



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

FERNANDO RAPOSO GAMEIRO TORRES

**CONTROLE ORÇAMENTÁRIO, TECNOLOGIA E
CONHECIMENTO:** Em busca da realização do direito fundamental à boa
Administração Pública

RECIFE

2019

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

FERNANDO RAPOSO GAMEIRO TORRES

CONTROLE ORÇAMENTÁRIO, TECNOLOGIA E
CONHECIMENTO: Em busca da realização do direito fundamental à boa
Administração Pública

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Direito**.

Área de concentração: **História do Pensamento Jurídico**

Linha de pesquisa: **Historicidade dos direitos fundamentais**

Orientador: Prof^(a). Dr^(a). **Bruna Estima Borba**

RECIFE
2019

Resumo

O direito fundamental à boa administração teve a sua enunciação realizada dentro da Carta de Direitos da União Europeia no ano de 2000. No plano nacional a Carta Federal de 1988 não traz explícito esse direito fundamental dentre os direitos e garantias que veicula, havendo o entendimento de que ele existe disperso de forma implícita ao longo do texto constitucional. A sua materialização envolve diretamente a função administrativa do Estado, que representa, em grande medida, as escolhas tomadas diante das múltiplas possibilidades de ação postas a disposição do gestor. Escolhas que devem observar Princípios como: Economicidade, Legitimidade, Eficácia e Eficiência dos planos, programas e ações governamentais, pois em face do esgotamento do modelo burocrático de administração baseado na ideia do “legislador racional”, oriundo do Iluminismo, não é mais possível gerir tendo como referência unicamente a busca da mera conformidade legal. Para isso, a governança, ou boa governação, encontra no direito fundamental à boa administração o seu esteio jurídico, elemento que lhe confere cogência, e que lhe permite materializar os demais direitos fundamentais. Tanto os direitos que demandam uma ação ativa do Estado, quanto uma ação negativa. Governança que opera dentro de um substrato material e financeiro cuja boa gestão permite o alcance de metas e resultados: o ciclo da atividade financeira do Estado, que tem no controle um dos seus elementos essenciais. De modo que interessa neste trabalho conhecer como tem se dado a necessária aproximação do controle com disciplinas que extrapolam o mero formato jurídico, e se amparam em outros campos do saber, como a filosofia, as ciências administrativas e a tecnologia da informação, numa matriz interdisciplinar que permita o atendimento de demandas sociais múltiplas e crescentes, e portanto a realização do direito fundamental à boa administração.

Palavras-chave: Direito fundamental à boa administração. Conformidade. Tecnologia. Conhecimento.

Abstract

The Fundamental Right to Good Administration was enunciated within the Charter of Rights of the European Union in the year 2000. At the national level, the 1988 Federal Charter does not make explicit this fundamental right among the rights and guarantees it conveys, with the understanding of that it exists implicitly dispersed throughout the constitutional text. Its materialization directly involves the administrative function of the State, which represents to a large extent the choices made in view of the multiple possibilities of action made available to the manager. Choices that must observe Principles such as: Economics, Legitimacy, Efficacy and Efficiency of government plans, programs and actions, because in the face of the exhaustion of the bureaucratic model of administration based on the idea of the "rational legislator" from the Enlightenment, it is no longer possible to manage having as reference only the search for mere legal compliance. To this end, governance, or good governance, finds in the fundamental right to good administration its legal basis, an element that gives it co-operation, and which allows it to materialize other fundamental rights. Both the rights that demand an active action of the State, and a negative action. Governance that operates within a material and financial substrate whose good management allows the achievement of goals and results: the cycle of financial activity of the State, which has in control one of its essential elements. So it is interesting in this work to know how has been given the necessary approximation of control with disciplines that extrapolate the mere legal format, and rely on other fields of knowledge, such as philosophy, administrative sciences and information technology, in an interdisciplinary matrix which allows the fulfillment of multiple and growing social demands, and therefore the realization of the fundamental right to good administration.

Keywords: *Fundamental Right to Good Administration. Compliance. Technology. Knowledge.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
-------------------------	----

Capítulo 1: Sobre a existência e o significado do direito fundamental à boa administração pública

1.1. Dimensões de direitos, a Carta de Nice e a trajetória rumo ao direito fundamental à boa administração	19
1.2. A Constituição Federal de 1988 e a afirmação do direito à boa administração pública no rol dos direitos fundamentais	34
1.3. O significado de boa administração pública: O direito à boa administração e a governança	43
1.4. Boa administração pública: riscos, velhos paradigmas e a necessidade de uma nova abordagem	47

Capítulo 2: Atividade financeira do Estado: em busca de parâmetros de avaliação

2.1. A atividade financeira do Estado e a evolução orçamentária	62
2.2. Conformidade legal: A execução da despesa, o cumprimento de metas e a obediência a limites	70
2.3. Accountability: planejamento, responsabilização e transparência	78
2.4. A lei de introdução às normas de direito brasileiro e a boa administração pública	85

Capítulo 3: O direito à boa administração pública e um novo paradigma de controle da atividade financeira estatal

3.1. O modelo de gestão racional-legal e o risco como elemento integrante da atividade administrativa	100
---	-----

3.2. Controle concomitante e informatizado	107
3.3. A avaliação do gasto público: legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade (camadas de controle)	114
CONCLUSÃO	117

INTRODUÇÃO

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional¹ o gasto com educação pública no Brasil atualmente se encontra em torno de 6% do Produto Interno Bruto (PIB), o que o coloca muito próximo ao padrão internacional e mesmo acima da média de gastos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 5,5% do PIB.

Esse montante é maior que países como Argentina (5,3%), Chile (4,8%), México (5,3%) e Estados Unidos (5,4%). Considerada a distribuição por percentis o Brasil ocupa a posição 80 num conjunto de 141 países. Acima, por exemplo, da Coreia do Sul cujo sistema educacional é reconhecidamente eficiente.

Os recentes esforços na ampliação do número de vagas e, portanto, na universalização da educação são concretos, tanto que no período 2010/2014 o gasto por aluno na educação básica, considerados todos os níveis de governo, cresceu 58%, o maior percentual de crescimento entre países da OCDE.

Apenas o governo federal no período 2008/2017 cresceu a sua participação no gasto com educação de uma parcela de 1,1% para 1,8% do PIB. Tomado em relação a receita corrente houve um aumento no gasto com educação que passou de 4,7% para

¹ Vide Aspectos Fiscais da Educação no Brasil. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>.

8,3% nesse mesmo período, o que tem garantido uma aplicação em educação pela União acima do cumprimento do mínimo constitucional obrigatório.

No entanto, esse significativo gasto em educação não tem conseguido lograr o correspondente êxito nos resultados das avaliações educacionais a que o país tem se submetido. Eis que na avaliação internacional, o Programme for International Student Assessment (Pisa), em 2015, o Brasil se encontrava nas últimas posições de um ranking de 70 países avaliados: 63ª colocação em ciências, 59ª colocação em leitura e 66ª colocação em matemática.

Fato que demonstra uma posição de significativa ineficiência diante do seu atual volume de gastos, estando atrás de países como o Vietnã, 22º colocado em um ranking de 73 países em 2015, mas cujo PIB per capita é de apenas cerca de 40% do brasileiro, e com gasto em educação de 5,6% do seu PIB.

Internamente, a avaliação com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), também informa, por exemplo, que o Estado do Ceará apesar de ter um gasto em educação inferior à média dos demais Estados do Nordeste, é o que apresenta o melhor desempenho diante para os anos iniciais do ensino básico de 5,7, contra uma nota na casa dos 4,4 dos outros Estados.

Destaca-se o município cearense de Sobral com Ideb 8,8, a melhor classificação municipal do Brasil em 2015, cuja média de gasto de R\$ 3.091,38 foi bastante inferior à média do Brasil, R\$ 5.005,83.

Portanto, mais gastos com insumos educacionais não implicam necessariamente em melhora na qualidade da educação, o que parece contrariar, então, as demandas sociais habitualmente orientadas a um aumento dos gastos públicos nessa área.

Essa evidência, já comprovada empiricamente, acerca da ausência de uma relação entre o aumento de gastos na educação e a qualidade daí resultante, demonstra que outros elementos se encontram em jogo na definição da qualidade do gasto com educação.

Com base nesses resultados justifica-se, então, investigar neste trabalho quais os elementos de cunho material ou filosófico poderiam estar por trás de tal desempenho, e se eles seriam comuns e presentes em outras áreas de atuação estatal, de modo a comprometer os resultados das demais políticas públicas, o que frustra a materialização de outros direitos fundamentais, além da educação.

Pois é conhecida a advertência (BOBBIO, 2004, p.92/96) de que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem hoje, não é tanto de justificativa – mas de efetividade.”

Isso porque os direitos fundamentais são uma categoria de direitos que têm encontrado respaldo nos textos constitucionais do pós-guerra, ao mesmo tempo em que enfrentam concretização difícil, decorrentes de déficit democrático, da insuficiência institucional ou administrativa, e de programas de ajuste de gastos públicos.

Para tanto, no espectro de direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira geração, surge o direito fundamental à boa administração como uma prerrogativa do cidadão de que terá do Estado as prestações de que necessitar de forma eficiente e

resolutiva, ou seja, de que terá acesso a serviços de educação, saúde e previdência prestados de forma satisfatória.

O direito fundamental à boa administração pública surge no contexto da União Europeia, tendo sua enunciação ocorrido pela primeira vez na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia que foi promulgada pelo Parlamento Europeu em 2000.

Versa o seu art. 41 sobre uma série de direitos de natureza individual, *uti singuli*, dirigidos aos órgãos da União Europeia em face de demandas surgidas em âmbito local, nos Estados membros.

Uma inovação em matéria de positivação de direitos fundamentais bastante recente inclusive, que mesmo não tendo sido expressamente prevista em nosso ordenamento constitucional, tem seu âmbito de existência definido de modo implícito no texto constitucional de 1988.

No entanto, esse é um direito fundamental cujo conceito e amplitude ainda se encontram em construção.

O seu contorno então tende a se apresentar mais fugidio de modo que o seu conceito não está fechado, podendo sempre variar para encontrar nas formas de atuação estatal um agir que atenda as demandas e anseios do cidadão por uma melhor administração.

E é precisamente aí que o direito fundamental à boa administração se insere, ou seja, ao se materializar em grande medida pela própria função administrativa que lhe dá substrato, apresenta-se atrelado inexoravelmente à dinâmica administrativa estatal, cuja essência se encontra na ciência da administração.

Nesse sentido, nos interessa neste trabalho apenas o direito fundamental à boa administração em sua vertente objetiva, ou seja, a que está atrelada à formulação de políticas públicas prestadas de forma universal (*uti universi*), cuja realização garanta a materialização de outros direitos fundamentais, e que operem apenas sob as bases do direito administrativo de origem francesa.

O fato é que a sua importância deflui da relevância que essa função detém na execução e garantia de operacionalização e materialização dos demais direitos fundamentais.

Afinal de contas, de um Estado promotor de uma ação competente e atendida com as necessidades da população dependem em grande medida o cumprimento dos direitos fundamentais garantidos pelos sistemas jurídicos nacionais.

No entanto, a figura do Estado como monopolizador dessas demandas e provedor de soluções não encontra mais espaço, e está em declínio, seja pelo esgotamento de sua capacidade de atender em suas mais diversas e complexas formas, ou pelos limites financeiros para fazê-lo (VALLE, 2010, p.49 e 224).

Aí entra cada vez mais em ação a figura do colaborador, do partícipe social que age em parceria ocupando novos espaços de diálogo e ação para suprir carências, entender e atender necessidades.

A administração para esse novo contexto, precisa de formulações jurídicas que extrapolem o formato tradicionalmente baseado em modelos racionais de representação da realidade.

Eis que surge a necessidade de ruptura, de quebra da manutenção de padrões administrativos e legais que caracterizam a atividade administrativa e o próprio universo jurídico administrativo.

É nesse sentido que se propõem meios de asseguramento de uma boa governança pública capazes de atender aos novos modos de ação estatal.

Para tanto, a sua execução pode ocorrer de forma indireta, aonde o Estado atua em colaboração com particulares, ou sob a forma de prestação direta, mediante a própria organização administrativa.

É assim que no primeiro caso há figuras jurídicas como as Organizações Sociais – OS's, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP's, e as Parcerias Público-Privadas – PPP's.

Para a consecução desses direitos é necessário então a ação de todo um conjunto de atividades e sujeitos estatais, que articulados entre si são responsáveis pelos resultados que se espera no atingimento dos valores máximos que esses direitos fundamentais visam resguardar.

Então é que para se desincumbir de suas obrigações e compromissos no campo dos direitos fundamentais é necessária uma estrutura funcional, recursos materiais, financeiros e humanos. Além disso, e não menos importante um conjunto de elementos simbólicos e imateriais, que servem de guia à forma de atuação e abordagem das questões postas no seu cotidiano: As formas ou modelos de gestão.

Assim, a garantia dos direitos fundamentais passa necessariamente pelos elementos de natureza instrumental do Estado.

De modo que a matriz da realização desse direito fundamental se encontra exatamente na capacidade de governar, de tornar concretas, conforme o estado da arte, as múltiplas e variadas demandas que cada vez mais se impõem ao gestor público.

Essa condução de todo o aparato administrativo do Poder Executivo para buscar os fins de ordem coletiva por meio da gestão pública pode-se dar de diversas formas, conforme o modelo de gestão adotado.

Desde uma administração focada no procedimento, rígida e voltada para si mesma como a administração burocrática, até um modelo baseado na capacidade de gerir, ou seja, implementar as políticas sociais consensuadas a partir do texto constitucional ou de outros normativos.

E é exatamente nessa perspectiva de consenso, acesso democrático do cidadão às escolhas públicas, flexibilidade de ação e busca de atendimento de metas e objetivos que se assenta o conceito de governança ou boa governação.

É fato que governança é uma forma de intervenção em que o Estado é deslocado de sua posição tradicional do exercício de monopólio de poder, para uma aproximação e horizontalização marcada pelo diálogo, ou seja, pela ação comunicativa que permite um novo patamar de relacionamento entre Estado e sociedade.

E se o imperativo de mais democracia, especialmente no que tange às escolhas públicas, torna-se cada vez mais presente no debate entre Estado e sociedade, também é verdade que o sistema, ou *establishment*, tomado no sentido proposto por Luhmann, não permite uma virada revolucionária, mas uma mudança administrada de forma gradual, mediante aberturas cognitivas que permitem a manutenção e continuidade da legitimação do poder.

Portanto, além de caracterizar-se por envolvimento democrático e transparente, a governança é um atributo da moderna administração pública cuja execução não pode ocorrer sem a intervenção do planejamento e da técnica.

Técnica tomada em sua acepção mais ampla, percorrendo não apenas a ciência administrativa, mas também todo o conjunto de tecnologias necessárias ao reconhecimento e resolução das questões postas diuturnamente à administração, embuída de prover na maior parte do tempo outros direitos fundamentais do conjunto da população.

De modo que a governança ao ser corpo estruturado e entrelaçado ao próprio conteúdo do direito fundamental à boa administração pública, se coloca em posição instrumental, e necessária a este direito fundamental.

No entanto, para que haja governança, é necessário que haja um substrato material e financeiro para execução das políticas públicas que visam garantir os demais direitos fundamentais, e cuja análise dos controles se constitui no objeto da presente pesquisa.

Dentre os elementos que mais se destacam pela sua característica técnica, e importância política, se encontram os instrumentos de planejamento e orçamentação.

A materialização dos planos e orçamentos se faz no âmbito da atividade financeira do Estado, mediante a execução orçamentária, objeto de monitoramento e controle.

Controle que não se limita apenas à verificação da adequação do fato à norma, a fim de conferir a sua conformidade, mas que também busca identificar se os resultados atingidos por um determinado programa ou política pública ocorreu com o menor custo-benefício (de forma eficiente), se as metas traçadas foram atingidas (com eficácia), e se ao final os resultados atingidos provocaram o impacto esperado, ou seja, mudaram a realidade ou situação problema (de forma efetiva).

A atividade de controle ao implicar uma perspectiva que contempla um conjunto de atividades capazes de corrigir desvios, coibir o uso antieconômico dos recursos, buscar a eficiência dos gastos públicos, impedir a aplicação irregular de recursos públicos, e contribuir para o processo de engajamento e controle social, melhora a transparência e com isso também o processo das escolhas públicas.

Como tal, essa a atividade perpassa uma estrutura diversificada de agentes encarregados de exercer a fiscalização de atos, projetos, ações, programas ou políticas em que o Estado exerça o seu papel de promotor de direitos e garantias fundamentais.

A questão ou problema que se coloca é saber como essa atividade vem se processando na atualidade, em face da carga de historicidade que a caracteriza, ou seja, como os elementos e processos que a identificam evoluíram ao longo do tempo, e quais as perspectivas futuras tendo em vista os notáveis avanços em tecnologias da informação e comunicação – TIC's.

Portanto, o objetivo geral a que esta pesquisa se propõe é entender a efetividade e limites dos controles baseados exclusivamente na norma legal, e de forma mais específica como esses controles se relacionam com as situações em que a mera norma legal não dá conta dos elementos da realidade, necessitando de uma abordagem mais baseada na produção de conhecimento. Isso, como decorrência de um mundo cada vez mais fluído, em que as certezas, principal atributo da modernidade, começam a desaparecer.

A pesquisa tem como referencial teórico o conceito de risco formulado por Ulrich Beck e pretende responder à hipótese de que a concretização do direito fundamental à boa administração pública não pode se dar senão mediante a adoção de uma moderna atividade de controle, sendo necessária uma abordagem interdisciplinar e democrática, portanto, menos formalista. Mas ao mesmo tempo, não pode abrir mão dos controles de conformidade, que de seu lado são necessários ao controle mais especializado.

A metodologia de trabalho consiste em revisão bibliográfica adotando-se o método dedutivo a partir de pesquisa tanto no universo jurídico, quanto em outras disciplinas como economia, história, política, tecnologia da informação, e demais estudos, conhecimentos, orientações e normas produzidos no âmbito das agências encarregadas da gestão e controle da atividade financeira do Estado.

CONCLUSÃO

Praticar o direito fundamental à boa administração não é tarefa fácil no dia a dia da administração, especialmente no que diz respeito à sua vertente objetiva, os serviços de natureza *uti universi*, pois que são resultado de decisões e da ação governamental que conforma as políticas públicas. Políticas que em última análise estão voltadas para a materialização dos demais direitos fundamentais como educação, saúde ou assistência social e previdência pública.

São conhecidas as dificuldades e limites do modelo racional-legal de gestão corporificado nas burocracias em atender essas novas e mutantes necessidades públicas. Não porque as regras de conformidade e ritos administrativos não sirvam mais em caráter absoluto, mas porque as necessidades que surgem impõem uma nova forma de olhar o mundo e de proceder na execução da ação estatal.

Mantém-se as regras de controle de conformidade, necessárias e basilares, para avançar e ir além do controle meramente formal, cujas origens remontam à necessidade de previsão e aprisionamento da realidade, o que caracterizou o racionalismo e a modernidade.

O mundo mudou, o risco, inerente à vida em suas várias dimensões foi amplificado como resultado de um crescente desenvolvimento tecnológico de modo que na pós-modernidade as certezas tornaram-se fluidas, abrindo espaço para a desconfiança no projeto moderno de conhecer a priori e com segurança a realidade.

Na esfera pública essa crença se materializou na ideia da lei como o elemento garantidor de direitos, o que em sentido material, como se sabe, ainda não se ocorreu plenamente. Em especial no campo dos direitos fundamentais, de modo que não bastam leis tratando sobre a matéria para que um direito seja imediatamente deferido.

Esse é um processo de construção social em que Estado e sociedade pactuam por seu atendimento.

Portanto, para efetivá-los há que haver funções instrumentais do Estado que permitam a sua efetivação. O direito fundamental à boa administração é o esteio jurídico desses elementos instrumentais. O principal deles a governança.

Nesse sentido, para exercê-la não se pode concebê-la desligada das ciências e campos do conhecimento que a fundamentam, como a ciência da administração, a economia, as demais ciências sociais, e os novos campos e saberes relacionados com as tecnologias da informação.

Surge, então, a necessidade de integração e de uma abordagem interdisciplinar na resolução diária das questões públicas, e portanto, uma necessária atualização dos controles desempenhados diante dessa nova realidade, de modo que a execução orçamentária, elemento essencial à materialização das políticas públicas, possa contar com uma avaliação que contemple a análise de desempenho e impactos.

Com isso, a existência de políticas públicas que atendam as finalidades a que se propõe, e a abertura democrática à sua formulação e concepção criam espaços de discussão em que a discricionariedade do gestor para optar entre diversas alternativas passa a encontrar um viés estreito em face de ser ínsito ao direito fundamental à boa administração à possibilidade de se questionar os fundamentos das ações e políticas estatais.

Conhecimento e tecnologia integram-se e passam a ser pressuposto da boa governança pública, o que contempla todo o conjunto de atividades estatais que compõem o ciclo de planejamento, implementação, controle e avaliação de políticas públicas.

Note-se, então, que o direito fundamental à boa administração ao se constituir em um conceito que pode variar no tempo e no espaço, também deve abranger em seu escopo além da boa governança a boa gestão orçamentária e financeira estatal, aí compreendido o elemento controle.

Nesse sentido, tão importante quanto as metodologias de gestão é uma gestão orçamentária e financeira que incorpore elementos novos oriundos dos mais diversos campos do conhecimento, incluído todo o aparato tecnológico disponível que serve de meio ao aperfeiçoamento das etapas necessárias à implementação, execução, controle, e avaliação de políticas públicas.

O momento atual é de tecnologias disruptivas, ou seja, de novas tecnologias e modelos de negócios que surgem e se revelam completamente novos, rompendo com todos os padrões anteriores, e destruindo antigos negócios num processo permanente de destruição criativa.

Eis porque o risco, elemento inerente à própria vida, passa a ser amplificado e a impactar mais ainda as atividades humanas, dentre elas a gestão pública e a boa governança, que devem procurar os meios para a sua mitigação, o que não ocorre na concepção racional-legal que caracteriza a administração burocrática.

Isso leva a necessidade de rever e atualizar o modelo de gestão adotado, porém, mais ainda, a uma necessária revisão de valores, atualizando-os à revolução digital, e aos novos conceitos que surgem como, por exemplo, a indústria 4.0.

Enfim, é necessário a revisão do paradigma da racionalidade abstrata como único guia autorizado para a compreensão da realidade mediante esquemas estáticos de dever-ser, e passar a entendê-la como um dado complexo, cuja compreensão necessita de uma visão global, mais rica, baseada em novos conhecimentos e habilidades. Somente assim, será possível evoluir no conceito e materialização do direito fundamental à boa administração.

REFERÊNCIAS:

AFONSO, José Roberto. Orçamento público no Brasil: história e perspectiva de reforma. **Espaço Jurídico Journal of Law**. Editora Unoesc. Santa Catarina. n.2. maio/agosto 2018. Disponível em: <<https://editora.unoesc.edu.br/index.php/espacojuridico/article/view/9555>> Acesso em: 15/12/2018.

AGUIAR, Ubiratan Diniz de. **Administração pública sob a perspectiva do Controle Externo**. In: AGUIAR, Ubiratan Diniz de; ALBUQUERQUE, Márcio André de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. 1ª reimpressão. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2011.

ALMEIDA, Dayson Pereira de. Desempenho: eficiência, eficácia e efetividade. **O controle da administração pública na era digital**. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (org.). 2ª edição. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2017.

AMED, Fernando José e NEGREIROS, Plínio José Labriola de Campos. **História dos Tributos no Brasil**. São Paulo: SINAESP, 2000.

BALANIUK, Remis. Novas tecnologias aplicadas ao controle. **O controle da administração pública na era digital**. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (org.). 2ª edição. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2017.

BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. **Estado de crise**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: Editora 34, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRANDÃO, Cláudio (Coordenador). **Direito Humanos e Fundamentais em Perspectiva**. São Paulo. Atlas. 2014.

BRASIL. Aspectos Fiscais da Educação no Brasil. Brasília – DF: Secretaria do Tesouro Nacional. 2018. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/617267/CesefEducacao9jul18/4af4a6db-8ec6-4cb5-8401-7c6f0abf6340>> Acesso em 08 dez. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF: Senado, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200/67**. Brasília-DF: Planalto, 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/De10200.htm> Acesso em: 06 jan. 2019.

BRASIL. **Instrução Conjunta MP/CGU nº 01/2016**. Brasília. Planalto. 2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpeg_01_2016.pdf>. Acesso: 19/12/2018.

BRASIL. Lei nº 12.527. **Lei de Acesso à Informação**. Brasília. Planalto. 2011. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em 26 out. 2018.

BRASIL. Lei 4.320/64. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro**. Brasília. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm> . Acesso em: 02 jan. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 101. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília. Planalto. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 26 out. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Fundações Estatais de Direito Privado**. Os servidores escolhem seu lado. Disponível em: < http://conselho.saude.gov.br/ultimas_noticias/2009/12_nov_fundacoes.htm>. Acesso em 16 set. 2018.

BRASIL. **Plano Diretor de Reforma do Estado**. Brasília. Planalto. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>> Acesso em 08 dez. 2018.

BRASIL. **Portaria interministerial no 163, de 4 de maio de 2001**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/view>. Acesso em: 17/12/2018.

BRASIL. **Portaria no 42, de 14 de abril de 1999**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view>. Acesso em 17/12/2018.

BLIACHERIENE, Ana Carla. **Controle da Eficiência do Gasto Orçamentário**. Belo Horizonte. Editora Fórum, 2016.

CARDEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GRUBBA, Leilane Serratine. O Embasamento dos Direitos Humanos e Sua Relação Com os Direitos Fundamentais a Partir do Diálogo Garantista Com a Teoria da Reinvenção dos Direitos Humanos. **Rev. Direito GV**, vol.8, nº 2, São Paulo, July/Dec. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000200013> Acesso em: 20 ago. 2018.

CARVALHO, Valter Alves. **O direito à boa administração pública**: Uma análise no contexto dos direitos de cidadania no Brasil. Niterói, 2013. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional. Orientação Prof. Dr. Gustavo Sampaio Telles Ferreira. Disponível em: <http://ppgdc.sites.uff.br/wp-content/uploads/sites/34/2017/06/DISSERTA%C3%87%C3%83O_-_Valter_Alves_Carvalho.pdf> Acesso em: 20 ago. 2018.

COSTA, Paulo Nogueira da. **O Tribunal de Contas e a Boa Governança**. 2ª ed. Portugal. Editora Petrony. 2017.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. **Revista do Serviço Público**, Ano 47, Volume 120, Número 2, Mai-Ago 1996. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/693/533>> Acesso em: 20 ago. 2018.

FIORI, José Luís. **A governabilidade democrática na nova ordem econômica**, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fiorigovernabilidade.pdf>> Acesso em: 08 out. 2018.

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, vol. nº 51, nº 5, São Paulo, Set/Out. 2011. Disponível em: <<https://rae.fgv.br/rae/vol51-num5-2011/burocracia-como-organizacao-poder-controle>> Acesso em: 05 jan. 2019.

FREITAS, Juarez. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. **Revista Sequência**, Florianópolis, n. 70, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/seq/n70/0101-9562-seq-70-00115.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 17ª ed. São Paulo. Atlas. 2017.

GROSSI, Paolo. **A ordem jurídica medieval**. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

ISAIA, Cristiano Becker. **Processo civil e hermenêutica**: os fundamentos do novo CPC e a necessidade de se falar em uma filosofia no processo. Curitiba: Juruá, 2017.

INTOSAI. **ISSAI 400**. Princípios Fundamentais de Auditoria de Conformidade. Tradução TCU. Áustria. 2013. Disponível em: <[file:///C:/Users/ricar/Downloads/ISSAI_400_Principios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20de%20Conformidade%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ricar/Downloads/ISSAI_400_Principios%20Fundamentais%20de%20Auditoria%20de%20Conformidade%20(1).pdf)>. Acesso em 18/12/2018.

MANGIAMELLI, Stelio, **The constitutional traditions common to the Member States in European law, as a tool for comparison among MS legal orders in the construction of European fundamental rights**. Paper. Recife: Seminários de Dissertação. FADIC. Abril, 2017.

MARQUES, Floriano de Azevedo Neto e MOREIRA, Egon Bockmann. Uma lei para o Estado de Direito contemporâneo. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 14, n. 54 Belo Horizonte. Abril/junho. 2016. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico ftp.aspx?tp=1&p=8&n=54&a=14&abrev=REV&sigla=RDPE>. Acesso em 14 set. 2018.

MARTINS, Tamira Almeida. A responsabilidade civil objetiva do estado por omissão violadora do direito fundamental à boa administração pública no ordenamento jurídico brasileiro. **e-pública: revista electrónica de direito público**. vol. II, n. 1, Janeiro/2015. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v2n1/v2n1a09.pdf>>. Acesso em 28 out. 2018.

MOTTA JÚNIOR, Eury Pacheco. Investigação de modelo de auditoria contínua para Tribunais de Contas. **Dissertação de mestrado profissional**, UFPE/CIN. Recife, 2010. Disponível: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/2417/1/arquivo3245_1.pdf>. Acesso em 14 de jan. 2019.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro. p. 47-74. Jul/dez. 1970. Disponível em:<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/4847/3585>>. Acesso em 05 jan. 2019.

OLIVEIRA, Aroldo Cedraz. **O controle da administração pública na era digital**. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (org.). 2ª edição. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2017.

OST, François. **O tempo do direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. (Prelúdio, Capítulo 1, Memória: ligar o passado; Capítulo 2: desligar o passado – p.1 – 196)

PIKETTY, Thomas. **O CAPITAL no século XXI**. Rio de Janeiro. Editora Intrínseca. 2014.

PINTO, Élica Graziane. **Política pública e controle**. In: PINTO, Élica Graziane; SARLET, Ingo Wolfgang; PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; OLIVEIRA, Odilon Cavallari. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2018

PIRES, José Santo Dal Bem e MOTTA, Waldir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**. Universidade Estadual de Maringá. V.25. n.2. maio-agosto/2006. P.16-25. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>>. Acesso em 15/12/2018.

RESENDE, Flávio da Cunha. Por que Reformas Administrativas Falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 17, n. 50. Outubro de 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v17n50/a08v1750.pdf>>. Acesso em 15 set. 2018.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança** - Brasília · v. 14 · n. 2 · p. 82 - 97 · mai/ago 2011. Disponível em: <https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/314/pdf_162>. Acesso em: 26/10/2018.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Controle Interno e Paradigma Gerencial. **ENAP-Texto para discussão**. n. 17. Jul. 1997. Disponível em: < <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/698> >. Acesso em 18 dez. 2018.

SALAMA Bruno Meyerhof e SUNDFELD Carlos Ari. Chegou a hora de mudar a velha Lei de Introdução. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, ano 14, n. 54 Belo Horizonte. Abril/junho. 2016. Disponível em: <http://bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico ftp.aspx?tp=1&p=8&n=54&a=14&abrev=REV&sigla=RDPE>. Acesso em 14 set. 2018.

SEGATO, Rita Laura. Antropologia e direitos humanos: alteridade e ética no movimento de expansão dos direitos universais. *Mana* [online]. 2006, vol.12, n.1, pp.207-236. ISSN 0104-9313.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica**, Rio de Janeiro, 2005.

THE WORLD BANK. Governance: the World's Bank Experience (Development in Practice). 1994, p. 14 [on line], disponível em < <file:///C:/Users/ricar/OneDrive/Documents/FERNANDO/MESTRADO/DAMAS/DISSERTAÇÃO/MATERIAL/REFORMA%20DO%20ESTADO/THE%20WORLD%20BANK%20-%201992%20-%20multi0page%20-%20GOVERNANÇA.pdf>> Acesso em 08 dez.2018

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, maio/jun. 2008. P.529-550. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2018.

VALLE, Vanice Regina Lírio. Direito fundamental à boa administração e governança: democratizando a função administrativa. **Tese de Pós-doutoramento**, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3297&catid=28&Itemid=39> Acesso em: 20 ago. 2018.

VASCONCELOS, Flávio Carvalho de. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro. Mar./Abr. 2004. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6534/5118>>. Acesso em: 06 jan. 2019.