porque há um problema estrutural no país no que tange à descontinuidade das Políticas Públicas, já que acabam sendo medidas *ad hoc*, durando apenas no prazo das eleições. Assim, a questão fundamental é que para haver desenvolvimento e concretização dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais, as Políticas Públicas não devem ser abandonadas pelo caminho, descontinuadas ou fragmentadas.

As Políticas Públicas envolvem questões complexas, razão pela qual não podem ser formuladas e implementadas por quem vai ter essa incumbência apenas durante um determinado período e que, por vezes, resolve não concretizar as Políticas Públicas planejadas ou implementadas por seu antecessor. Pelo contrário, as soluções para diversos problemas enfrentados existem, estão ao alcance do Administrador, mas não são soluções pontuais que ocorreriam numa pequena fração de tempo. Por isso, é essencial que haja coerência e continuidade, uma verdadeira

mudança estrutural nas Políticas Públicas, pois, de outro modo, a eficiência almejada para tal não será efetivada.

Partindo dessas reflexões, é que se alcança o aspecto fundamental do presente trabalho: possibilidade do agente político ser responsabilizado por ações ou omissões em Políticas Públicas que acarretem na ofensa dos princípios administrativos e dos preceitos constitucionais.

Ao longo da construção das principais ideias textuais, demonstrou-se que a Constituição Federal vigente consagrou a responsabilidade objetiva do Estado sob a modalidade do risco administrativo como teoria base da responsabilidade extracontratual do Estado, porém, nada dispôs acerca de uma possível responsabilidade do agente político por detrás da formulação e implementação das Políticas Públicas.

Por isso, a partir da pormenorização do princípio da eficiência, correlacionando-o com as Políticas Públicas, bem como pela análise da Lei de Improbidade Administrativa, o presente trabalho adotou a posição de que seria possível uma responsabilização dos sujeitos competentes para a formulação de Políticas Públicas. E essa responsabilidade ocorreria quando as Políticas Públicas não conseguissem alcançar a eficiência prevista constitucionalmente, isso pois, a omissão ou a ineficiência na execução das Políticas Públicas nada mais seria do que uma culpa do próprio agente, pois tal, ao saber do seu dever constitucional de promover Políticas Públicas, agiu de maneira negligente ao não viabilizá-las.

Espera-se, portanto, que o agente político, consciente de sua incumbência, evite escolhas trágicas em matérias de Políticas Públicas e pregue a continuidade das que foram iniciadas anteriormente, isso porque o fim último das Políticas Públicas é ser instrumento capaz de concretizar direitos fundamentais, especialmente os direitos sociais, dentro de uma perspectiva dinâmica e não estática.

Assim, há ainda um longo caminho a ser trilhado no Brasil quando o assunto são Políticas Públicas. É essencial a criação de um sistema de responsabilização do agente político, seja em qualquer uma das fases inseridas no *policy cycle*, para além da Responsabilidade do Estado. E esta possível responsabilização deveria ter como baliza o artigo 22 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, já que se deve atentar para além da capacidade de gestão do agente, averiguando a realidade fática do gestor e verificando se essa conjuntura estrutural na qual o agente está

inserido não fora a responsável por uma possível descontinuidade ou ineficiência das Políticas Públicas.

Para tanto, exsurge o controle da Administração Pública quanto às Políticas Públicas, pois por meio de um controle judicial, legislativo, do Tribunal de Contas e até mesmo do Ministério Público seria possível averiguar e fiscalizar se as Políticas Públicas estão sendo implementadas e formuladas de maneira a concretizar os direitos fundamentais.

Por isso, não basta um sistema que responsabilize o agente, é necessário também um sistema que o controle e monitore as Políticas Públicas, já que por meio do monitoramento seria possível apurar eventuais problemas e ineficiências nas Políticas Públicas o quanto antes, para corrigi-las e permitir que tais cumpram sua finalidade primordial: ser um mecanismo de concretização dos direitos fundamentais e, principalmente, do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Valéria Fernandes de; BERNADO, Elisângela da Silva. *Políticas Públicas Educacionais em foco: o Programa Mais Educação em discussão*. Araraquara: Revista Ibero- Americana de Estudos em Educação, v. 11, n. 1, p. 02-21, jan./ mar. 2016. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/8134>

AITH, Fernando. *Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção dos direitos humanos*. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

ALVES, Cleber Francisco; GONZÁLEZ, Pedro. *Defensoria Pública no Século XXI: Novos horizontes e Desafios*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2017.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. *Judicialização da Política e controle judicial das Políticas Públicas*. Revista de Direito GV, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 59-85, jan-jun, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23970>

BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. Academia.edu. Disponível em: https://www.academia.edu/7784818/Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o_das_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_em_mat%C3%A9ria_de_direitos_fundamentais._O_controle_pol%C3%ADtico-social_e_o_controle_jur%C3%ADdico_no_espao_democr%C3%A1tico

BARROSO FILHO. Angerico Alves. *Avaliação do Termo de Ajuste de Gestão como instrumento do controle consensual da Administração Pública*. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v. 6, n. 11, p. 3910415, jul./dez., 2014. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista12/avaliacaoAngerico.pdf>

BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia (Coord.) *Estado, direito e políticas públicas- Homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho: Anais do Seminário de Integração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná*. Curitiba: Ithala, 2014.

BRASIL, *Constituição Federativa do Brasil de 1988*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

_____. Tribunal de Contas da União. *Instrução Normativa n. 63*, de 1º de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de

contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. Brasília: 2010. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CIN%5C20130614%5CINT2010-063.doc>

_____. *Lei de Acesso à Informação 12.527/11*, de 18 de novembro de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

_____, *Lei de Improbidade Administrativa 8.429/92*, de 02 de junho de 1992. Brasília, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm

_____, *Lei de Inelegibilidade 64/1990*, de 18 de maio de 1990. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm

_____, *Lei de Introdução às normas de Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657)*, de 04 de setembro de 1942. Brasília, 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm

_____, *Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000*, de 4 de maio de 2000. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm

_____, Supremo Tribunal de Justiça. *Medida Cautelar 16932/PE* – Pernambuco. Relator: Min. Benedito Gonçalves – Julgamento: 10/08/2010. Órgão Julgador: T1-Primeira Turma. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19134899/medida-cautelar-mc-16932-pe-2010-0096438-6?ref=juris-tabs>

_____, Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança 25461/DF* - Distrito Federal. Relator: Min. Sepúlveda Pertence - Julgamento: 29/06/2006. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14731877/mandado-de-seguranca-ms-25461-df>

_____, Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF*- Distrito Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Informativo STF, 2004. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo345.htm>.

_____. Tribunal de Contas da União. *Portaria n. 230*, de 25 de agosto de 2014. Aprova o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20140903/PRT2014-230.doc>

BREUS, Thiago Lima. *O governo por contrato (s) e a concretização de políticas públicas horizontais como mecanismos de justiça distributiva*. 2015. 277 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito, Curitiba, 2015, p. 63. Disponível em:

<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40312/R%20-%20T%20-%20THIAGO%20LIMA%20BREUS.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

BORGES E SILVA, Emílio. *Poder judiciário e controle de políticas públicas de efetivação de direitos humanos*. Revista de Direito Público, Londrina, v. 7, n.3, p. 53-76, set./dez., 2012. Disponível em:
<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/viewFile/12447/11717>

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de Políticas Públicas para a concretização dos Direitos Humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001, 60p (Caderno Pólis, 2). Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>

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

_____, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

_____, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: FORTINI, Cristiana; ESTEVES, Júlio César dos Santos; DIAS, Maria Tereza Fonseca [organizadores]. *Políticas Públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1706397/mod_resource/content/1/mpaula_notas%20para%20uma%20metodologia%20juridica%20de%20analise%20de%20pp.pdf

_____, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas e Direito Administrativo*. Brasília: Revista de informação legislativa, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/198>

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; SOARES, Jeferson Boechat. *Implementação de Política Pública: uma abordagem teórica e crítica*. X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria em America del Sur, Mar del Plata, 2010. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/97020>

CARVALHO, Marcelo Machado; BIANCHI, Patrícia Nunes Lima. *Políticas Públicas de saneamento básico: a responsabilização do agente político como fator pedagógico*. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública: Brasília, v. 3, n. 1, jan/jun. 2017, p. 8. Disponível em:
<http://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/3758>

CATALÀ, Joan Prats. *Derecho y management en las administraciones públicas*. Caracas: Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº. 3, 1995. Disponível em:
<http://siare.clad.org/revistas/0024500.pdf>

CAVALCANTE FILHO, João Trindade Cavalcante. *Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas: uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal*. Textos para Discussão, n. 122. Brasília: Núcleo de Estudos e

Pesquisas do Senado, 2013. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal>

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. *Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional*. 2007. 301 f. Tese (Doutorado em Políticas de Educação e Sistemas Educativos). Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação, Campinas, 2007. Disponível em:

http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/252127/1/Cavalcanti_PaulaArcoverde_D.pdf

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*. Brasília: Revista de informação legislativa, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun., 1998. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/364>

_____, Fábio Konder. Planejar o desenvolvimento: a perspectiva institucional. In: ODÁLIA, Nilo (Org.). *Brasil- o desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções*. São Paulo: Unesp, 1989.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Especialistas discutem políticas públicas no MP* [online]. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/tabelasunificadas/noticias/174-especialistas-discutem-politicas-publicas-no-mp> Acesso em: 07 de agosto de 2018.

COUTO E SILVA, Almiro do. *A responsabilidade extracontratual do Estado no Direito brasileiro*. Revista de Direito Administrativo: Rio de Janeiro, v. 202, out/dez, 1995. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46614>

DAL BOSCO, Maria Goretti. *Discricionariedade em Políticas Públicas: um olhar garantista da Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2007.

DAL BOSCO, Maria Goretti; VALLE, Paulo Roberto Dalla. *Novo conceito da discricionariedade em Políticas Públicas sob um olhar garantista, para assegurar direitos fundamentais*. Anais do Congresso Nacional da CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito). Manaus, 2006. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_humano_adm_pub_maria_dal_bosco_e_paulo_valle.pdf

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

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

DRAIBE, Sônia Miriam. *A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda*. Caderno de Pesquisa, n. 34, NEPP/UNICAMP, 1998. Disponível em:

<https://www.nepp.unicamp.br/upload/documents/publicacoes/647830ddd3537bf03283c89a30ba035e.pdf>

ESPINOSA, Roberto Moreno. *Accountability*. In.: *Dicionário de Políticas Públicas*. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha (Org.). Barbacena: EdUEMG, 2012. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/13076>

FARIA, Nádia Rezende. *O controle das políticas públicas pelo Tribunal de Contas do Brasil: fundamentos teóricos*. Disponível em: <https://tccenet.tce.go.gov.br/Downloads/Arquivos/000048/Artigo%20N%C3%A1dia%20Rezende%20-%20Pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa e crimes de prefeitos: de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FREITAS, Juarez. *As Políticas Públicas e o Direito Fundamental à boa administração*. Revista Nomos, Fortaleza, v. 35, n. 01, 2015, p. 198. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/2079>

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Brasília: Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-260, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. *Conselhos gestores e Democracia Participativa – O papel do Ministério Público*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et ali. *Direitos humanos e políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2001, 60p (Caderno Pólis, 2). Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/831/831.pdf>

GABARDO, Emerson; ROCHA, Iggor G. *Improbidade Administrativa e suspensão dos direitos políticos no contexto da preponderância pragmática do interesse público*. Academia.edu. Disponível em: https://www.academia.edu/8144113/Improbidade_administrativa_e_suspens%C3%A3o_dos_direitos_pol%C3%ADticos_no_contexto_da_preponder%C3%A2ncia_pragm%C3%A1tica_do_interesse_p%C3%ABlico._GABARDO_Emerson_ROCHA_Iggor_G_In_SANTANO_Ana_Cl%C3%A1udia_SALGADO_Eneida_Desiree._Org._Direito_Eleitoral_debates_iberico-americanos._Curitiba_%C3%8Dthala_2014_p._257-274
Acesso em: 10 de julho de 2018.

GONÇALVES, Alcindo. *Políticas públicas e a ciência política*. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

HEINECK, Tiago. *Responsabilidade civil do Estado por omissão na implementação de políticas públicas de saúde*. 2010. 81 f. Monografia (Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito, Porto Alegre, 2010. Disponível em:

<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27093/000763643.pdf?sequence=1>

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

HOFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*. Caderno Cedes (online), ano XXI, n. 55, novembro/2001. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_abstract&tlng=pt

ISMAIL, Mona Lisa Duarte Abdo Aziz. *O papel do Ministério Público no controle de políticas públicas*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a.13, n. 42-43, p. 179-208, jan./dez., 2014. Disponível em:
<http://boletimcientifico.escola.mpu.mp.br/boletins/boletim-cientifico-n-42-43-janeiro-dezembro-2014/o-papel-do-ministerio-publico-no-controle-de-politicas-publicas>

KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas*. 2012. 226 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná. Faculdade de Direito, Curitiba, 2012. Disponível em:
<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. *Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas*. Curitiba: Revista de Sociologia e Política v. 21, nº 48, dez. 2013. Disponível em:
https://www.academia.edu/12655255/Implementa%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_perspectivas_anal%C3%ADticas

LIMBERGER, Têmis; Kossmann, Edson Luís. *O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in) suficiente*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.273, p. 287-311, set./dez., 2016. Disponível em:
<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/66664/64688>

LOPES JUNIOR, Aury. *Introdução crítica ao processo penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no Estado social de direito*. In: *Direitos humanos, direitos sociais e justiça* (org. José Eduardo Faria). São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

MARIN, Pedro, de Lima; OLIVEIRA, Ana Claudia Pedrosa de. *Pactos Políticos e Reformas Administrativas no Brasil*. Salvador, EnAPG, 18 a 20 de novembro de 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_EnAPG403.pdf

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Dimensão jurídica das Políticas Públicas*. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 21.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 102.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. 3. tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998.

METCALFE, Les. *Análisis de las políticas públicas: el arte de lo factible*. España, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Boletín Oficial del Estado, Documentación Administrativa, n. 224-225, octubre 1990-marzo 1991. Disponível em:

<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5208&path%5B%5D=5262>

_____, Les. *Gestión Pública: De la imitación a la innovación*. In: SUBIRATS, Joan; BRUGUÉ, Joaquim. *Lecturas de gestión pública*. España, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): Boletín Oficial del Estado, 1996. Disponível em:

MOREIRA, Egon Bockmann. *Desenvolvimento econômico, Políticas Públicas e Pessoas Privadas* (Passado, presente e futuro de uma perene transformação). Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 46, 2007, p. 78. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/14130/9510>

_____, Egon Bockmann. *Processo Administrativo: Princípios constitucionais, a Lei 9.784/1999 e o Código de Processo Civil/2015*. São Paulo: Malheiros, 2017.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. *Continuidade e Descontinuidade administrativa em governos locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos*. 2006. 139 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2423/53706.pdf>

NUNES, André; MIRANDA, Pollyanna Costa; ARAÚJO, Juliana Maria. *Accountability e Política Pública: uma análise do programa de segurança Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida*. Revista Espacios, Brasília, v. 38, n. 22, 2017. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n22/a17v38n21p04.pdf>

OHLWEILER, Leonel. *A construção e implementação de políticas públicas: desafios do Direito Administrativo moderno*. Paraíba, Verba Juris, ano 6, n. 6, jan./ dez. 2007. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/vj/article/view/14868>

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. *Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas*. Rev. Adm. Pública [online], Rio de Janeiro, 2006, vol.40, n.2, pp.273-287. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>

PINTO, José Marcelino de Rezende. *A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar*. Paidéia: Ribeirão Preto, 1995, n.8-9. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-863X1995000100007>

ROCHA, Roberto. *A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil*. São Luis/ MA: Revista Pós Ciências Sociais, v. 1, n. 11, 2009. Disponível em: http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114

RODRIGUES, Ricardo Schneider. *O papel dos tribunais de contas no controle de políticas públicas: a efetivação do direito fundamental à educação*. 2014. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito. Programa de Pós-Graduação em Direito. Maceió, 2014. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/1911/1/O%20papel%20dos%20tribunais%20de%20contas%20no%20controle%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas-%20a%20efetiva%C3%A7%C3%A3o.pdf>

SARLET, Ingo Wolfgang; NETO, Jayme Weingartner. *Constituição e Direito Penal: temas atuais e polêmicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

_____, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. *Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações*. Revista de Doutrina da 4ª Região, n. 24, 02 jul, 2008. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/16049457.pdf>

SARMENTO, Daniel. *A proteção Judicial dos Direitos Sociais: alguns parâmetros ético-jurídicos*. Disponível em: <http://www.dsarmento.adv.br/content/3-publicacoes/17-a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos/a-protecao-judicial-dos-direitos-sociais-alguns-parametros-etico-juridicos-daniel-sarmento.pdf>

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, Adriano Ferreira da. *“Reserva do Possível” no Supremo Tribunal Federal: uma expressão enigmática?* 2016. 135 f. Monografia (Graduação). Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público, São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/288_monografia_2016_AdrianoFerreira.pdf

SILVA, Luciana Magalhães Teixeira da. *A sanção de suspensão dos direitos políticos para os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios vetores da administração pública tornou-se inaplicável diante da lei da ficha limpa (lei complementar nº 135/2010)?* De jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 17, p. 524-528, jul./dez., 2011, p. 526. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1034/R%20DJ%20Coment%20>

%20administrativo%20san%C3%A7%C3%A3o%20suspens%C3%A3o%20-%20luciana.pdf?sequence=1

SILVA, Rogério Luiz Nery da. *Políticas públicas e administração democrática*. Florianópolis: Sequência, n. 64, jul.2012. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-70552012000100004

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão de literatura*. Porto Alegre: Sociologias, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 137-189, 218-236.