



A Função Social do Direito no Âmbito do Controle Externo: O Exemplo do Tribunal de Contas de Mato Grosso na Efetivação de Direitos Sociais Fundamentais

The Social Function of Law Within External Control: The Example of the Mato Grosso Court of Audit in Enforcing Fundamental Social Rights

Inácio da Costa e Silva Neto

Mestrando em Função Social do Direito na Faculdade Autônoma de Direito – FADISP.

Resumo: Para além de uma discussão jurídica fundada em princípios estruturantes do direito, ou de debates acerca do peso das concepções e singularidades dos conceitos jusnaturalistas ou juspositivistas em relação à função social do direito como elemento que proporciona a prevenção ou a solução de conflitos, o presente trabalho realiza uma abordagem breve e, quem sabe, inédita acerca do exercício do controle externo como elemento capaz de fomentar a efetivação de direitos sociais fundamentais e a concretização da função social do direito, em face dos elementos nucleares que ensejaram e motivaram sua criação e seu estabelecimento. Nesse contexto, a partir da relação entre direito, função social do direito, efetividade das normas, controle das atividades do Estado e exercício do controle externo pelas Cortes de Contas, recorre-se ao exemplo do trabalho institucional desenvolvido no âmbito do Tribunal de Contas de Mato Grosso, a fim de demonstrar de que forma o exercício do controle externo pode contribuir para a efetivação de direitos sociais fundamentais e oportunizar a concretização da função social desses direitos na vida da sociedade.

Palavras-chave: função social do direito; efetividade das normas; controle externo; direitos sociais fundamentais; Tribunais de Contas.

Abstract: Beyond a legal discussion grounded in the structural principles of law, or debates concerning the conceptions and particularities of natural-law and legal-positivist approaches to the social function of law as an instrument for preventing or resolving conflicts, this article offers a brief and perhaps unprecedented examination of external control as a means of fostering the realization of fundamental social rights and the fulfillment of the social function of law, in light of the core elements that gave rise to and justified its establishment. Against this background, and based on the relationship among law, the social function of law, the effectiveness of legal norms, control over State activities, and the exercise of external control by Courts of Audit, the article examines institutional work developed by the Mato Grosso Court of Audit to demonstrate how external control can contribute to the realization of fundamental social rights and enable their social function to be fulfilled in society.

Keywords: social function of law; effectiveness of legal norms; external control; fundamental social rights; Courts of Audit.

INTRODUÇÃO

Ao pesquisarmos acerca da função social do direito, não raro nos deparamos com uma gama de trabalhos voltados ao seu estabelecimento a partir da chamada constitucionalização do direito civil.

Contudo, a fim de nos distanciarmos um pouco dessa vertente civilista e buscarmos abarcar uma seara, quem sabe, nova para a exploração de outro ramo jurídico, o presente trabalho procura estabelecer uma relação entre a concretização da função social do direito e o exercício do controle externo desempenhado pelos Tribunais de Contas, mediante o fomento à efetivação dos direitos sociais fundamentais.

Apesar da complexidade e do ineditismo ora perseguidos, e sem se afastar dos elementos jusfilosóficos ou jusprinciológicos que fundamentam a referida função social, o presente estudo apresenta outra vertente sobre o tema, ao estabelecer uma relação entre a efetividade do direito enquanto norma e a função social do direito enquanto axioma jurídico.

Para tanto, discorreremos brevemente sobre os fundamentos e as singularidades do jusnaturalismo e do juspositivismo, bem como sobre a relação destes com a concepção e o significado da função social do direito.

Nesse contexto, procuramos demonstrar que a função social do direito e a efetividade normativa se encontram intrinsecamente ligadas, sendo praticamente indissociáveis, uma vez que a ausência desta última compromete a essência e a finalidade da concepção do próprio direito. Como afirma Luís Roberto Barroso, a efetividade significa a realização do Direito e o desempenho concreto de sua função social (Barroso, 1993, p. 79).

Com base na relação “função social × efetividade”, discorreremos brevemente sobre as relações e os conflitos sociais como elementos influenciadores e transformadores do direito e sobre a positivação dos direitos sociais fundamentais. Em seguida, abordamos a problemática da efetivação destes e demonstramos que a função social do direito somente se concretiza quando a norma é efetivada no plano concreto da sociedade em que se insere.

Na sequência, abordamos a necessidade de controle do Estado como ferramenta capaz de proporcionar alternativas para a efetivação de políticas públicas e de direitos fundamentais.

Por fim, com base no exemplo institucional do Tribunal de Contas de Mato Grosso – TCE-MT, demonstramos de que forma o exercício do controle externo pode fomentar o desenvolvimento da Administração Pública, mediante o estabelecimento de programas e atividades e o compartilhamento, com seus jurisdicionados, de conhecimentos técnicos, tecnológicos e administrativos, bem como de tecnologias.

Esse fomento ao desenvolvimento da capacidade burocrática dos jurisdicionados — compreendida como capacidade de gestão, planejamento e execução, entre outros aspectos — possibilita o desenvolvimento, o planejamento e a execução de políticas públicas eficazes e eficientes, aptas a efetivar direitos

sociais fundamentais e a concretizar, no plano real, a função social dos direitos em questão.

JUSNATURALISMO, JUSPOSITIVISMO E FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO

Ao analisarmos o direito, seja como ciência, seja em sua concepção de norma posta — positivada ou consuetudinária —, é quase impossível não nos remetermos aos conceitos jusnaturalistas ou juspositivistas.

Embora a distinção entre direito natural e direito criado pela organização social e política da pólis tenha sido mencionada desde os sofistas pré-socráticos, pode-se atribuir a Aristóteles a responsabilidade por fornecer uma explicação que delineou as características distintas de cada tipo de direito (Hervada, 2008, p. 353).

O direito natural emerge de elementos sociais preservados e é evidenciado por eventos que ilustram os valores de maior importância para as comunidades. Portanto, não depende das opiniões de indivíduos específicos ou governantes (Hervada, 2008, p. 338).

Por essa razão, essa forma de direito não perde sua validade ao longo do tempo e tem influência em diversos lugares, sendo limitada apenas pela própria sociedade que o vivencia.

A seu turno, o direito positivo é criado pela estrutura política dominante. Conforme leciona Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2001, p. 74), a positivação é um ato de uma autoridade estabelecida e dominante que, de maneira soberana, utiliza sua vontade para determinar quais condutas são proibidas ou permitidas.

É por meio da manifestação isolada de sua vontade que o poder positivo o direito. No entanto, sob uma perspectiva jusnaturalista, essa concepção não é considerada correta, uma vez que já existiam, em estágio anterior à criação da própria autoridade reguladora, tanto a permissão como a proibição daquilo que se pretende regular a partir da positivação estabelecida. Isso ocorre porque tal abordagem limita o direito ao que é ou não é lei, criando uma divisão entre a verdade real e a visão jurídica da própria realidade (Ferraz Júnior, 2001, p. 75).

Contudo, é importante observar que tanto o direito positivo quanto o direito natural têm a mesma origem e finalidade, quais sejam, a busca por valores sociais relevantes e a pacificação dos conflitos humanos e das demandas sociais.

Em uma análise acerca dos conceitos clássicos do jusnaturalismo e do positivismo, com destaque para a oposição entre suas características e seus preceitos principiológicos, Norberto Bobbio destaca que:

a) O direito natural é aquele que tem em toda parte (pantachoú) a mesma eficácia (o filósofo grego emprega o exemplo do fogo que queima em qualquer parte), enquanto que o direito positivo tem eficácia apenas nas comunidades políticas singulares em que é posto.

b) O direito natural prescreve ações cujo valor não depende do juízo que sobre elas tenha o sujeito, mas existem independentemente do fato de parecerem boas a alguns e más a outros. Prescreve, pois, ações cuja bondade é objetiva (ações que são boas em si mesmas, diriam os escolásticos medievais). O direito positivo, ao contrário, é aquele que estabelece ações que, antes de serem reguladas, podem ser cumpridas indiferentemente de um modo ou de outro, mas, uma vez reguladas pela lei, importa (isto é: é correto e necessário) que sejam desempenhadas do modo prescrito em lei (Bobbio, 2006, p. 16).

Nesse contexto, é possível afirmar que, independentemente de sua origem jusfilosófica ou de sua natureza científica primária, o direito conserva, em sua essência nuclear, a missão implícita de tutelar bens, valores e condutas humanas, bem como de consolidar os princípios que o fundamentam a partir de sua própria efetivação, ou seja, da repercussão social produzida pelos efeitos práticos de sua aplicação.

Nessa senda, o Direito deve ser analisado sob a perspectiva das relações sociais por ele abrangidas, visando proteger os valores legitimamente presentes nas relações entre as pessoas, além de observar o impacto efetivo dessas relações na própria sociedade. Nesse sentido, o Direito busca promover o equilíbrio geral ao prevenir e/ou resolver conflitos de interesses.

No mesmo contexto, é indiscutível que a existência de conflitos gera insegurança. Nesse compasso, quando há desequilíbrio, a sociedade não se sustenta. Portanto, o objetivo do Direito é buscar a estabilidade social.

É importante reconhecer que, onde há exclusão e miséria, a Justiça não prevaleceu e, conseqüentemente, o bem comum não foi alcançado. Com base nesse raciocínio, é possível identificar a missão precípua da função social do Direito: garantir que suas normas e seus princípios estejam a serviço do bem-estar coletivo e da promoção da justiça na sociedade.

No mesmo sentido, o professor e jurista Francisco José Carvalho assevera que a função social do direito reside na finalidade precípua da norma em si mesma, de forma que sua existência e sua efetividade garantam e proporcionem a paz social. Vejamos:

[...] Quando a norma jurídica disciplina um direito individual, ela cumpre uma função individual, mas também uma função coletiva e transindividual, porquanto o indivíduo não é concebido como um ser isolado, ao contrário, ele pode até nascer e querer se isolar do mundo, mas em regra ele participa de um ou vários grupos sociais, até se inserir numa contextualidade muito maior que é a noção de transindividualidade.

Essa noção de função social do direito não é recente. Sua origem remonta aos tempos mais remotos da cultura humana e foi se amoldando à realidade social de cada período pelo qual passou

a história da humanidade. Isso se explica porque, em si mesmo, o direito não é concebido como regra para atender ao indivíduo isolado, mas ao grupo, no qual está inserido; vale dizer, o direito existe para todos e a todos é exigida a compatibilização de seus anseios, desejos e vicissitudes de acordo com a disciplina do direito.

[...] A norma deve traçar os fins almejados por quem a criou, bem como disciplinar as relações jurídicas, estabelecendo direitos e obrigações.

Quando uma norma produz os efeitos que dela se espera, pode-se dizer que ela cumpriu sua função normativa, apaziguando os conflitos que almeja disciplinar.

A função social do direito é o fim comum a que a norma jurídica deve atender dentro de um ambiente que viabilize a paz social. Nisso, há que se ter presente que não há norma jurídica puramente individual, na medida em que ela regula relações humanas, sejam relações puramente de direito privado, sejam relações de ordem pública.

Deve-se dizer que qualquer que seja a relação jurídica regulada pela norma, lá está o Estado para disciplinar, impor regras, comandos, freios e contrapesos para evitar as disparidades de uma parte em relação à outra.

Por meio da função social do direito, o legislador objetiva humanizar as relações jurídicas. Nesse processo de humanização, é vedado ao homem obter vantagens em descompasso com os comandos normativos.

A função social do direito deve nortear o indivíduo, o homem, o cidadão, a empresa, o empresário e o próprio Estado para que cumpram suas obrigações-deveres, dentro da ordem natural das coisas e dos acontecimentos sem se valer dos meios fornecidos pelo Estado para fazer cumprir algo que já deveria ocorrer espontaneamente, se os atores sociais não estivessem preocupados com o seu direito em prejuízo do direito alheio, não necessitaria da tutela do Estado, mas como muitos preferem agir contrariamente à lei, o Estado é o organismo que gerencia os conflitos.

O direito sempre teve uma função social. A norma jurídica é criada para reger relações jurídicas e, nisso, a disciplina da norma deve alcançar o fim para o qual foi criada. Se ela não atinge o seu desiderato, não há como disciplinar as relações jurídicas e, portanto, não cumpre sua função, o seu objeto (Carvalho, 2016).

Ao longo da evolução das sociedades, os conflitos têm o poder de gerar novos conceitos ou de reformular os já existentes, romper paradigmas e incorporar novos valores e comportamentos sociais. Essas mudanças podem resultar em nova dinâmica social, na qual novos modelos e ideias prevalecem e servem de base para justificar tais transformações.

Um exemplo emblemático é o que ocorreu após a Revolução Francesa e a Revolução Industrial. Esses eventos históricos foram marcos importantes de profundas mudanças sociais, políticas e econômicas. A Revolução Francesa trouxe consigo ideais de igualdade, liberdade e fraternidade, desafiando o antigo regime e o poder absoluto da monarquia. Por sua vez, a Revolução Industrial provocou mudanças significativas no modelo de produção, nas relações de trabalho e nas relações sociais, impulsionando o surgimento de uma nova ordem econômica e social.

Essas revoluções foram movidas pelo desejo e pela luta por mudanças de conceitos e valores sociais, como a ideia de direitos humanos, impulsionada por uma classe trabalhadora consciente de seus direitos e empenhada na busca por justiça social. Os conflitos sociais e as lutas por direitos e igualdade tiveram papel fundamental nesse processo de transformação.

Portanto, é por meio desses conflitos sociais e das mudanças de conceitos que ocorrem ao longo da história que as sociedades avançam, questionam estruturas protegidas e buscam novas formas de organização social, política e econômica.

Nesse compasso, durante o século XX, emergiram várias categorias de direitos que não tiveram origem exclusivamente em lutas trabalhistas ou de natureza social. Surgiram, entre outros, o direito do consumidor, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à paz, o direito à saúde, o direito à segurança, o direito à educação, os direitos das crianças, dos adolescentes e dos jovens e os direitos da pessoa idosa. Contudo, em consonância com o objetivo do presente trabalho, atribuímos especial relevo aos chamados direitos sociais fundamentais, elencados no caput do art. 6º da CF/88.

A disposição constitucional de tais direitos, porém, ainda suscita muitas discussões e conflitos de natureza técnico-jurídica acerca de sua eficácia, uma vez que eles exigem do Estado atuação positiva, mediante o estabelecimento de políticas públicas específicas voltadas à sua concretização e efetivação.

Com base nos elementos até aqui abordados, não se afigura destoante afirmar que parcela relevante dos direitos fundamentais sociais — embora constituída e concebida a partir de um núcleo principiológico inquestionável de direitos humanos universais — muitas vezes padece de crise de efetividade parcial ou mesmo de ausência de efetivação, seja por serem esses direitos considerados programáticos, seja, mais comumente, por não serem adequadamente planejados e executados por meio das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado.

Nesse compasso, a ausência de efetividade do direito se confunde com a ineficácia da própria norma que o estabelece e regula, colocando em xeque sua função social, isto é, sua própria finalidade.

A EFETIVIDADE DA NORMA COMO RESULTADO PRÁTICO DA FUNÇÃO SOCIAL DO DIREITO

Em acepção comum, a efetividade de uma norma jurídica é avaliada com base em sua capacidade de produzir os efeitos almejados com sua criação e vigência. Essa efetividade pode ser classificada de acordo com os elementos objetivos que compõem a norma ou com base em sua repercussão social. Dessa maneira, pode ser dividida em efetividade jurídica e efetividade social.

A efetividade jurídica ocorre quando uma norma possui todos os elementos necessários e seus objetivos e limites são claros. Esses elementos incluem a hipótese, que descreve as circunstâncias nas quais a norma se aplica; a disposição, que estabelece as obrigações ou os direitos dela decorrentes; e a sanção, que define as consequências de seu descumprimento.

Quando uma norma jurídica é efetiva, ela é capaz de produzir efeitos no mundo real, seja quando é respeitada, seja quando é violada, resultando em benefícios ou melhorias para a sociedade ou conduzindo à aplicação de uma sanção. Isso significa que a norma tem capacidade para regular o comportamento das pessoas e assegurar que suas disposições sejam cumpridas.

Por outro lado, a efetividade social de uma norma ocorre quando ela é amplamente respeitada e seguida pela sociedade. As pessoas reconhecem a autoridade e o direito estabelecido pela norma, comportando-se de acordo com seus preceitos; a sociedade, em geral, reconhece o valor e a importância da regra estabelecida, adere voluntariamente a ela e cumpre suas disposições. Tal circunstância pode decorrer da internalização das normas pelos membros da sociedade, da confiança no sistema jurídico e da compreensão dos benefícios e das consequências de sua aplicação.

A adesão social a uma norma reflete sua aceitação pela comunidade, promovendo a estabilidade social, a cooperação entre os indivíduos e a preservação da ordem pública. Trata-se de um indicativo da força do sistema jurídico na sociedade.

Em lição sobre o tema, Luís Roberto Barroso afirma que:

[...] a efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social (Barroso, 1993, p. 79).

Dessa forma, é possível conceber a efetividade de uma norma, se não como o ápice de sua função social, ao menos como um dos principais elementos que compõem sua concretização.

Maria Helena Diniz (1992) leciona que existem três planos de concretização da norma constitucional — e da norma jurídica de modo geral — que são fundamentais para alcançar a plena efetivação da finalidade das regras de direito. Ela os define como planos sintáticos, semânticos e pragmáticos.

De forma resumida, a partir das lições da doutrinadora mencionada, podemos conceber que o alcance da efetividade social e jurídica das normas constitucionais e infraconstitucionais não prescinde de interpretação sistemática da Constituição (plano sintático). Do mesmo modo, é necessário que as normas guardem consonância com os valores e ideais de luta da sociedade, respeitando seu contexto histórico e social — eis o plano semântico. Por fim, o plano pragmático reclama a existência de constante pressão social sobre a classe política e as elites econômicas, a fim de exigir, diuturnamente, o cumprimento e a efetivação dos princípios e direitos estabelecidos constitucionalmente.

Nesse ponto reside grande parte dos direitos sociais fundamentais elencados na CF/88. Essa afirmação encontra guarida nas notícias veiculadas pela mídia que, não raro, trazem ao conhecimento público a ocorrência de problemas e irregularidades na efetivação de direitos básicos, como saúde, educação e segurança pública.

Embora a CF/88 contemple dispositivos que vinculam recursos específicos a áreas como educação e saúde — o que resulta no surgimento de uma gama de direitos subjetivos da população perante o Estado e lhe impõe atuação positiva nessas áreas sociais, mediante o estabelecimento de políticas públicas específicas —, nem sempre esses direitos são efetivados de forma eficiente. Isso implica o não atingimento de sua respectiva função social, que, como visto, não reside apenas na promoção da paz social, mas também na concretização do bem-estar da sociedade mediante o cumprimento da finalidade para a qual a norma foi concebida.

Decerto, vários fatores podem colaborar para a ausência de efetividade das normas e, conseqüentemente, para a não concretização dos direitos fundamentais sociais. Dos casos de desvio ou má aplicação de recursos públicos à falta de planejamento adequado — seja por desídia do gestor, seja por insuficiência de capacidade técnica —, o fato é que tal problema não pode ser ignorado nem relegado pelo Poder Público ou pela sociedade em geral.

Nesse contexto, torna-se imprescindível o exercício de atividade constante de controle do Estado, especificamente no tocante ao planejamento e ao desenvolvimento das ações destinadas à elaboração e à execução de políticas públicas assecuratórias de direitos fundamentais.

Esse controle não se resume à simples averiguação do que é gasto e realizado, mas abrange, sobretudo, a forma como tudo é ordenado e executado, a fim de alcançar a racionalidade e a eficiência necessárias à efetivação dos direitos e ao respectivo cumprimento de sua função social.

Dessa forma, a atuação dos Tribunais de Contas no exercício de seu mister constitucional desponta como elemento indissociável da concretização do Estado Democrático de Direito estabelecido a partir da promulgação da CF/88.

OS TIPOS E AS CORRELAÇÕES DO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES DE CONTROLE DO ESTADO

Presentes desde os primórdios das organizações políticas, o controle da atividade pública, seu conceito e suas perspectivas de atuação sofreram grandes transformações ao longo do tempo.

Segundo Massimo Severo Giannini (*apud* Gualazzi, 1992, p. 27-28), o vocábulo “controle” teve origem no latim medieval fiscal, no qual se verificava a operação anual do exator, mas ingressou rapidamente na linguagem jurídica, assumindo diversos significados.

Rocha (2004, p. 124) entende que o escopo do controle consiste em assegurar a correspondência entre determinadas atividades e certas normas ou princípios.

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi propõe que o controle seja entendido como princípio material, tutelar e autotutelar, de contraste, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o objetivo de promover a vigilância, a orientação e a correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração (Gualazzi, 1992, p. 26).

Para Evandro Martins Guerra (2003, p. 23), em sentido amplo, o controle é a possibilidade de a própria Administração, os cidadãos ou um órgão externo a ela verificarem, inspecionarem e examinarem a correção da conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, a fim de garantir a ordem nos modelos desejados e anteriormente planejados, favorecendo uma comparação sistêmica. Para o autor, controlar é emitir um juízo de valor.

Fica claro, portanto, que o entendimento doutrinário reconhece a possibilidade de o controle político exercido pelo governo fiscalizar a eficiência dos órgãos e a adequação das atividades aos planos econômicos, sociais e financeiros.

Segundo Roberto Dromi (2004, p. 171), o controle público está enraizado, como princípio natural, na própria estrutura do poder estatal, uma vez que não deve haver poder sem controle. Sua regulação constitui predicado republicano — próprio do regime em que o bem comum do povo prevalece sobre interesses particulares.

Na realidade brasileira contemporânea, o controle público aparece como pilar da democracia, em que a legitimação do Estado pressupõe gestão estatal submetida à fiscalização da cidadania, aos controles e aos freios e contrapesos estabelecidos entre os Poderes. Representa importante instrumento de transparência, pois permite conhecer em que medida estão sendo alcançados os resultados planejados e constitui fonte de informação capaz de estimular a participação do cidadão nos processos decisórios de poder (Vuolo, 2016, p. 33).

Como elemento de governabilidade, o controle deve contribuir para a obtenção de gestão mais eficiente e legitimada pela sociedade; constitui dever irrenunciável, intransferível e obrigatório pela natureza da função estatal, com conteúdo jurídico definido.

Transpondo os conceitos anteriores para o âmbito das atividades exercidas pelo Estado, tem-se a consideração de Diógenes Gasparini (1995) de que todas as atividades da Administração Pública estão subordinadas à lei e ao interesse público, conforme determina o art. 37 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), devendo sua atuação ser útil e eficiente.

Rocha (2004, p. 185) considera, ainda, que o controle é o quinto elemento da atividade administrativa, composta por planejamento, organização, comando, coordenação e controle.

No Brasil, todo aquele que administra, arrecada, gerencia, guarda ou utiliza bens, dinheiros ou valores públicos tem o dever jurídico de prestar contas de sua administração e responde por seus atos perante os órgãos de controle e a sociedade, nos termos da CF/88 e das demais normas infraconstitucionais.

São várias as definições e classificações encontradas na doutrina a respeito do exercício do poder de controle do Estado. Para contribuir com o esclarecimento do tema, será explicitado o controle segundo o posicionamento ou a localização do órgão controlador: controle interno, controle externo e controle social.

Controle Interno

Hely Lopes Meirelles (1997, p. 557, 608) aduz que o controle interno é aquele realizado pela entidade ou pelo órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. É um controle administrativo, intraorgânico, de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência, comumente realizado por órgão que possui essa atribuição específica e integra a estrutura administrativa com recursos humanos e materiais próprios (Medauar, 2002, p. 458).

Calixto e Velasquez (2005, p. 65) entendem que controle interno é aquele que o “Poder Público exerce sobre seus próprios exercícios, objetivando assegurar a execução desses dentro dos princípios básicos da administração pública definidos pelo art. 37 da Constituição Federal”.

As ações de controle interno são realizadas pela própria entidade, pelas controladorias, auditorias-gerais ou pelos sistemas de controle interno.¹

Controle Externo

O controle externo pode ser entendido como controle externo corporis, realizado por órgão incumbido de controlar atividade desenvolvida por outro órgão que não integre a mesma estrutura de poder (Montesquieu, 1994 *apud* Araújo, 2010, p. 86).

Meirelles (1997, p. 557, 608) entende por controle externo todo controle realizado por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado, destinado a comprovar a probidade e a regularidade da guarda e do emprego dos

¹ Calixto e Velasquez esclarecem que o controle interno administrativo não se confunde com o Sistema de Controle Interno: enquanto o primeiro é responsabilidade de todos os gestores e se manifesta nos processos, o segundo abrange toda a atuação governamental por mecanismos estruturados de controle (Calixto; Velasquez, 2005, p. 78).

bens, valores e dinheiros públicos pela Administração, bem como a fiel execução do orçamento.

Na terminologia adotada pela CF/88, a titularidade do controle externo foi assentada no controle realizado diretamente pelo Poder Legislativo — controle político — ou com o auxílio do Tribunal de Contas — controle técnico — sobre a administração direta e indireta dos demais Poderes. Apenas esses controles recebem a denominação jurídico-constitucional de controle externo, conforme o art. 31, caput, e os arts. 70 a 74 da CF/88, denominação repetida em outros textos infraconstitucionais (Vuolo, 2016, p. 39).

O art. 71 da CF/88 estabelece que o controle externo da Administração Pública, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

José Afonso da Silva (1998, p. 716-718) torna mais claro o mandamento constitucional:

[...] o controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões administrativas, não jurisdicionais [...] (Silva, 1998, p. 716-718).

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que:

[...] a missão de efetuar um apurado controle sobre a legitimidade dos atos administrativos conducentes à despesa pública é, obviamente, uma missão técnico-jurídica e, portanto, dificilmente poderia ser desempenhada a contento por um corpo legislativo, sem que contasse com o auxílio de um organismo especializado ao qual incumba esta apreciação técnica, que irá iluminar a posterior decisão política do Legislativo na apreciação da gestão dos recursos públicos (Mello, 1984, p. 136).

Constituem objetos principais desse controle as decisões políticas do Executivo — submetidas ao controle político exercido pelo Poder Legislativo — e os atos administrativos praticados em todos os Poderes e nas três esferas de governo, bem como os atos de gestão dos recursos públicos, sujeitos ao controle técnico exercido pelas Cortes de Contas e pelas comissões orçamentárias e de fiscalização do Legislativo.

O controle técnico realizado pelo Tribunal de Contas da União está descrito em uma seção da Constituição Federal inserida no capítulo dedicado ao Poder

Legislativo. Isso não retira do TCU a condição de órgão constitucional autônomo, conforme a doutrina de Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2004, p. 113-114) e Carlos Ayres Britto (2002).

O modelo de controle externo adotado no Brasil é exercido pelos Tribunais de Contas, órgãos constitucionais dotados de autonomia administrativa e financeira, sem relação de subordinação aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Os Tribunais de Contas ora exercem funções próprias, ora atuam em colaboração com o Poder Legislativo — titular do controle externo —, sem que a ele se subordinem (Vuolo, 2016, p. 42).

Após a Constituição Federal de 1988, suas atribuições foram ampliadas e sistematizadas de maneira inédita na história republicana, no âmbito do modelo de controle externo, permitindo atuação mais proativa na defesa dos direitos fundamentais e da democracia.

Nas palavras do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto:

Nesse novo contexto, os órgãos de controle de contas passam a exercer funções modernas e complexas de controle recíproco nas polícias contemporâneas, consolidando-se, em uma compreensão ampliada, como bastiões dos direitos fundamentais e da democracia (Moreira Neto, 2004).

O controle torna-se cada vez mais interativo por meio de ações amparadas no art. 1º da Constituição Federal, buscando a segurança social e o bem-estar da coletividade como princípios angulares do regramento jurídico necessário à convivência social e política harmônica.

Controle Social

Quanto ao sujeito controlador, a classificação do controle vai além das modalidades interna e externa. Assim, tem-se também o controle social. Embora aparentemente estagnados, a amplitude e a qualidade desses controles dependem da construção de um modelo sistematizado, interligado e inter-relacionado de ações, com compartilhamento articulado de interesses e informações.

Novelli afirma que o controle da gestão pública será mais eficaz quanto maior for a interação e a articulação do “tripé” formado pelo controle externo (realizado com o auxílio do Tribunal de Contas), pelo controle interno (das unidades gestoras) e pelo controle social (exercido individual ou coletivamente pela sociedade). Para o autor, o bom funcionamento desses três níveis de controle colabora para reduzir a corrupção e melhorar a eficiência das gestões (Novelli, 2007).

O controle social tem ganhado destaque especial, pois permite que a participação democrática no controle e na condução da atividade pública se efetive. No entendimento de Di Pietro (2007, p. 671), o controle popular é o meio mais eficaz de controle da Administração Pública, pelo qual o administrado pode defender seus interesses individuais e proteger o interesse coletivo perante o Estado, valendo-se dos instrumentos de ação outorgados pela Constituição.

Corroborando essa afirmação, Santos (2006, p. 65) entende que o controle social é uma modalidade de controle público não estatal, exercida de fora para

dentro do Estado como manifestação do direito de fiscalizar a atividade pública, em caráter complementar ao controle estatal.

Nas palavras de Zymler e Almeida (2005, p. 216), a eficácia real do controle social dependerá do estabelecimento de vínculos sistêmicos entre a sociedade civil e os entes estatais encarregados do controle.

A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS POR MEIO DO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO – O EXEMPLO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE MATO GROSSO

Nos termos do art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, “toda a sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição” (França, 1789).

Para se adequar à realidade contemporânea de um Estado policêntrico, Mancuso (2007, p. 85) aponta situações em que cada Poder, na CF/88, é autorizado a desempenhar funções inerentes a outros órgãos, sem que isso divida o poder.

Ao longo do século XX, o Estado ganhou espaço, assumiu funções que não se enquadravam na divisão dos Poderes e passou a desempenhar atividades que ultrapassavam os limites da atuação meramente normativa, administrativa e judicial.

Dallari (1995, p. 186) afirma que a evolução da sociedade

[...] criou exigências novas, que atingiram profundamente o Estado. Este passou a ser cada vez mais solicitado a agir, ampliando sua esfera de ação e intensificando sua participação nas áreas tradicionais. Tudo isso impôs a necessidade de uma legislação muito mais numerosa e mais técnica, incompatível com os modelos de exclusividade do exercício das funções estatais preponderantes (Dallari, 1995, p. 186).

Foi então que o constituinte originário organizou os órgãos estatais principalmente por meio da separação dos Poderes, sem exclusividade no exercício das respectivas funções, e criou outros órgãos estatais de acordo com as necessidades de seu tempo. Assim, novos órgãos foram surgindo. Eles não desempenham exclusivamente funções públicas legislativas, administrativas ou judiciárias, mas também funções políticas garantidas pela Constituição, como a função de controle da Administração Pública, exercida pelos Tribunais de Contas.

A atuação dos Tribunais de Contas insere-se no âmbito do Direito Público, por envolver o exercício de competências constitucionais destinadas ao controle da Administração Pública e à proteção da ordem jurídico-institucional (Brasil, 1988, arts. 70 a 75).

Segundo Gordillo, a atuação dos Tribunais de Contas assume papel especial nas sociedades democráticas na defesa dos chamados direitos públicos subjetivos, limitando a atividade do Estado:

Como contrapeso a esta faculdade de mandar, a este 'poder público' do Estado na sua personalidade jurídica, é concedida aos habitantes uma série de proteções, consideradas como limites à atividade do Estado. Esses limites denominam-se direitos subjetivos públicos. O poder público estatal acha-se, em consequência, equilibrado pelos direitos subjetivos públicos dos habitantes. Tanto o poder público estatal como os direitos subjetivos públicos dos habitantes encontram sua origem e sua força jurídica na Constituição, que é o instrumento mediante o qual o povo soberano se dá suas regras fundamentais de organização; por isso tanto um como o outro são faculdades que se desenvolvem dentro do ordenamento jurídico (Gordillo, 1977, p. 183-184).

Considerando o equilíbrio do Estado Democrático de Direito e a proteção dos interesses públicos, os Tribunais de Contas tiveram suas atribuições ampliadas pela Constituição Federal de 1988, tornando-se instituições peculiares e autônomas.

Essa ampliação integra as ações do Estado contemporâneo diante da complexidade das relações entre cidadão e Estado, devendo este proporcionar maior bem-estar à população. Nas palavras de Gordillo (1977, p. 183-184), o Estado "deve, pois, separar as funções estatais dentro de um mecanismo de controles recíprocos, de freios e contrapesos".

A partir dessa nova forma de distribuição, Moreira Neto esclarece que, mesmo entre os órgãos constitucionais, há aqueles que recebem classificação mais restrita e são identificados pela doutrina como órgãos constitucionais autônomos, cujo exercício é necessário à própria existência do Estado (Moreira Neto, 2001).

É dessa forma que o Tribunal de Contas figura na Constituição: como órgão constitucional autônomo, desempenhando funções relacionadas à proteção dos direitos fundamentais e exercendo as competências que lhe foram atribuídas perante os órgãos estruturais do Estado — Executivo, Legislativo e Judiciário — e o Ministério Público.

Essa posição institucional recebeu reforço expresso da Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026, que alterou o art. 75 da Constituição Federal para qualificar os Tribunais de Contas como instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo, vedando sua extinção, criação ou instalação (Brasil, 2026).

Os Tribunais também desempenham funções imprescindíveis ao funcionamento republicano e democrático no campo da gestão fiscal, fiscalizando o manejo dos recursos retirados compulsoriamente dos contribuintes (Sousa *et al.*, 2005, p. 105). A relevância constitucional da prestação de contas encontra-se, ainda, no art. 34, VII, "d", da CF/88, que admite a intervenção federal para assegurar a prestação de contas da administração pública direta e indireta (Brasil, 1988).

Entende-se, portanto, que os Tribunais de Contas exercem funções de auxílio aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como à comunidade e a seus órgãos de participação política (Britto, 2002).

O ministro Carlos Ayres Britto (2002, p. 77) esclarece que a atuação teórica e a apreciação dogmática do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas se realizam sob a garantia da independência e a imposição de harmonia recíproca, pois a função — atividade típica de um órgão — é una, ao passo que as competências — meios para alcançar finalidade específica — são múltiplas.

O art. 70, parágrafo único, da CF/88 deixa claro que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deve prestar contas.

Em razão do crescente acompanhamento social dos atos de gestão, vem ganhando destaque a fiscalização concomitante, realizada durante a própria gestão, para que eventuais desvios sejam corrigidos e se ofereça resposta tempestiva à sociedade.

Há uma nova cultura da atividade pública no país, resultante de evolução conceitual “que faz com que o agente público saiba que exerce não apenas um mandato ou uma função, mas que é integrante de uma ordem completa de preservação dos valores sociais” (Oliveira, 2008, p. 399).

A sociedade evoluiu e mudou no século XX; o Estado, igualmente, transformou-se em Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a Administração Pública não se justifica apenas por sua eficácia, devendo buscar, nas demandas da sociedade, a eficiência como razão de ser e como resposta às exigências de legitimidade.

Assim, os Tribunais de Contas atuam não apenas promovendo a fiscalização contábil e a adequação formal dos gastos aos planos orçamentários, mas também atendendo aos anseios do cidadão quanto à prestação dos serviços públicos e à satisfação das necessidades dos usuários.

Na obra coletiva *O novo Tribunal de Contas*, Adylson da Motta ressalta que os Tribunais de Contas se tornaram “essenciais ao Estado Democrático de Direito no controle dos gastos públicos — e principalmente — para o alcance da excelência na gestão do Estado” (Sousa *et al.*, 2005, p. 192). Ricardo Lobo Torres (2000, p. 372) defende que, tendo o Tribunal de Contas recebido o controle da legitimidade² dos atos da Administração Pública, deve verificar se a ação estatal está voltada à concretização dos valores caros à sociedade.

Portanto, no exercício dessa verificação, o controle externo estabelece sua interface com o controle social, em atuação inserida no Estado Democrático de Direito e orientada por princípios republicanos, materializando a possibilidade de democracia, nos termos do art. 74, § 2º, da CF/88.

² No Estado de Direito entronizou-se o princípio da legalidade, que se expressa na submissão do agir à vontade da lei. No Estado Democrático de Direito adita-se o princípio da legitimidade, que exige, em acréscimo, a submissão do agir à substância da vontade política democraticamente captada. Submete-se, com isso, o emprego da discricionariedade do legislador, do administrador ou do juiz, sempre que admitida, ao crivo da compatibilidade não apenas com a vontade da lei, mas também com a vontade democrática supraordenante, constitucional ou legalmente expressa pelos devidos processos de manifestação (Moreira Neto, 2003, p. 58-59).

Nesse contexto, a partir do exercício pleno de seu mister constitucional, alicerçado não apenas em elementos técnicos, mas também na relação e na interlocução estabelecidas com o controle social, os Tribunais de Contas constituem-se como órgãos capazes de fomentar a efetivação de direitos sociais fundamentais por meio de atuação orientativa e pedagógica perante a Administração Pública, sem perder o foco de sua função de controle.

Essa atuação tem o condão de proporcionar o desenvolvimento institucional dos jurisdicionados, oportunizando-lhes capacitação técnica, tecnológica e de gestão, elementos que contribuem para o melhor planejamento e a melhor execução das políticas públicas de interesse dos respectivos administrados.

Nossas afirmações encontram apoio no exemplo prático do Tribunal de Contas de Mato Grosso — TCE-MT —, que, a partir de seu processo de modernização iniciado com a execução do primeiro planejamento estratégico de longo prazo, referente ao período de 2006 a 2011, decidiu estender aos jurisdicionados o conhecimento técnico e tecnológico adquirido com a implementação de um modelo de governança pública orientada a resultados.

Em 2013, dando continuidade ao processo de modernização, foi criado o Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado (PDI), com os objetivos de aprimorar o próprio TCE-MT e melhorar a gestão e o uso dos recursos públicos de seus fiscalizados. O programa fundamentou-se, sobretudo, na utilização de novas tecnologias, no reforço da função orientadora, na disseminação de práticas de boa governança e no estímulo à participação do cidadão na fiscalização da gestão (Mato Grosso, 2013).

O projeto foi criado com o intuito de aprimorar a atividade de controle externo e, ao mesmo tempo, introduzir na Administração Pública as culturas do planejamento, da transparência, do controle social, da educação continuada, da eficiência e, sobretudo, da inovação (Mato Grosso, 2013, p. 12).

Com o programa, o TCE-MT concentrou suas ações e decisões em valores como transparência, qualidade, agilidade, inovação e ética, além de avançar na digitalização de seus processos. Com essas evoluções, consolidou-se a percepção institucional de que o controle somente tem razão de existir quando produz efetividade na ponta e benefícios para o cidadão (Mato Grosso, 2013).

Desde 2011, o TCE-MT desenvolve programas e ações destinados à transferência de conhecimentos técnicos, tecnológicos e administrativos, bem como ao compartilhamento de ferramentas de tecnologia da informação, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento institucional de seus jurisdicionados e, conseqüentemente, melhorar a qualidade das políticas e dos serviços públicos por eles ofertados.

Além do PDI, o TCE-MT passou a desenvolver o Programa de Apoio ao Gerenciamento do Planejamento Estratégico — GPE — e o Gabinete de Articulação para a Efetividade da Política da Educação em Mato Grosso — GAEPE-MT —, iniciativas destinadas ao aprimoramento da capacidade de gestão dos jurisdicionados e à melhoria das políticas públicas. O GPE, lançado em 2022,

foi concebido como programa de longo prazo voltado ao desenvolvimento das políticas públicas municipais. No campo educacional, levantamento do GAEPE-MT subsidiou recomendações do Tribunal em 2024, e a atuação orientadora prosseguiu em 2026 com a Decisão Normativa nº 10/2026-PP, relativa à melhoria das políticas de educação especial inclusiva (Mato Grosso, 2022, 2024, 2026).

Com acerto, é possível afirmar que as ações desenvolvidas pelo TCE-MT no âmbito do controle externo são capazes de contribuir para a efetivação de direitos sociais fundamentais em seus jurisdicionados, favorecendo a melhoria da qualidade de vida das populações correspondentes e a concretização da função social desses direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado neste trabalho, após delineados os preceitos do jusnaturalismo e do juspositivismo, bem como suas relações e singularidades, a função social do direito resulta da própria essência da qual e para a qual o direito é concebido.

Evidenciou-se, contudo, que a concretização dessa função social guarda relação estrita com a efetividade jurídica e a efetividade social da norma considerada em si mesma, isto é, com seus aspectos formais e materiais relacionados à produção de efeitos no plano concreto.

Delineados esses contornos, estabeleceu-se uma relação entre os três planos de concretização da norma constitucional — e da norma jurídica em geral — e algumas causas que contribuem para a ausência de efetivação dos direitos sociais fundamentais, bem como seus efeitos sobre a função social desses direitos.

Nesse compasso, o controle das atividades do Estado, com destaque para a atuação dos Tribunais de Contas por meio de seu mister constitucional de exercício do controle externo, surge não como mero recurso ou ferramenta de gestão, mas como elemento integrador da função social dos direitos fundamentais sociais, na medida em que possibilita o desenvolvimento, o planejamento e a efetivação de políticas públicas de qualidade, capazes de garantir a concretização dos direitos fundamentais estabelecidos na CF/88.

Nossas afirmações, como já delineado, encontram fundamento no modelo de governança pública orientada a resultados adotado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso — TCE-MT —, que, para além de órgão de controle externo, tornou-se agente de fomento ao desenvolvimento da capacidade burocrática de seus jurisdicionados — capacidade de gestão, organização e funcionamento —, proporcionando programas e ações destinados à capacitação técnica, administrativa, operacional e tecnológica dos municípios mato-grossenses.

Nesse contexto, a atuação do TCE-MT apresenta dupla contribuição, uma vez que o incentivo ao desenvolvimento e ao aprimoramento da gestão de seus jurisdicionados pode se transformar em resultados práticos positivos na elaboração,

no planejamento e na execução de políticas públicas, resultando na efetivação de direitos sociais nos municípios do Estado de Mato Grosso.

Dessa forma, de acordo com a relação estabelecida entre a função social do direito e sua capacidade de efetivação, é possível afirmar que o exercício do controle externo desempenhado pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso contribui para a efetivação de direitos sociais fundamentais e para a concretização da função social precípua desses direitos.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Júlio César Manhães de. **Controle da atividade administrativa pelo Tribunal de Contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 2. ed. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 1993.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. São Paulo: Ícone, 2006.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acesso em: 1 set. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026**. Altera o § 1º do art. 31 e o art. 75 da Constituição Federal para estabelecer os Tribunais de Contas como órgãos permanentes e essenciais ao controle externo da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: Emenda Constitucional nº 139/2026. Acesso em: 1 set. 2026.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos tribunais de contas. **Revista da Esmese**, Aracaju, n. 2, p. 71-84, 2002. Disponível em: BDJur/STJ. Acesso em: 1 set. 2026.

CALIXTO, Giniglei Eudes; VELASQUEZ, Maria Dolores Pohmann. Sistema de controle interno na Administração Pública Federal. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, Santa Maria, ed. esp., p. 63-81, jul. 2005. DOI: 10.5902/198109466153.

CARVALHO, Francisco José. **A função social do direito**. JurisWay, 9 mar. 2016. Disponível em: JurisWay. Acesso em: 1 set. 2026.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DINIZ, Maria Helena. **Norma constitucional e seus efeitos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

DROMI, Roberto. **Derecho administrativo**. 10. ed. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2004.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FRANÇA. **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789**. Paris: Légifrance, 1789. Disponível em: Légifrance. Acesso em: 1 set. 2026.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GORDILLO, Agustín. Princípios gerais de direito público. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1977.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos tribunais de contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública e os tribunais de contas**. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

HERVADA, Javier. **Lições propedêuticas de filosofia do direito**. Tradução de Elza Maria Gasparotto; revisão técnica de Gilberto Callado de Oliveira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Divergência jurisprudencial e súmula vinculante. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2007.

MATO GROSSO. **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**. PDI: Programa de Desenvolvimento Institucional Integrado: TCE-MT, promovendo soluções inovadoras na linha de sua missão orientadora, compartilha com os fiscalizados a experiência adquirida a partir da adoção do planejamento estratégico e de novas tecnologias para a eficiência da Administração Pública. Cuiabá: TCE-MT, 2013. 160 p. ISBN 978-85-98587-25. Disponível em: TCE-MT. Acesso em: 1 set. 2026.

MATO GROSSO. **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**. Melhoria da gestão pública: TCE-MT lança programa focado no planejamento estratégico dos 141 municípios do estado. Cuiabá: TCE-MT, 2022. Disponível em: TCE-MT. Acesso em: 1 set. 2026.

MATO GROSSO. **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**. Nota Recomendatória COPEC nº 001/2024, de 17 de junho de 2024. Cuiabá: TCE-MT, 2024. Disponível em: TCE-MT. Acesso em: 1 set. 2026.

MATO GROSSO. **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**. Decisão Normativa nº 10/2026-PP, de 9 de junho de 2026. Cuiabá: TCE-MT, 2026. Disponível em: TCE-MT. Acesso em: 1 set. 2026.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 17, n. 72, p. 133-150, out./dez. 1984.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos: um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 223, p. 1-24, 2001. DOI: 10.12660/rda.v223.2001.48309.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 25-64, jul./set. 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos tribunais de contas. **Revista do TCE-SC**, Florianópolis, v. 2, n. 3, p. 113-145, jul. 2004.

NOVELLI, José Carlos. Tribunal de Contas vai onde o povo está. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, Cuiabá, v. 2, jul. 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ROCHA, Lincoln Magalhães da. **A função de controle na Administração Pública orçamentária**. In: SOUSA, Alfredo José de *et al.* O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SANTOS, Luís Wagner Mazzaro Almeida. Parcerias público-privadas: o controle externo atuando em críticas e polêmicas fronteiras. **Revista do TCM-RJ**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 65, abr. 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

SOUSA, Alfredo José de *et al.* **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 248 p. ISBN 978-85-89148-86-3.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

VUOLO, Cassyra Lúcia Corrêa Barros. **Os Tribunais de Contas do Brasil na democratização da gestão pública, à luz da Constituição Federal de 1988**. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidad del Museo Social Argentino, Buenos Aires, 2016.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias público-privadas**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.