

Cooperação institucional entre
Tribunais de Contas e Ministério
Público para cobertura do vácuo
de fiscalização dos crimes contra as
finanças públicas como fator para
efetividade dos direitos fundamentais*

*Institutional cooperation between
courts of auditory and public
prosecution office to cover the
vacuum in supervision of crimes
against public finances as a factor for
the effectiveness of fundamental rights*

André Luiz de Matos Gonçalves**

Ana Carla Bliacheriene***

* Artigo recebido em 18 de março de 2024 e aprovado em 9 de abril de 2024.. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.91222>.

** Pós-doutorando pela Universidade de São Paulo (USP) e pela Universidade Federal do Tocantins (UFT), doutor em direito pelo Uniceub e mestre pela UFT, em parceria com a Esmat e a EPM. Graduado em Comunicações pela Academia Militar das Agulhas Negras e em direito pela Universidade de Fortaleza. Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. E-mail: almatosg@yahoo.com.

*** Professora doutora de direito na EACH-USP, livre-docente em direito financeiro (USP). Mestra e doutora em direito (PUC-SP). Coordenadora do Grupo de Pesquisas SmartCitiesBr (USP) e da Especialização em Políticas Públicas para Cidades Inteligentes (USP/TCE-CE), Vice-coordenadora da Especialização Auditoria e Inovação para o Setor Público (USP/IRB). E-mail: acb@usp.br.

RESUMO

A efetividade dos direitos fundamentais necessita da boa gestão dos recursos públicos. O presente artigo propõe a necessidade de um acoplamento entre os Tribunais de Contas e o Ministério Público como uma forma de aumentar a qualidade da responsabilidade fiscal e, em último grau, ser um instrumento de concretização dos direitos fundamentais em todas as acepções. O marco teórico dos autores, quanto à necessidade dessa cooperação, funda-se nas teorias da capacidade estatal e dos sistemas de Niklas Luhmann, propondo que a melhor comunicação e integração entre esses órgãos podem levar a uma fiscalização mais eficaz na área das finanças públicas. Por meio de uma abordagem empírica, o estudo revela um vácuo significativo na fiscalização dos crimes contra as finanças públicas, com apenas 0,12% das ações penais propostas pelo MP relacionando-se a esses crimes no universo de crimes contra a administração pública. Para enfrentar essa lacuna, são propostas medidas internas aos órgãos, bem como acordos de cooperação para facilitar o compartilhamento de dados e informações. O estudo sugere a criação de um Laboratório de Análises de Orçamentos e Políticas Públicas (Laopp) como uma estratégia eficaz para promover a integração e melhorar a fiscalização orçamentária e financeira, e, assim, contribuir para a efetividade dos direitos fundamentais.

PALAVRAS-CHAVE

Tribunais de Contas — Ministério Público — cooperação institucional — crimes contra as finanças públicas — direitos fundamentais

ABSTRACT

The effectiveness of fundamental rights requires good management of public resources. This article proposes the need for coupling between the Audit Courts and the Public Prosecutor's Office as a way of increasing the quality of fiscal responsibility and, ultimately, being an instrument for realizing fundamental rights in all meanings. The authors' theoretical framework, regarding the need for this cooperation, is based on Niklas Luhmann's theories of state capacity and systems, proposing that better communication and integration between these bodies can lead to more effective supervision in the area of public finances. Using an empirical approach, the study reveals a significant gap in the supervision of crimes

against public finances, with only 0.12% of criminal actions proposed by the MP relating to these crimes in the universe of crimes against public administration. To address this gap, internal measures are proposed within the public agencies, as well as cooperation agreements to facilitate the sharing of data and information. The study suggests the creation of a Laboratory for Budget and Public Policy Analysis (Laboratório de Análises de Orçamentos e Políticas Públicas — Laopp) as an effective strategy to promote integration and improve budgetary and financial oversight, aiming at the effectiveness of budgetary norms and the protection of fundamental rights through prudent and responsible fiscal management, and, thus, contribute to the effectiveness of fundamental rights.

KEYWORDS

Court of Auditors — Public Prosecutor's Office — institutional cooperation — structural coupling — crimes against public finances — fundamental rights

Introdução

Na intersecção entre direitos fundamentais e fiscalidade, repousa uma verdade incontornável: a garantia dos direitos humanos, tão essenciais à dignidade humana, demanda não apenas a abstenção estatal, mas também ações afirmativas por meio de políticas públicas bem-estruturadas. Direitos custam dinheiro.¹ Mesmo os direitos denominados de prestação negativa, ou de primeira geração, os quais, a princípio, se efetivam nos espaços vazios de regulação estatal, necessitam de que políticas públicas sejam implementadas para que seja garantida, por exemplo, a segurança pública sem a qual as liberdades individuais encontrar-se-iam ameaçadas.

Quando se tratam dos direitos sociais, ganha ainda mais relevo a necessidade da atuação do controle externo à administração pública como instrumento de efetividade. Ingo Sarlet reconhece o papel do Ministério Público nesse caso quando aponta o seguinte:

¹ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. Nova York; Londres: W. M. Norton, 1999.

Como dá conta a problemática posta pelo “custo dos direitos”, por sua vez, indissociável da assim designada “reserva do possível” (que, consoante já visto, não pode servir como barreira intransponível à realização dos direitos a prestações sociais), a crise de efetividade vivenciada com cada vez maior agudeza pelos direitos fundamentais de todas as dimensões está diretamente conectada com a maior ou menor carência de recursos disponíveis para o atendimento das demandas em termos de políticas sociais. Com efeito, quanto mais diminuta a disponibilidade de recursos, mais se impõe uma deliberação responsável a respeito de sua destinação, o que nos remete diretamente à necessidade de buscarmos o aprimoramento dos mecanismos de gestão democrática do orçamento público, assim como do próprio processo de administração das políticas públicas em geral, seja no plano da atuação do legislador, seja na esfera administrativa [...] o que também diz respeito à ampliação do acesso à justiça como direito a ter direitos efetiváveis e efetivados e envolve a discussão em torno da necessidade de evitar interpretações injustificadamente restritivas no que diz com a legitimação do Ministério Público para atuar na esfera da implementação também dos direitos sociais.²

Políticas públicas necessitam da definição estatal sobre quem, onde, como e a partir de que fonte de receitas serão ofertadas. Assim, dependem da correta produção e aplicação das leis orçamentárias. Tal centralidade das leis orçamentárias, como reiteradamente aponta o ministro Ayres Britto, ao afirmar que “abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país do que a lei orçamentária anual, porque a que mais influencia o destino da coletividade”,³ contrasta com a dura realidade na qual, muitas vezes, as peças orçamentárias são vistas como ficção ou meras sugestões aos gestores públicos.

Neste contexto, o presente trabalho apresenta a hipótese de que um dos notáveis fatores para ineficiência⁴ das leis orçamentárias e, consequentemente, dos direitos fundamentais seria o vácuo de fiscalização dos Crimes contra

² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2012. p. 361-362.

³ BRASIL. STF. ADI 4048 MC. Relator Gilmar Mendes. *DJe*, 22/8/2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur2718/false>. Acesso: 20 set. 2023

⁴ Este trabalho adota o termo efetividade e não eficácia, seguindo a cátedra de Tércio Sampaio Ferraz Júnior, pois a efetividade, ou eficácia social, é uma espécie do gênero eficácia. A eficácia, ou eficácia jurídica, é a capacidade de produção de efeitos da norma, ou seja, ela possui elementos formais e materiais adequados. Já a efetividade (eficácia social) se confere quando, de fato, os fins colimados pela norma são vislumbrados na realidade. (FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Grupo GEN, 2023. p. 183).

as Finanças Públicas, previstos no Código Penal e em legislação especial⁵. A falta de coordenação entre os órgãos de controle externo (*stricto sensu*), notadamente os Tribunais de Contas (TCs) e o Ministério Público (MPs), uma das instituições que compõem o controle externo da administração pública *lato sensu*,⁶ tem como consequência a insuficiente persecução penal dos delitos citados, o que, por sua vez, reforça a fragilidade das leis orçamentárias.

O objetivo geral do artigo é, então, propor uma cooperação institucional entre o MP e os TCs para aprimorar a gestão fiscal e orçamentária, contribuindo, assim, para a concretização dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas mais eficientes e transparentes.⁷

Para atingir tal objetivo, a pesquisa é estruturada em quatro seções principais, iniciando com uma análise das funções constitucionais e legais do MP e dos TCs no controle fiscal. Utilizando a teoria dos sistemas de Niklas Luhmann, num segundo momento, o estudo propõe que a estrutura interna de cada grupo organizacional possa se servir da do outro, sem que isto represente isomorfismo ou que haja confusão de limites, fortalecendo, assim, o

⁵ Cf. Capítulo IV (Dos Crimes contra as Finanças Públicas) do Título XI (Dos Crimes contra a Administração Pública) do Código Penal, Decreto-Lei nº 2.848/1940. Os artigos 359-A ao 359-H foram incluídos por meio da Lei Federal nº 10.028/2000. Além do Código Penal, a referida Lei alterou os diplomas que tratam dos crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079/1950), bem como da responsabilidade dos prefeitos e vereadores (Decreto-Lei nº 201/1967). O escopo do presente trabalho se circunscreve à esfera penal, mas, numa perspectiva mais ampla, da responsabilidade civil e administrativa, deve-se ressaltar que os crimes anteriormente delineados possuem forte ligação com a Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013) e têm como origem axiológica e teleológica a própria Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

⁶ BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle de eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

⁷ São inúmeros os exemplos da ligação entre efetividade dos direitos fundamentais e a responsabilidade fiscal. Desde questões macro, como a função econômica distributiva do Estado, buscando diminuir desigualdades regionais e sociais, até situações mais específicas como o fornecimento de medicamentos e os limites orçamentários, evidenciam que estudos que tratam dos custos dos direitos são cada vez mais necessários na investigação da efetividade dos direitos fundamentais. Sobre tais temas, sugere-se a leitura dos seguintes escritos: MASCARENHAS, Fábio Sampaio; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. Financeirização, acumulação por espoliação e desigualdades sociais e regionais: a concentração de investimentos do BNDES nas privatizações e seus reflexos jurídico-sociais. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, [S. l.], v. 14, n. 42, p. 455-484, 2020. DOI: 10.30899/dfj.v14i42.739. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/739>. Acesso em: 13 mar. 2024, e MOURA, Emerson Affonso da Costa; PEDROSA, Mateus. Direito fundamental à saúde, reserva do possível e fornecimento de medicamentos: análise do julgado proferido no RE nº 566.471 do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, [S. l.], v. 13, n. 41, p. 241-261, 2020. DOI: 10.30899/dfj.v13i41.679. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/679>. Acesso em: 13 mar. 2024.

código de licitude e ilicitude no campo do controle da execução orçamentária e financeira. Em seguida, apresenta-se o resultado da pesquisa empírica realizada. Por fim, na quarta parte, apresentam-se possíveis caminhos para a integração entre os TCs e MPs para o fortalecimento do controle externo da administração pública.

Adentrando um domínio onde teoria e prática frequentemente divergem, este trabalho se propôs a desvendar como a malha de fiscalização dos crimes contra as finanças públicas se entrelaça com a eficácia das leis orçamentárias, numa análise que desafia a percepção comum da orçamentação, como mera formalidade administrativa.

1. Tribunais de Contas e Ministério Público e efetividade das normas orçamentárias e dos direitos fundamentais

Os TCs e o MP, no que concerne ao controle externo da administração pública, possuem atribuições constitucionais e legais para a proteção da ordem jurídica que se apresentam de forma próxima e complementar.

O presente tópico aponta quais são suas competências, justifica a razão de se investigar, por meio de análise empírica, os crimes ligados às leis orçamentárias e propõe, por meio do marco teórico da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, a necessidade de vislumbrar que os órgãos de controle funcionem de forma cooperativa ou acoplada.

Luiz Henrique Lima, ao abordar os diversos modelos do controle externo da administração pública, delinea a distinção entre o controle prévio, concomitante e subsequente:

O controle prévio tem finalidade preventiva e é, essencialmente, realizado pela auditoria interna ou pelos sistemas de controle interno da organização que orientam os gestores e agentes a corrigir falhas e adotar os procedimentos recomendáveis.

O controle concomitante é exercido, via de regra, por provocações externas à organização: denúncias, representações, auditorias, solicitações dos órgãos de controle e do Ministério Público.

O controle subsequente tem o objetivo de proceder a avaliações periódicas, como nas prestações anuais de contas, e possui conteúdo corretivo e, eventualmente, sancionador.⁸

⁸ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Grupo GEN, 2021. p. 4.

Classicamente, a doutrina, como a de Hely Lopes Meireles, enquadrava o controle externo, especialmente o exercido pelos TCs, como intrinsecamente posterior, pois, segundo ele, não existia apoio constitucional para se falar em controle prévio, salvo as inspeções e auditorias, que podem ser realizadas a qualquer tempo.⁹ Entretanto, deve-se salientar que, em busca da eficácia dos direitos fundamentais, deve-se valorizar o controle prévio e o concomitante, pois contribuem com a melhor gestão dos recursos públicos *a priori*. Já o posterior possui natureza contenciosa e punitiva.¹⁰

O MP e os TCs atuam tanto no controle concomitante quanto no subsequente. Isto é, durante a execução orçamentária e, após sua finalização, os citados órgãos protegem a ordem jurídica atuando em frentes diferentes, porém próximas e complementares.

Ao MP, entre as atribuições constantes no art. 129 da Constituição Federal e na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.628/1993), destaca-se “zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia”. Para realizar tal desiderato, o MP pode apreciar os atos estatais e “ajuizar as medidas necessárias à coibição de abusos ou ilegalidades, sempre buscando mantê-los adstritos aos limites da Constituição e do Direito”.¹¹

Por sua vez, os TCs possuem capacidade técnica de apreciar o viés contábil e fiscal das ações da administração de forma mais apurada e precisa. Quer seja no controle posterior, quando apreciam, por exemplo, as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo (art. 71, I da CF/88), quer seja no controle concomitante, como quando sustam execução do ato administrativo impugnado, as Cortes de Contas lidam com o elemento mais essencial para a consecução dos direitos fundamentais: recursos públicos.

O conceito de capacidade técnica aqui disposto pode ser visto como um paralelo ao conceito de capacidade estatal. Este está conectado à ideia de competência para uma ação eficaz na implementação de políticas públicas.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 609.

¹⁰ No mesmo sentido, cf. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2016; GUERRA, Evandro Martins; CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de. *Controle externo: estudos temáticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

¹¹ GARCIA, Emerson. *Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 119.

A teoria da capacidade estatal visa estudar quais os recursos necessários (financeiros, humanos, competências específicas para ação) para a tomada de decisões pelos agentes públicos no sentido de implementar políticas públicas eficazes.¹²

Nesse sentido, o corpo técnico dos TCs, por ser especializado na análise das finanças públicas, pode encontrar e demonstrar achados de interesse do controle externo estrito do próprio Tribunal, como também evidências absolutamente necessárias à atuação do MP, em sua esfera de ação constitucionalmente prevista.

Pode-se citar, a título de exemplo, a identificação, após a avaliação dos demonstrativos contábeis, da existência de inscrição em restos a pagar de despesas que não foram empenhadas, fatos que se subsumiriam ao art. 359-B do Código Penal (CP). Outro exemplo se dá quando os TCs verificam o aumento de despesa com pessoal para além dos limites legais, especialmente nos 180 dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura, que configura o crime previsto no art. 359-G do CP. Fora do escopo desta pesquisa, ainda se pode exemplificar a complementaridade com achados ligados a licitações, por meio do controle concomitante realizado pelas Cortes de Contas, que podem configurar Crimes em Licitações e Contratos Administrativos (arts. 337-E ao 337-P do CP, acrescidos pela Lei Federal nº 14.133/2021).

Ainda no atinente à complementaridade entre as competências constitucionais do MP e do TC, a Corte de Contas não possui capacidade postulatória em face de gestores que malversam o dinheiro público. Por sua vez, o MP não dispõe de apoio técnico contábil e de auditoria pública, com inerente ao funcionamento dos TCs.

Aqui o paralelo entre a competência técnica de cada um desses órgãos e a teoria das competências estatais se faz apoiador de uma solução de cooperação entre os dois órgãos.

Ao fim e ao cabo, a cooperação dos órgãos é essencial para se cumprir o que, nas palavras de Jacoby Fernandes,¹³ são os desideratos do controle externo: “a revisão dos atos, a anulação, a admoestação e a punição dos agentes, sempre visando à reorientação do que está em curso, para obter o aperfeiçoamento”.

¹² GLEESON, Deborah; LEGGE, David; O'NEILL, Deirdre; PFEFFER, Monica. Negotiating tensions in developing organizational policy capacity: comparative lessons to be drawn. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 13, n. 3, p. 237-263, jun. 2011.

¹³ Fernandes, *Tribunais de Contas do Brasil*, op. cit., p. 34-35.

Para concretizar tal ideário, é preciso identificar como o distanciamento do aparato técnico dos órgãos de controle acaba por afastar instrumentos apropriados à tutela dos interesses públicos primários, não somente no que diz respeito aos vácuos de persecução penal, mas também de controle da administração, sobretudo nos mais longínquos municípios.

É possível, entretanto, que se faça a seguinte objeção ao propósito do presente trabalho: o direito penal — por meio da maior oferta de denúncias na área do direito financeiro — seria o melhor caminho para o aperfeiçoamento da implementação das políticas públicas e da execução orçamentária pela administração pública?

Deve-se destacar que não se pretende inferir que o aumento da carga sancionatória do direito penal é algo desejável ou ideal para a qualificação dos serviços públicos prestados pelo Estado.

Por outro lado, vale ressaltar que o vácuo de ofertas de denúncias pode ser uma evidência da baixíssima efetividade dos textos legais que criminalizam condutas prejudiciais à sociedade. Isto é: não se quer, ao se escolher analisar o índice de ações penais propostas, indicar que o caminho para a solução da eficácia das leis orçamentárias e das políticas públicas seja necessariamente e somente o recrudescimento no âmbito penal em relação aos gestores públicos, mas o exame de mais um fator concorrente para um eventual fracasso da atuação estatal, na entrega dos serviços públicos e na melhoria dos indicadores sociais.

Outrossim, o presente artigo, evidentemente, não ambiciona solucionar definitivamente o fenômeno conhecido como “direito administrativo do medo”.¹⁴ Inclusive, esse tema careceria de um exame mais detido e crítico tendo em vista recentes movimentos da jurisprudência nacional de consolidação

¹⁴ A crítica de Rodrigo Valgas dos Santos em relação ao controle externo pode ser resumida na discussão que o autor faz sobre o problema crescente no controle externo brasileiro, onde agentes públicos responsáveis por despesas públicas enfrentariam, segundo ele, um alto risco de serem submetidos a multas, sanções políticas e econômicas, indisponibilidade de bens e danos à sua reputação, mesmo quando as sanções aplicadas não são juridicamente sustentáveis. Essa situação decorreria de um alegado decisionismo por parte dos agentes controladores, que interpretariam as normas jurídicas de forma a impor suas próprias vontades sobre as decisões administrativas, priorizando a subjetividade em detrimento dos limites objetivos e semânticos impostos pelos textos normativos. Esse cenário resultaria em insegurança jurídica e na prevalência da interpretação subjetiva sobre a aplicação objetiva das leis. (SANTOS, Rodrigo Valgas do. *Direito administrativo do medo*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/249869105/v2/page/RB-2.2>. Acesso em: 17 jul. 2023).

da prescrição no âmbito das Cortes de Contas¹⁵ e da edição da Lei Federal nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e trouxe parâmetros mais seguros para a apreciação e julgamento dos atos administrativos. Apesar da importância do tema, esse não é o foco deste trabalho. De igual forma, não há pretensão de se propor que as soluções elencadas por este trabalho sejam suficientes para que o sistema jurídico seja plenamente ajustado em relação às respostas aos Crimes contra as Finanças Públicas.

O objeto da malversação dos recursos públicos e desobediências às leis orçamentárias possui uma camada mais intrincada e embaraçosa, especialmente quando se trata dos municípios: a mesma Carta constitucional que exige que os entes municipais implementem massivamente políticas públicas essenciais é a que concentra poder de arrecadação em outros entes. O descompasso na regulamentação do art. 23 da CF/88 reflete na falta de fixação mais clara das atribuições de cada ente federal. O Federalismo Fiscal, e sua repercussão na prestação de políticas públicas, está também associado à problemática deste trabalho, mas foge ao seu escopo,¹⁶ não obstante redesenho das atribuições constitucionais em relação à prestação das políticas públicas pudesse gerar grande efeito no que concerne ao controle da administração. Entretanto, o enfoque aqui é discutir, levando em consideração as condições jurídicas atuais, como os órgãos de controle externo podem ser mais efetivos em suas atividades.

É preciso, ainda, apontar outro motivo pelo qual a eficácia da Lei Federal nº 10.028/2000 possa ter limitações: a pluralidade de leis que tratam do mesmo objeto. Quando se trata do sujeito passivo dos crimes aqui discutidos, é importante ressaltar que, além do Código Penal, a Lei nº 10.028/2000 também

¹⁵ Para uma crítica ao “direito administrativo do medo” à luz da consolidação da análise do instituto da prescrição, *vide* MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; BUENO, Mariana. Ressarcimento do dano ao erário: a prescrição e a desmistificação do “direito administrativo do medo”. *Controle em Foco*: Revista do MPC-MG, v. 1, n. 3, p. 65-81, jan./jun. 2022. Disponível em: https://sophia.tce.mg.gov.br/sophia_web/asp/download.asp?codigo=15623&tipo_midia=2&iIndexSrv=1&iUsuario=0&obra=45465&tipo=3&iBanner=0&iIdioma=0. Acesso em: 20 jul. 2023.

¹⁶ Este tema pode ser aprofundado nos trabalhos de: ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. *Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil*. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia (org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Edições Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31; HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio (org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: SciELO; Editora Fiocruz, 2013; RIBEIRO, José Maria *et al.* *Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais*. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, p. 1777-1789, 2018).

trouxe alterações na Lei nº 1.079/1950 — Lei dos Crimes de Responsabilidade —, isto é: pelo princípio da especialidade, é mais rara a aplicação da lei penal ao presidente da República e aos governadores. Por isso, os prováveis “réus” acabam sendo apenas os ordenadores de despesa que não respondem por crimes de responsabilidade pelo citado diploma, além dos prefeitos municipais, quando não houver conflito entre o Código Penal e o Decreto-Lei nº 201/1967.¹⁷

Apesar das várias hipóteses para a baixa densidade normativa dos Crimes contra as Finanças Públicas, como apontado, é preciso destacar que o objetivo deste artigo se resume apenas à investigação sobre uma das possíveis razões. Sendo uma das hipóteses a falta de cooperação institucional entre dois dos principais órgãos de controle externo, TCs e MP, como fator para uma insuficiente eficácia da persecução penal dos delitos contra as finanças públicas.

A relevância do presente exame se traduz na hipótese de que, caso existisse uma maior cooperação, uma fiscalização mais efetiva sobre o orçamento, inclusive sob o viés criminal, contribuiria para o cumprimento de programas qualificados pelo planejamento pelos gestores públicos, inclusive quanto ao cumprimento de suas metas e avaliação dos resultados, conforme o comando constitucional estabelecido no art. 74, incisos I e II da Constituição.

Feitos tais esclarecimentos, passa-se a delinear o marco teórico do estudo, a partir da revisão da literatura sobre capacidade estatal e sobre a Teoria dos Sistemas, em Niklas Luhmann como norte da literatura para enfrentar o problema enfrentado. A ideia de que o MP e os TCs devem possuir uma maior cooperação tem como fundamento a compreensão de que, quanto mais bem concatenadas as atribuições dos órgãos, mais se concretizaria o código de licitude e ilicitude no campo do controle da execução orçamentária e financeira, mitigando o atual quase fechamento operativo que ocasiona, mesmo diante de um elevado número de irregularidades em face das regras e princípios do direito financeiro e penal, uma baixíssima resposta do sistema jurídico. Passemos a pormenorizar tal ideia.

¹⁷ Para uma crítica sobre o tema, cf. BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal econômico*. São Paulo: Saraiva, 2016. v. 1.

2. Teoria dos Sistemas: cooperação e acoplamento institucionais

O presente trabalho faz uma apropriação da teoria no sentido de entender que, assim como as organelas de uma célula, existem sistemas internos ao sistema jurídico. Luhmann entende que o direito se autoproduz a partir de termos comunicativos próprios (lícito/ilícito), a partir de estímulos advindos dos demais sistemas (economia, política, entre outros). Nesse sentido, o direito cria uma realidade própria que, por sua vez, estimula os outros sistemas à autorreprodução.¹⁸

Entre os conceitos relevantes da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann, destaca-se a compreensão de que os sistemas são autopoieticos, ou seja, fechados e autorreferentes.¹⁹

Como aponta Willis Santiago Guerra Filho, “o conceito de ‘autopoiese’ foi introduzido pelos biólogos chilenos Humberto Maturana e Francisco Varela (em *De máquinas y seres vivos*, 1973) para caracterizar os seres vivos como sistemas que produzem a si próprios (*to autón poiéin*)”.²⁰ Luhmann importou esse conceito para sua análise dos sistemas sociais, como o direito. Essa característica, aplicada aos sistemas sociais, significa que eles se reproduzem e se organizam de forma autônoma, por meio de elementos próprios, apesar de terem ligação com o ambiente (demais sistemas), não sendo determinados por ele. A autopoiese não é uma característica negativa, desde que existam, entre os sistemas, os canais de acoplamento, comunicação e cooperação.

No que concerne ao objeto deste artigo, deve-se notar que tanto o MP como os TCs possuem termos comunicativos próprios; contudo, na quadra dos crimes contra as finanças públicas, se a expressão “restos a pagar”, ou “disponibilidade de caixa”, não for tecnicamente esclarecida para o responsável pela persecução penal, não haverá reprimenda nos casos em que o

¹⁸ MELLO, Marcelo Pereira de. A perspectiva sistêmica na sociologia do direito: Luhmann e Teubner. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 351-373, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/jts/a/LKjSyhSTYhx457xb76WMPfk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jul. 2023. Para mais visões sobre a teoria sistêmica de Luhmann, cf. GONÇALVES, Guilherme Leite; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *Teoria dos Sistemas Sociais: direito e sociedade na obra de Niklas Luhmann*. São Paulo: Saraiva, 2013; SILVA, Artur Stamford da. *10 Lições sobre Luhmann*. Petrópolis: Vozes, 2016; RODRIGUES, Léo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. *A sociologia de Niklas Luhmann*. Petrópolis: Vozes, 2017.

¹⁹ Fechamento operativo, então, é a proteção que cada sistema tem para sua própria preservação. Exemplo: a linguagem jurídica preserva o direito em face de outros ramos do saber. Evita-se misturar, *v.g.*, direito e economia, pois cada sistema possui signos próprios.

²⁰ GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria da ciência jurídica*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

código de licitude/ilicitude for violado. A proposta do trabalho é exatamente encontrar esse ponto necessário de cooperação e acoplamento estrutural e não colocar fim à autorreferência sistêmica.

Dessa forma, as Cortes de Contas traduziriam os achados na esfera da contabilidade pública para a estrutura de fatos e normas do direito penal/administrativo mais bem compreensíveis ao MP e ao Judiciário, os quais já comungam de signos de linguagem aproximados ou interconectados sistemicamente.

Espera-se que o Sistema de Justiça, provocado pelo MP devidamente instruído pelo sistema dos TCs, consiga combater os Crimes contra as Finanças Públicas. Mais ainda, na medida em que tais informações forem se repetindo em processos judiciais, possivelmente serão formadas espécies de “estruturas neurais conectadas”,²¹ as quais reduziriam o tempo de processamento dessas demandas criminais, tornando muito mais ágil a persecução de delitos praticados com a violação do conjunto normativo de proteção do equilíbrio fiscal.

A importância da investigação reside no aproveitamento das capacidades institucionais do MP e dos TCs como um meio de aproximação entre os Sistemas de Controle Externo e de Justiça, diminuindo incompreensões dos gestores e do próprio Poder Judiciário sobre temas relevantes como: limites de despesa com pessoal; a aplicação dos índices constitucionais na educação (art. 212 da CF) e o uso adequado dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Lei nº 11.494/2007; a observância, na saúde, do estabelecido no art. 77, caput e §4º do Ato das Disposições Transitórias (ADCT); o respeito ao balizamento dos repasses ao Legislativo e a delimitação em percentuais consentâneos dos créditos suplementares, muitas vezes fixados em 100% do aprovado no orçamento geral, sobretudo nos pequenos municípios, o que representa uma inconstitucionalidade, considerando que o legislador, ao autorizar créditos em percentual máximo, declina de suas competências fiscalizatórias.

Como exemplo de tais problemas que estão longe de enfrentamento estão os *superávits* orçamentários “fabricados”, o que leva ao comprometimento do planejamento das políticas públicas, pois ganham contornos meramente

²¹ CAVADAS, Bento. O mecanismo da visão: o percurso da luz através do olho humano nos manuais escolares portugueses de ciências naturais (1900-1950). *Scientiae Zudia*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 357-86, 2016.

simbólicos por meio de projetos que jamais se concretizarão em razão do confronto entre as receitas previstas e as efetivamente realizadas. Observa-se, ainda, que previsões fictícias violam os art. 11, 13 e 58 da Lei Complementar nº 101/2000, com ênfase à dispensa de impostos relevantes à municipalidade, como o IPTU.

Com o objetivo de coibir tais condutas é que existem os tipos penais denominados de “Crimes contra as Finanças Públicas”. A Lei Federal nº 10.028/2000 elencou, com fundamento na citada Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), oito condutas:

Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa: [...]

Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou que exceda limite estabelecido em lei: [...]

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: [...]

Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei: [...]

Art. 359-E. Prestar garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada, na forma da lei: [...]

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei: [...]

Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura; [...] e

Art. 359-H. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia.

O que se destaca é que as vedações existem desde o ano 2000, nascimento da LRF, mas com pouca densidade normativa, como se demonstrará no tópico seguinte. Tal fato não se dá pela falta de ocorrência dos fatos típicos ao mundo externo ao sistema jurídico, mas justamente pela falta de cooperação no *input* do Sistema de Controle Externo, especialmente quanto à atuação dos TCs e do MP, como o presente trabalho pretende demonstrar.

Luhmann entende que a função do direito é a estabilização das expectativas:

Tendo em vista o incontestável aumento descontrolado das expectativas normativas (como costumes, exigências morais, hábitos, que, ao serem transgredidos, adquirem notoriedade), o direito tem a função de estabilizar a expectativa normativa, e isso só pode resultar quando existe uma seleção das expectativas que vale proteger.²²

Ocorre que, para que o sistema jurídico cumpra tal função, é preciso que haja um grau significativo de repetições de decisões. É por meio da repetição dentro do sistema que estes eventos decisórios assumem contornos que podem ser classificados com código de licitude/ilicitude, cristalizando e estabilizando o direito positivo. Isso não quer dizer que as decisões serão sempre uniformes, ou que as condutas dos agentes serão sempre as mesmas. O que se estabiliza são as expectativas de penas retributivas por tais ações.

Para Luhmann, o direito funciona como um sistema imunológico. Em sistemas biológicos, a imunidade não é intangibilidade a invasões ao corpo. Ao contrário, são as infundáveis inflamações que tornam o sistema imunológico eficaz. Não se trata, portanto, de diminuir erros ou infecções, mas de viabilizar o futuro do sistema.²³ Assim, conclui o autor que “o direito aprende por ocasião dos conflitos. Sem conflitos ele não surgiria, ou então não se renovaria ou seria esquecido”.²⁴

Diante da realidade que se aponta no tópico seguinte, os Crimes contra as Finanças Públicas — e não, necessariamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal em si — afiguram-se como uma espécie de “legislação álibi”. Ensina Marcelo Neves que, neste tipo de dispositivo, “o legislador, muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas normas”.²⁵ Essa modalidade legiferante também é referida pelo próprio autor como legislação simbólica.²⁶

Malgrado a ideia de “legislação álibi”, para Neves, esteja ligada aos textos criados após grande pressão popular, especialmente em tempos de eleição, para fins meramente simbólicos, sem que haja condições materiais de concretização (por exemplo, leis sobre direitos sociais), no presente caso, pode-se

²² LUHMANN, N. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016. p. 192.

²³ *Ibid.*, p. 765.

²⁴ *Ibid.*, p. 766.

²⁵ NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007. p. 36.

²⁶ *Id.*, *Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 33, n. 132, out./dez. 1996.

entender, de igual forma, que se trata de uma legislação simbólica, com um mínimo de concretude.

O “álibi” estaria na promessa não cumprida de que os princípios e regras das leis orçamentárias, bem como da própria LRF, seriam tão essenciais que sua violação obteria uma resposta sistêmica no campo penal, espaço destinado aos bens mais centrais do estado democrático de direito, a *ultima ratio*.²⁷

Não é esse o cenário que se apresenta. Condutas como a inscrição de restos a pagar processados sem disponibilidade financeira comprometem o orçamento do ente federado para os exercícios seguintes, ao camuflar *déficits* financeiros que têm como consequência o desequilíbrio das contas públicas e, consequentemente, o comprometimento da prestação de serviços públicos que possuem como finalidade o florescimento dos direitos fundamentais.

Entende-se, portanto, que o estabelecimento de um canal de comunicação aberto entre os TCs e o MP pode trazer maior capacidade de enfrentamento das disfunções que permeiam a execução orçamentária e financeira. Como hipótese, se entende que um dos principais fatores para justificar essa realidade seria o fato de o órgão que possui a capacidade postulatória (MP) não possui domínio técnico em temas de contabilidade pública e execução orçamentária. Por outro lado, o órgão que possui tal *expertise* técnica (TCs) não possui capacidade postulatória para propor ações penais ou mesmo cíveis para a persecução dos agentes responsáveis pela infração à lei, essa é uma prerrogativa da vítima (organização pública ou ente federativo lesado, Ministério Público ou dos cidadãos, estes via Ação Popular).

Nesse sentido, o sistema jurídico brasileiro possui um problema de *input* quando se trata de Crimes contra as Finanças Públicas, devido à baixa conexão entre os órgãos de controle externo e órgãos persecutórios de infração legal (cível ou penal).

3. O vácuo na apuração dos Crimes contra as Finanças Públicas: análise empírica

Neste tópico, apresenta-se a análise de dados que se divide em duas fases: uma primeira, exploratória, preliminar; e a segunda, de natureza quantitativa.

²⁷ ROXIM, C. *A proteção de bens jurídicos com função do direito penal*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

A primeira hipótese levantada foi a de que, no âmbito dos julgamentos e fiscalizações nos TCs, diversas condutas a partir das quais poder-se-ia subsumir aos crimes contra as finanças públicas não eram alvo de ações penais.

O problema que a pesquisa buscou responder foi justamente avaliar possíveis razões para o abismo, por exemplo, entre as atividades das Cortes de Contas (como inspeções e auditorias) e a efetiva persecução penal. Mas antes mesmo de se tratar das causas para tal vácuo, fazia-se necessário dar contornos numéricos ao problema.

Desta forma, para fins de pesquisa exploratória, foram analisados 32 processos em Tribunais de Contas de oito estados da Federação. Nessa primeira etapa, a pesquisa foi realizada em sítios eletrônicos, durante o mês de julho de 2021, onde se buscou processos dos TCs estaduais, cujos fatos jurídicos analisados no julgamento também tivessem gerado a respectiva propositura da ação penal, pelo MP, no Tribunal de Justiça do mesmo estado. O objetivo foi verificar a relação entre os julgados das Cortes de Contas e o seu reflexo na atuação do MP.

O resultado, como se pode observar no quadro 1, dos 32 processos julgados pesquisados nas Cortes de Contas, apenas cinco geraram ações penais para apreciação dos mesmos fatos. Dessa forma, a proporção de conversão em processos judiciais no universo pesquisado foi de 15,63%. Tal achado, como indicado, foi inicial, preliminar e necessitava de ampliação para ganho de materialidade e melhor compreensão da realidade.

Quadro 1
Pesquisa preliminar exploratória

ESTADO DA FEDERAÇÃO	Nº PROCESSO TCE	DESCRIÇÃO TIPO PENAL	PROCESSO JUDICIAL	TIPO DA AÇÃO PENAL ENCONTRADA
Mato Grosso	166570/2018	Art. 359-B do CP	Não	
	83852/2016	Art. 359-C do CP	Não	
	133930/2005	Art. 359-C do CP	Sim	Apelação Criminal Nº 126257/2012
	8567/2019	Art. 359-F do CP	Não	
	18228/2014	Art. 359-F do CP	Não	
	167380/2018	Art. 1º inc. XVII do D.-L. 201/67	Não	
Tocantins	2208/2018	Art. 359-B do CP	Não	
	3669/2017	Art. 359-B do CP	Não	
	11.327/2011	Art. 359-C do CP	Não	
	3766/2014	Art. 359-G do CP	Não	
	1614/2013	Art. 359-G do CP	Não	
	4554/2014	Art. 359-G do CP	Não	
	5472/2016	Art. 359-F do CP	Não	
	1197/2007	Art. 359-C do CP Art. 359-D do CP	Sim	Processo TJ/TO nº 5001296-92.2011.827.2706
	8768/2010	Art. 359-G do CP	Não	
Pará	2014/50058-4	Art. 1º inc. II do D.-L. 201/67	Não	
Rondônia	1430/2013	Art. 359-G	Sim	Processo TJ/RO nº 0000634-09.2016.8.22.0014
Bahia	09628e17	Art. 359-C do CP	Não	
	07389e17	Art. 359-C do CP	Não	
	07550e17	Art. 359-C do CP	Não	
	09628e17	Art. 1º inc. XVII do D.-L. 201/67	Não	
Pernambuco	17100056-0	Art. 359-C do CP	Não	
	17100034-1	Art. 359-C do CP	Não	
	17100075-4	Art. 359-C do CP	Não	
	17100119-9	Art. 359-C do CP	Não	
	17100034-1	Art. 1º inc. XVII do D.-L. 201/67	Não	
Paraíba	05604/17	Art. 1º inc. XVII do D.-L. 201/67	Não	
Rio Grande do Sul	4885-02.00/04-5	Art. 359-C do CP	Sim	100/2.07.0001274-4 — Crimes contra a Administração
	2263-02.00/05-0	Art. 359-C do CP	Sim	092/2.09.0000251-0 — Crimes contra a Administração
	4811-02.00/12-2	Art. 359-C do CP	Não	
	2299-02.00/15-0	Art. 359-C do CP	Não	
	2019-02.00/14-0	Art. 359-C do CP	Não	

Fonte: Elaborado pelos autores.

A ampliação da pesquisa se daria por meio de uma segunda etapa. Deveriam ser coletados dados dos TCs — 27 dos estados e do DF, três estaduais especializados nos municípios (Bahia, Goiás e Pará) e dois dos municípios (São Paulo e Rio de Janeiro), totalizando 32 Cortes de Contas, além dos 27 MPs, sendo 26 dos estados e um do DF, totalizando 59 órgãos.

Entretanto, tal intento se tornou inviável já que não há um sistema compartilhado entre os órgãos pesquisados, sendo necessário analisar processo a processo, manualmente, tanto dos TCs quanto dos MPs, para se confirmar o percentual prévio indicado.

Diante das dificuldades expostas, ajustou-se o escopo inicial para se circunscrever à atuação do *Parquet*. Mais especificamente, buscou-se investigar o percentual entre o total de ações penais propostas em relação a Crimes contra as Finanças Públicas em comparação com as proposições envolvendo os Crimes contra a Administração Pública em geral. O objetivo seria, então, vislumbrar o quanto do esforço investido na persecução de Crimes contra a Administração é destinado às Finanças Públicas para constatar o vácuo já encontrado na primeira pesquisa exploratória.

Em relação ao meio escolhido, optou-se por um questionário em detrimento do formulário.²⁸ Este é preenchido pelo pesquisador, já o questionário, pelo entrevistado. Considerando que as realidades dos órgãos são diversas, inclusive em relação às tecnologias de informação, o questionário possibilitou que se trouxessem outros elementos além dos dados que estavam expressos nas perguntas, quando, por exemplo, se justificaram, em muitos casos, dificuldades para a obtenção dos números, pela inexistência de filtros sobre o tema dos crimes financeiros.

Tanto o MP quanto os TCs possuem autonomia administrativa e, por isso, possuem sistemas de gestão de processos diferentes, bem como de processamento de dados. Tal questionário contou com apenas três perguntas

²⁸ Para Fachin, “a pesquisa de campo tem como instrumento de trabalho o formulário e o questionário. Ambos são constituídos por um elenco de questões fechadas ou de questões abertas. O formulário deve ser preenchido pelo próprio pesquisador, que faz as perguntas ao pesquisado e, concomitantemente, anota as respostas no formulário, exatamente como são respondidas. O questionário, por sua vez, é respondido pelo próprio pesquisado. Pode chegar às mãos dele via correio, ser entregue pessoalmente, entre outras maneiras. Tanto o formulário como o questionário representam instrumentos de grande importância na pesquisa social. Sua escolha depende dos objetivos do pesquisador com relação à pesquisa”. FACHIN, Odília. *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva, 2017. P. 156. E-book. ISBN 9788502636552. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502636552/>. Acesso em: 21 jul. 2023.

concatenadas²⁹ e obtive como resposta não somente os números, mas também a descrição de algumas realidades sobre o tratamento dos dados pelos órgãos entrevistados. Desta forma, entre os meses de julho a dezembro de 2022, foram enviados aos 27 MPs dos estados e do DF os seguintes quesitos:

Quadro 2
Quesitos da segunda pesquisa

A	Qual a quantidade de oferta de denúncias ligadas aos Crimes contra a Administração Pública (Título XI do Código Penal) nos últimos dois anos por este ilustre Parquet?
B	Do quantitativo apontado anteriormente, quantas denúncias tiveram como base a ocorrência de Crimes contra as Finanças Públicas (Capítulo IV, do Título XI, com exceção apenas no art. 359-H)?
B.1	Em tendo sido ofertadas denúncias que tiveram como base Crimes contra as Finanças Públicas, quais foram os dispositivos legais invocados e qual seria a quantidade por tipo penal e eventuais êxitos?

Fonte: Elaborado pelos autores.

Dos 27 questionários enviados, obtive-se resposta de 16, que corresponde a 59,25% no período supramencionado.

O resultado constatado foi o seguinte: entre 2020 e 2022, tais MPs ofertaram cerca de 24.360 ações penais envolvendo qualquer tipo de Crime contra a Administração Pública (Título XI do Código Penal), dos quais apenas 30 envolveram alguns dos Crimes contra as Finanças Públicas, perfazendo um percentual de 0,12%.

²⁹ Optou-se pelo método da Entrevista Estruturada, isto é, um “tipo de entrevista cuja estrutura prevê um roteiro de perguntas preestabelecidas e que serão aplicadas a todos os sujeitos (respondentes da entrevista). Opõe-se à entrevista não estruturada” (APPOLINÁRIO, Fábio. *Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa*. São Paulo: Cengage, 2011. p. 57), que não possui roteiro, sendo mais ampla, mas que é mais indicada para entrevistar pessoas específicas, não instituições das quais se buscam colher números.

Quadro 3
Número consolidado por ente federativo

	Crimes contra a Adm. Pública	Crimes contra as Finanças
AC	26	0
AP	4	0
RO	64	0
TO	538	7
AL	59	0
CE	9	3
PI	330	0
SE	517	0
DF	-	4
MT	116	0
MS	1.345	2
ES	2.809	1
RJ	4.776	4
SP	9.803	7
PR	1.418	0
RS	2.546	2
Total	24.360	30
	%	0,12

Fonte: Elaborado pelos autores.

É preciso destacar que o DF, ao responder, apenas trouxe os dados do segundo quesito. As possíveis razões estão no fato de que nem todo órgão possui ferramentas nos sistemas de busca que classifiquem as ações por tipo penal. Por tal motivo, enviaram números globais. Em outras situações, as respostas foram organizadas por Capítulos do Título dos Crimes contra a Administração Pública (Por exemplo, Capítulo I — dos crimes praticados por funcionário público contra a Administração em geral; Capítulo II — dos crimes praticados por particular contra a Administração em geral; Capítulo

II-A — dos crimes praticados por particular contra a Administração Pública estrangeira; Capítulo III — dos crimes contra a administração da justiça; e Capítulo IV — dos crimes contra as Finanças Públicas). Porém, a maioria enviou os dados classificados por crimes, o que tornou possível a obtenção do resultado nos termos propostos.

Comparando os dados apresentados nos dois momentos da pesquisa, pode-se concluir que a hipótese inicial de vácuo de ações penais em relação aos Crimes contra as Finanças Públicas pode ser confirmada, mesmo com os ajustes no escopo e metodologia realizados na segunda fase. As razões para tanto podem ser diversas, como indicado no tópico anterior. Para os fins do presente trabalho, entretanto, os dados colhidos confirmam a hipótese inicial de baixa interlocução entre os órgãos como uma causa relevante da baixa persecução penal nos crimes contra as finanças públicas.

Acredita-se que as medidas apontadas no tópico seguinte podem servir para concretizar o que estamos chamando de cooperação ou de acoplamento institucional entre órgãos que atuam no mesmo ambiente e poderiam trazer ganhos por meio de novos canais comunicativos e armazenamento de informações de modo organizado, oferecendo oportunidade de melhoria dos processos e até mesmo possibilitando antecipações sobre eventos lesivos futuros, no que pode categorizar-se como um tipo de Controle 4.0,³⁰ ou seja, operacionalizados a partir de sistemas de dados decodificados, automatizáveis e passíveis de generalização.

³⁰ Faz-se alusão ao conceito de Controle Externo na perspectiva da Quarta Revolução Industrial, pois se vislumbra uma integração entre MPs e TCs por meio das tecnologias, como a computação em Nuvem, Inteligência Artificial, entre outras, que marcam a chamada Indústria 4.0. Como aponta Klaus Schwab, em sua obra *A quarta revolução industrial*, “a primeira revolução industrial ocorreu aproximadamente entre 1760 e 1840. Provocada pela construção das ferrovias e pela invenção da máquina a vapor, ela deu início à produção mecânica. A segunda revolução industrial, iniciada no final do século XIX, entrou no século XX e, pelo advento da eletricidade e da linha de montagem, possibilitou a produção em massa. A terceira revolução industrial começou na década de 1960. Ela costuma ser chamada de revolução digital ou do computador, pois foi impulsionada pelo desenvolvimento dos semicondutores, da computação em mainframe (década de 1960), da computação pessoal (década de 1970 e 1980) e da internet (década de 1990). Ciente das várias definições e argumentos acadêmicos utilizados para descrever as três primeiras revoluções industriais, acredito que hoje estamos no início de uma quarta revolução industrial. Ela teve início na virada do século e baseia-se na revolução digital. É caracterizada por uma internet mais ubíqua e móvel, por sensores menores e mais poderosos que se tornaram mais baratos e pela inteligência artificial e aprendizagem automática (ou aprendizado de máquina)”. SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2016. p. 15-16.

4. Perspectivas para a cooperação ou acoplamento institucional entre TCs e MPs em prol do aumento da efetividade das normas orçamentárias e dos direitos fundamentais

Diante da realidade encontrada pela pesquisa, duas linhas de ações podem ser tomadas: primeiramente, cada órgão (MPs e TCs), unilateralmente, pode adotar medidas em prol da maior colaboração que se pode firmar por meio de acordos bilaterais. As ações unilaterais são menos complexas e, conseqüentemente, mais fáceis de serem adotadas, pois só dependem de deliberações internas dos órgãos. As bilaterais são mais complexas, porém mais eficazes para gerar resultados para a melhor fiscalização e combate aos crimes contra as finanças públicas. Passemos a abordar essas duas dimensões de medidas no presente tópico.

Internamente, cada TC, que possui uma estrutura já mais adequada para a verificação da ocorrência dos tipos penais estudados neste trabalho, pode realizar medidas de diversas naturezas: a primeira seria a implantação de rotinas decisórias com a determinação de encaminhamento ao Ministério Público em caso de ocorrência, ou mesmo forte suspeita, de atos que se subsumam aos tipos penais constantes nos Crimes contra as Finanças Públicas.

Outra possibilidade seria adotar uma medida tecnológica, como a criação de botões e/ou *pop-up* questionando se tanto os casos pautados para julgamento ou mesmo processos autuados resultantes de auditorias ou qualquer tipo de fiscalização possuiriam ocorrência ou suspeita dos crimes aqui estudados. Se sim, poderia criar um sistema de alertas, baseado em Inteligência Artificial Generativa, para que a secretaria e/ou o relator do processo, uma vez este tendo sido finalizado o processo do TC e tendo determinado o seu arquivamento, possa receber um aviso de que o resultado deve ser encaminhado ao Ministério Público.

Unilateralmente, na perspectiva dos MPs, a primeira medida a ser tomada seria a formação continuada de seu pessoal, inclusive com o apoio das Escolas de Gestão e Contas dos TCs, para a verificação da ocorrência dos fatos tipificados, materialidade e construção probatória dos Crimes contra as Finanças Públicas.

Além de cursos de formação continuada, seria interessante que a disciplina de direito financeiro tenha presença mais marcante nas provas do concurso para ingresso de membros e servidores³¹ do MP.

³¹ É preciso reconhecer ações destinadas ao acompanhamento da execução orçamentária voltadas a políticas públicas específicas como as Orientações sobre Orçamento e Fundos dos Direitos

Uma segunda ação poderia se dar no meio tecnológico. Da pesquisa realizada, pode-se inferir que há um *déficit* no processamento de dados dos tipos penais que fundamentam as ações e as investigações, pois alguns órgãos assim o relataram ao responderem que não era possível a obtenção dos números solicitados na segunda etapa da pesquisa. Consequentemente, se não há o mapeamento, possivelmente os relatórios gerados não preveem os tipos que mais servem de fundamento para a propositura para as ações. Assim, o ajuste ou implemento de ferramentas de busca qualificada precisa ser implementado.

Além das medidas unilaterais sugeridas, o ideal seria que se construíssem ações cooperativas bilaterais entre os TCs e os MPs.

Considerando que os TCs, via de regra, possuem sistemas integrados de controle e auditoria pública na modelagem contábil, de licitações e obras, e de atos de pessoal, seriam necessários acordos de cooperação ou instrumento jurídico similar com o Ministério Público no sentido de que estes possam ter acesso, de forma ordenada e sintética, aos dados, especialmente os mais sensíveis nos quais há a possibilidade de ocorrência de crimes. Obviamente, essa ideia não pode ser uma forma de inviabilizar as auditorias e fiscalizações, criando uma espécie de hierarquia, inexistente entre os órgãos.

Os auditores de Controle Externo devem possuir autonomia para a execução do Plano de Auditoria e apreciação dos fatos e atos encontrados com a máxima isenção, não devendo, portanto, o membro do MP ser uma espécie de censor ou superior hierárquico.³²

O objetivo é o de que seja construído, com esforço mútuo, um sistema próprio de compartilhamento de dados de processos findos e em andamento que possam envolver possíveis ocorrências dos crimes aqui estudados. Além disso, é possível que esse mesmo sistema tenha outros usos como a prestação de informações no âmbito dos Acordos de não Persecução Cível, criado pela Lei Federal nº 13.964/2019, que alterou na Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/94), mas aperfeiçoado pela Lei Federal nº 14.230/2021.

Segundo o art. 17-B, §3º da Lei de Improbidade, “para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal

da Criança e do Adolescente emitido pelo Conselho Nacional do Ministério Público. BRASIL. CNMP. Orientações sobre Orçamento e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/244-relatorios/13680-orientacoes-sobre-orcamento-e-fundos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>. Acesso em: 26 jul. 2023.

³² PETER, Maria da Glória; MACHADO, Marcus Vinícius. *Manual de auditoria governamental*. 2. ed São Paulo: Grupo GEN, 2014. p. 337.

de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias”. Ou seja, a Lei possui como requisito, para a celebração de Acordo não Persecução Cível, a consulta ao TC.

Apesar da possível inconstitucionalidade do dispositivo,³³ por justamente gozar de presunção de constitucionalidade, ele já vem gerando efeitos no Brasil. A criação, portanto, de um sistema de compartilhamento de dados, em cada nível estatal, pode servir, de igual forma, para a regulamentação dessa novidade legal, ainda mais pelo fato de a lei prever um prazo para a manifestação do TC.

Por fim, cumpre-nos destacar uma medida bilateral de grande importância: o Acordo de Cooperação Técnica assinado pelo MP/SC e TCE/SC³⁴⁻³⁵ para a constituição de um Laboratório de Análises de Orçamentos e Políticas Públicas (Laopp). Ele possui os seguintes objetivos:

I — Realizar a sistematização de dados extraídos dos instrumentos orçamentários (Plano Plurianual — PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO e Lei Orçamentária Anual — LOA) do Estado e municípios de Santa Catarina e promover o cruzamento deles com dados sobre a execução de políticas públicas, cujos resultados serão apresentados ao TCE/SC e às Promotorias de Justiça por meio de relatório ou painéis de Business Intelligence;

II — Estabelecer metodologias de extração e análise de dados, com tipologias para detecção de assuntos de interesse em matéria de orçamento e políticas públicas;

III — Promover a avaliação de políticas públicas, produzindo e sistematizando dados de natureza macro relacionados à eficiência, eficácia e efetividade;

IV — Acompanhar a construção e execução do ciclo orçamentário do Estado e Municípios, com o objetivo de subsidiar as Promotorias de Justiça e o Tribunal de

³³ Sobre os pontos de inconstitucionalidade deste dispositivo, cf. BONILHA, Ivan Lelis; CAVALCANTE, Crislayne. A Oitiva dos Tribunais de Contas nos Acordos de não persecução civil da Lei de Improbidade Administrativa. 2022. Instituto Rui Barbosa. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Lei-de-Improbidade-Administrativa-e-a-atuacao-dos-Tribunais-de-Contas.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

³⁴ Como informam Uiliton Borges e Chyntia de Paula, além deste Acordo, existem, ao menos, dois outros Laboratórios similares: um no Rio de Janeiro e outro no Rio Grande do Norte. Neste trabalho, os autores apresentam a minuta de Acordo de Cooperação entre o MP/TO e o TCE/TO. (BORGES, Uiliton S.; PAULA, Chyntia A. de. *Possibilidades de atuação do Ministério Público na fiscalização das leis orçamentárias visando garantir a efetivação dos direitos fundamentais*. 2023. Trabalho de conclusão de curso (pós-graduação em gestão e governança no Ministério Público) — Escola Superior do Ministério Público, Palmas (TO), 2023).

³⁵ SANTA CATARINA. MP/SC e TCE/SC. *Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2023/MP e nº 05/2023/TCE*. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-e-tce-sc-criam-laboratorio-para-o-acompanhamento-da-aplicacao-dos-orcamentos-em-politicas-publicas-do-estado-e-dos-municipios-#:~:text=O%20objetivo%20do%20Laborat%C3%B3rio%20de,uso%20dos%20recursos%20p%C3%BAblicos%20de>. Acesso em: 26 jul. 2023.

Contas do Estado com informações que permitam a sua fiscalização com norte na efetivação das políticas públicas da respectiva esfera de responsabilidade;

V — Auxiliar as Promotorias de Justiça e o Tribunal de Contas do Estado para que os respectivos instrumentos de fiscalização de políticas públicas, acordos firmados com o Poder Público (TACs, ANPCs, TAGs, Recomendações, etc.) e Ações Judiciais prevejam as correspondentes providências orçamentárias e, posteriormente, no acompanhamento de sua execução;

VI — Prestar apoio às Promotorias de Justiça e ao TCE/SC, mediante solicitação e conforme a capacidade operacional do Laopp, em situações específicas que exijam a análise do planejamento e da execução orçamentários do Estado e Municípios, de modo geral ou relacionada a determinada política pública;

VII — Apoiar a Administração Superior e os Centros de Apoio Operacional do Ministério Público, dentro de suas atribuições, na construção e execução do Planejamento Estratégico, PGA, RGI e Programas institucionais;

VIII — Promover cursos de capacitação para Membros e Servidores do MPSC e do TCE sobre orçamento público, ciclo orçamentário, estruturação de políticas públicas, controle de políticas públicas por meio do orçamento e outros afetos à atuação do Laboratório;

IX — Editar Notas Técnicas e Orientações de atuação na fiscalização do orçamento público como forma de efetivação de políticas públicas;

X — Firmar parcerias com a academia, outras instituições e a Sociedade Civil Organizada para execução dos objetivos aqui especificados;

XI — Disseminar o conhecimento e os resultados dos trabalhos realizados, resguardados os sigilos decorrentes de imposição legal, como forma de fomentar a cultura da transparência e o controle orçamentário das políticas públicas pela Sociedade Civil;

XII — Identificar órgãos que exerçam atribuições análogas ao Laopp em outros entes da Federação, visando ao intercâmbio de experiências e à difusão de boas práticas.

Os objetivos elencados vão desde elementos de colhimento de informações das leis orçamentárias (itens I e II); passando por fornecimento de dados e estatísticas para a atuação tanto do MP quanto do TCE (III ao VII) em situação de fiscalizações e outras formas de exercício do controle externo; até a construção de capacitação e formação de pessoal e capacitação dos gestores e da sociedade civil (VIII ao XII).

Caso todos os itens sejam cumpridos pelo Laopp, a iniciativa conjunta pode ser um meio que vai além da busca do aumento dos números de ações penais propostas. Este (o crescimento no número de ações), inclusive, não é o objetivo do presente trabalho. A verificação do número de ações penais somente serviu para confirmar a hipótese inicial da existência de um vácuo de fiscalização em relação aos Crimes contra as Finanças Públicas. A implantação de Laopps em todo o Brasil pode ser, desta forma, para uma maior densidade normativa da LRF e, conseqüentemente, do Código Penal.

Por fim, ainda que sejam medidas unilaterais ou bilaterais, o objetivo desta pesquisa é incentivar o desenvolvimento de ferramentas de cooperação institucional e interoperabilidade entre o sistema dos TCs e do MP, para que não atuem de forma isolada, sem comunicação, mas unindo forças institucionais, desenvolvendo o código de licitude e ilicitude no quadro das finanças públicas, aperfeiçoando os *inputs* do sistema do direito e, como consequência, materializando direitos fundamentais, garantindo que tenham uma proteção mais eficiente, adequada e eficaz.

Considerações finais

Os direitos fundamentais possuem centralidade na ordem jurídica pátria. Entretanto, por mais que existam formalmente políticas públicas para promovê-los, remédios constitucionais para assegurá-los, sua eficácia depende da existência de recursos públicos. Desta forma, a responsabilidade fiscal necessita ser efetiva.

O presente artigo propõe a necessidade de um acoplamento entre os TCs e o MP como uma forma de aumentar a qualidade de tal responsabilidade fiscal e, em último grau, ser um instrumento de concretização dos direitos fundamentais em todas as acepções. O acoplamento estrutural aqui proposto, partindo da teoria de Niklas Luhmann, procura contribuir para a melhor comunicação entre os referidos órgãos de controle para que haja mais eficácia na avaliação nos programas, de suas metas e avaliação dos resultados, como determina o art. 74, incisos I e II da Constituição Federal.

Acontece que os órgãos estudados possuem peculiaridades e formas de atuação distintas, mas complementares: enquanto o MP possui a capacidade postulatória, não possui, via de regra, um quadro técnico especializado em temas de direito financeiro, com atribuição para análise de peças contábeis. Por outro lado, o órgão que possui tal *expertise* técnica (TC) não tem capacidade postulatória para propor ações penais, ou mesmo na esfera cível e administrativa, para a persecução dos agentes responsáveis.

Partindo de uma pesquisa exploratória, verificou-se que 15,63% dos achados dos TCs se convertem em ações penais e que somente 0,12% das ações penais propostas em relação a crimes contra a administração pública versa sobre crimes específicos contra as Finanças Públicas. Tal fato se deve, entre outros fatores, à falta de sintonia entre os órgãos de controle externo.

Entre os caminhos possíveis, propomos que medidas internas e bilaterais sejam tomadas: desde o treinamento de servidores para a verificação da ocorrência dos fatos tipificados como Crimes contra as Finanças Públicas, criação de cursos de formação e capacitação, ajuste e melhoria nos sistemas de gestão de dados para que seja possível apurar o quantitativo de ações envolvendo os Crimes contra as Finanças Públicas, até a criação de acordos de cooperação entre os MPs e TCs, sendo desejável que o acoplamento se materialize por meio de um Laboratório de Análises de Orçamentos e Políticas Públicas (Laopp), como indicado no último tópico.

Essa integração visa, imediatamente, gerar melhorias nos órgãos, pois o MP, com as medidas aqui colocadas, obterá de informações constantes das auditorias, inspeções, julgamento das contas de ordenadores e pareceres prévios expedidos, os quais são fundamentais para o incremento da persecução penal ante os crimes cometidos no quadrante fiscal. Os TCs, por sua vez, lograrão proveito, pois passarão a ter, a partir da integração proposta, uma melhor repercussão e adesão a suas decisões e análises em relação a apontamentos contábeis e de gestão.

Em sequência, o principal proveito das ações é fortalecer, no sistema jurídico, o código de licitude e ilicitude no quadro das finanças públicas, e, como efeito, gerar maior correção na atuação dos gestores públicos e, consequentemente, aumentando a respeitabilidade das leis e regramentos orçamentários. Recomendaram-se medidas internas aos órgãos, ligadas à capacitação de pessoal, criação de soluções na área tecnológica, até a necessidade de se firmarem ações bilaterais, acordos de cooperação e criação de estruturas e departamentos que possam reunir servidores de ambos os órgãos para que possam melhor cumprir a missão constitucional de zelar pela boa e correta aplicação dos recursos públicos.

Referências

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima Infante; BEIRA, Lígia (org.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Edições Fundap, 2007. v. 1, p. 13-31.

APPOLINÁRIO, Fábio. *Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa*. São Paulo: Cengage, 2011.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal econômico*. São Paulo: Saraiva, 2016. v. 1.

BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle de eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BONILHA, Ivan Lelis; CAVALCANTE, Crislayne. A Oitiva dos Tribunais de Contas nos Acordos de não persecução civil da Lei de Improbidade Administrativa. 2022. *Instituto Rui Barbosa*. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Lei-de-Improbidade-Administrativa-e-atuacao-dos-Tribunais-de-Contas.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BORGES, Uiliton S.; PAULA, Chyntia A. de. *Possibilidades de atuação do Ministério Público na fiscalização das leis orçamentárias visando garantir a efetivação dos direitos fundamentais*. 2023. Trabalho de conclusão de curso (pós-graduação em gestão e governança no Ministério Público) — Escola Superior do Ministério Público, Palmas (TO), 2023.

BRASIL. CNMP. *Orientações sobre Orçamento e Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/244-relatorios/13680-orientacoes-sobre-orcamento-e-fundos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>. Acesso em: 26 jul. 2023.

BRASIL. STF. ADI 4048 MC. Relator Gilmar Mendes. *DJe*, 22/8/2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur2718/false>. Acesso: 20 set. 2023.

CAVADAS, Bento. O mecanismo da visão: o percurso da luz através do olho humano nos manuais escolares portugueses de ciências naturais (1900-1950). *Scientiæ Zudia*, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 357-86, 2016.

FACHIN, Odilia. *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book. ISBN 9788502636552. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502636552/>. Acesso em: 21 jul. 2023.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Grupo GEN, 2023.

GARCIA, Emerson. *Ministério Público*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GLEESON, Deborah; LEGGE, David; O'NEILL, Deirdre; PFEFFER, Monica. Negotiating tensions in developing organizational policy capacity: comparative lessons to be drawn. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 13, n. 3, p. 237-263, jun. 2011.

GONÇALVES, Guilherme Leite; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. *Teoria dos Sistemas Sociais: direito e sociedade na obra de Niklas Luhmann*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUERRA, Evandro Martins; CASTRO, Sebastião Helvecio Ramos de. *Controle externo: estudos temáticos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria da ciência jurídica*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

HOCHMAN, Gilberto; DE FARIA, Carlos Aurélio (org.). *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: SciELO; Editora Fiocruz, 2013.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. Nova York; Londres: W. M. Norton, 1999.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas*. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Grupo GEN, 2021.

LUHMANN, N. *O direito da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

MASCARENHAS, Fábio Sampaio; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. Financiarização, acumulação por espoliação e desigualdades sociais e regionais: a concentração de investimentos do BNDES nas privatizações e seus reflexos jurídico-sociais. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, [S. l.], v. 14, n. 42, p. 455-484, 2020. DOI: 10.30899/dfj.v14i42.739. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/739>. Acesso em: 13 mar. 2024.

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

MELLO, Marcelo Pereira de. A perspectiva sistêmica na sociologia do direito: Luhmann e Teubner. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 351-373, jun. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/LKjSyhSTYhx457xb76WMPfk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 24 jul. 2023.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; PEDROSA, Mateus. Direito fundamental à saúde, reserva do possível e fornecimento de medicamentos: análise do julgado proferido no RE nº 566.471 do Supremo Tribunal Federal. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, [S. l.], v. 13, n. 41, p. 241-261, 2020. DOI: 10.30899/dfj.v13i41.679. Disponível em: <https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/679>. Acesso em: 13 mar. 2024.

MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; BUENO, Mariana. Ressarcimento do dano ao Erário: a prescrição e a desmistificação do “direito administrativo do medo”. *Controle em Foco: Revista do MPC-MG*, v. 1, n. 3, p. 65-81, jan./jun. 2022. Disponível em: https://sophia.tce.mg.gov.br/sophia_web/asp/download.asp?codigo=15623&tipo_midia=2&iIndexSrv=1&iUsuario=0&obra=45465&tipo=3&iBanner=0&iIdioma=0. Acesso em: 20 jul. 2023.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 33, n. 132, out./dez. 1996.

PETER, Maria da Glória; MACHADO, Marcus Vinícius. *Manual de auditoria governamental*. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2014.

RIBEIRO, José Maria *et al.* Federalismo e políticas de saúde no Brasil: características institucionais e desigualdades regionais. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, p. 1.777-1.789, 2018.

RODRIGUES, Léo Peixoto; NEVES, Fabrício Monteiro. *A sociologia de Niklas Luhmann*. Petrópolis: Vozes, 2017.

ROXIM, C. *A proteção de bens jurídicos com função do direito penal*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

SANTA CATARINA. MP/SC e TCE/SC. *Acordo de Cooperação Técnica nº 001/2023/MP e nº 05/2023/TCE*. Disponível em: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/mpsc-e-tce-sc-criam-laboratorio-para-o-acompanhamento-da-aplicacao-dos-orcamentos-em-politicas-publicas-do-estado-e-dos-municipios-#:~:text=O%20objetivo%20do%20Laborat%C3%B3rio%20de,uso%20dos%20recursos%20p%C3%ABlicos%20de>. Acesso em: 26 jul. 2023.

SANTOS, Rodrigo Valgas do. *Direito administrativo do medo*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/249869105/v2/page/RB-2.2>. Acesso em: 17 jul. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2012.

SCHWAB, Klaus. *A quarta revolução industrial*. São Paulo: Edipro, 2016.

SILVA, Artur Stamford. da. *10 Lições sobre Luhmann*. Petrópolis: Vozes, 2016.