UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL – UNISC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL

Betieli da Rosa Sauzem Machado

O CONTROLE EXTERNO A PARTIR DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS: AS DIRETRIZES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O SEU PAPEL COMO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DA SAÚDE NO ÂMBITO MUNICIPAL

Santa Cruz do Sul
2020

CIP - Catalogação na Publicação

Machado, Betieli da Rosa Sauzem
O controle externo a partir da atuação do Tribunal de Contas: as diretrizes do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e o seu papel como indutor de políticas públicas na gestão da saúde no âmbito municipal / Betieli da Rosa Sauzem Machado. — 2020.
185 f. ; 2 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Santa Cruz do Sul, 2020.
Orientação: Prof. Dr. Ricardo Hermany.

1. Direito à saúde. 2. Federalismo brasileiro. 3. Políticas Públicas. 4. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. I. Hermany, Ricardo. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UNISC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Betieli da Rosa Sauzem Machado

O CONTROLE EXTERNO A PARTIR DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS: AS DIRETRIZES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O SEU PAPEL COMO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DA SAÚDE NO ÂMBITO MUNICIPAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado – na Área de Concentração em Demanda Sociais e Política Públicas, Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Pós-Dr. Ricardo Hermany

Santa Cruz do Sul

2020

Betieli da Rosa Sauzem Machado

O CONTROLE EXTERNO A PARTIR DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS: AS DIRETRIZES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E O SEU PAPEL COMO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA GESTÃO DA SAÚDE NO ÂMBITO MUNICIPAL

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós- graduação em Direito – Mestrado e Doutorado; Área de Concentração Direitos Sociais e Políticas Públicas; Linha de Pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Prof. Pós-Dr. Ricardo Hermany
Orientador (UNISC – Brasil)

Prof. Examinador 1: Dr. Janriê Rodrigues Reck
(UNISC – Brasil)

Prof. Examinador 2: Dr. Giovani Silva Corralo
(UPF – Brasil)

Santa Cruz do Sul
2020

A Deus por me guiar em mais essa caminha; a minha família: minha mãe, Doracilda; meu pai, Anderson; meu irmão, Andrei, por todo amor, incentivo, confiança e apoio em todas as horas.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por ter me dado o dom da vida e pela fé que é um vetor de força e sabedoria.

A minha família por todo amor, apoio, incentivo e confiança ao longo desta jornada de quase 20 anos de estudos, os quais sempre compreenderam minhas ausências nos momentos de estudos, por serem compreensíveis nos momentos mais difíceis em que minha ansiedade e meu humor um tanto instáveis em certos momentos tumultuou suas rotinas. Obrigada por terem me repassado princípios e valores, por terem me ensinado que a união faz a força e que juntos somos mais fortes. Sem vocês eu nada seria!

Agradeço em especial à minha mãe, Doracilda da Rosa Sauzem Machado, por todos seus ensinamentos, por mostrar-me o verdadeiro sentido da vida e sem medir esforços sempre se fez presente, me dando apoio, incentivo, auxílio, compreensão, educação, conselhos, carinho e amor incondicional, assim como fornecendo conforto aos meus anseios em todos os momentos, me fazendo companhia ao longo das inúmeras madrugadas de estudos. Obrigada mãe!

Agradeço ao meu pai, Anderson Sauzem Machado, por todo incentivo, auxílio nessa jornada, pela educação e compreensão, pelo afeto, pelos inúmeros conselhos, pelas trocas de saberes, por me auxiliar em todos os momentos e por ter me inspirado a seguir seus passos pelo Direito. Obrigada pai!

Ao meu irmão, Andrei da Rosa Sauzem Machado, pela parceira, pelo companheirismo, apoio e compreensão! Obrigada mano!

Agradeço a todos os meus amigos, das diferentes jornadas e da vida, que me acompanharam, torceram, incentivaram e entenderam os momentos de ausência e vácuos nas redes sociais, ao longo dessa caminhada. Obrigada!

Agradeço a todos os meus professores do fundamental aos da pós-graduação, seus ensinamentos e conhecimentos compartilhados me auxiliaram a chegar até aqui, bem como fazem parte da minha evolução e história, pois contribuíram para minha formação como ser humano e futura docente, se cheguei até aqui foi em razão de ter encontrado pelos caminhos do saber pessoas tão especiais que me conduziram da melhor forma. Muito obrigada!

Agradeço a todos os integrantes do Programa de Pós-Graduação em Direito da

Unisc por todo o auxílio, aprendizado compartilhado e incentivo. Agradeço especialmente a Enivia, Morgana e Rosane que desde a seleção do Mestrado sempre foram prestativas, amadas e compreensivas! Também agradeço aos coordenadores pelo intenso trabalho para ofertar um PPGD de excelência e com diferenciais. Além disso, agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por ter me concedido uma bolsa PROSUC/CAPES, modalidade II, pois sem ela não seria possível realizar o Mestrado. Muito obrigada!

Agradeço ao meu orientador, o Professor Ricardo Hermany, pela confiança em me orientar, por todo auxílio, incentivo, conhecimentos e experiências compartilhadas, bem como por todas as oportunidades disponibilizadas (palestras na Europa, idas ao TCE-RS para obter informação, pela parceria nas publicações, entre tantas outras), pelas idas ao Campus de Sobradinho, onde realizei o estágio de docência. Obrigada!

Agradeço especialmente a doutoranda, amiga e companheira de produções acadêmicas, Daniela Arguilar Camargo, muito obrigada por todo auxílio e parceria!

Agradeço a todos os amigos conquistados ao longo dessa caminhada pelo Mestrado e bolsa, tenham a certeza que cada um de vocês são importantes e fazem uma grande diferença nos meus dias. Agradeço especialmente por terem tornado o Cieppp um dos melhores lugares para estar, pois é um lugar de parceria, apoio, auxílio, em que dividimos histórias, muitas risadas e algumas angústias. Assim, agradeço especialmente nas pessoas de: Caroline Rech, Sabrina Lima, Maria Vitória Pasquoto, Maria Eliza Cabral, Maria Valentina Moraes, Érica Veiga Alves, Chaiene Meira de Oliveira, Higor Freitas, André Lopes, Davi Michels Ilha, Francisco Kliemann A Compis, Luana Carvalho Priebe, Vinicius Manfio, Priscila de Freitas e Glênio Quintana.

Agradeço a todos os amigos e colegas do mestrado por todas as experiências compartilhadas, alegrias e angústias, trabalhos, aulas, comilanças, por todo apoio e incentivo, vocês são demais. Obrigada!

Agradeço a todos os professores do PPGD da Unisc, pela troca de saberes, pelos incentivos e amizade. Assim, agradeço especialmente à Professora Caroline Müller Bitencourt, que desde o primeiro semestre da graduação tem sido motivo de inspiração e por ter me incentivado a trilhar esta jornada que é o Mestrado. Obrigada Profe Carô!

Agradeço por último a todos os Auditores e Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, nas pessoas dos auditores: José Alfredo Fank de

Oliveira e Giuliani Schwantz, por todas as informações prestadas e auxílio. Assim como, agradeço o Auditor e amigo Jonas Faviero Trindade, por todo conhecimento, auxílio e empréstimo de livros. Muito obrigada!

Os Tribunais de Contas do Século XXI enfrentarão as mudanças a serem impostas pela era atual e, por isso, devem ser instituições voltadas para impor consideração ao cidadão acima do Estado e não ao contrário. (Valmir Campelo)

O saber se aprende com mestres e livros. A Sabedoria, com o corriqueiro, com a vida e com os humildes. (Cora Coralina)

RESUMO

A presente dissertação centra-se em examinar o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e a gestão das políticas públicas de saúde. Diante do atual modelo de sistema federativo brasileiro o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo e auxiliado pelos órgãos de contas, destacando-se que cada ente possuí um órgão desses competentes. O problema da pesquisa evidencia-se no seguinte questionamento: no âmbito de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é possível afirmar que tem indicado diretrizes aos municípios para a gestão do sistema de saúde pública, quando realiza o controle da prestação do serviço e quais são as potencialidades da fiscalização positiva para concretização da eficiência administrativa? Nesse sentido, apresenta-se como hipótese a de que o Tribunal de Contas pode indicar diretrizes para gestão da saúde pública nos municípios, quando efetua o controle da prestação do serviço, interferindo e induzindo políticas públicas com o objetivo de tornar o sistema mais eficiente. Tem como objetivo verificar o exercício do controle externo por parte do TCE-RS na área da saúde pública municipal, pretendendo identificar no âmbito de sua atuação as diretrizes que contribuem para a ampliação da eficiência da gestão do sistema de saúde. Visando responder o problema da pesquisa, utiliza-se a técnica de pesquisa bibliográfica, os métodos de procedimento histórico e de abordagem indutivo, dividindo-se a investigação em três capítulos: primeiro, aborda-se o federalismo, sua definição e origem na ordem internacional. Além disso, verifica-se a evolução histórica do federalismo brasileiro ao longo das Constituições, com ênfase no federalismo cooperativo a partir da Constituição de 1988. Após centra-se na repartição de competências e de como a autonomia local gera uma melhor gestão dos recursos através do princípio da subsidiariedade. No segundo, teoriza-se o direito à saúde como um direito fundamental social subjetivo, verifica-se o Sistema Único de Saúde (SUS), as competências federativas, o município na gestão da saúde pública e o empoderamento local e social, através do controle e da participação social nos Conselhos. No terceiro, conceitua-se o controle na Administração e diferencia-se os seus tipos, com viés voltado ao controle externo desenvolvido pelo TCE-RS nos municípios. Ademais, averígua-se a natureza e as funções do órgão de contas os limites e possibilidades de a fiscalização de políticas públicas de saúde auxiliarem na eficiência. Por fim, analisa-se relatórios do TCE-RS, nos quais são observadas políticas públicas de saúde, buscando as possíveis diretrizes indutoras de políticas decorrentes das decisões examinadas. O estudo se justifica pela sua relevância, por ser voltado as linhas de pesquisa que integram o curso, especificamente a de políticas públicas de inclusão social, e por ser também a linha de pesquisa do grupo de estudos coordenado pelo Professor e Orientador Ricardo Hermany. Assim, conclui-se que o órgão de contas através de auditorias e da nova forma de avaliação de políticas públicas tende a induzir políticas públicas e novas práticas para gestão nos municípios auditados.

Palavras-chaves: Direito à saúde. Federalismo brasileiro. Políticas Públicas. Princípio da Subsidiariedade. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

This dissertation focuses on examining the external control carried out by the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul (TCE-RS) and the management of public health policies. Given the current model of the Brazilian federative system, external control is exercised by the Legislative Branch and assisted by the auditors, highlighting that each entity has an organ of these competent. The problem of the research is evidenced in the following question: in the scope of the action of the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul, is it possible to affirm that it has indicated guidelines to municipalities for the management of the public health system, when it performs the control of the provision of the service and what are the potential of positive supervision to achieve administrative efficiency? In this sense, it is presented as a hypothesis that the Court of Auditors can indicate guidelines for public health management in municipalities, when it controls the provision of the service, interfering and inducing public policies in order to make the system more efficient. It aims to verify the exercise of external control by the TCE-RS in the area of municipal public health, intending to identify within the scope of its performance the guidelines that contribute to the expansion of the efficiency of the management of the health system. In order to answer the research problem, we use the technique of bibliographic research, the methods of historical procedure and inductive approach, dividing the investigation into three chapters: first, it addresses federalism, its definition and origin in the international order. In addition, there is the historical evolution of Brazilian federalism throughout the Constitutions, with emphasis on cooperative federalism from the 1988 Constitution. It then focuses on the division of competences and how local autonomy generates better management of resources through the principle of subsidiarity. In the second, the right to health is theorized as a subjective social fundamental right, the Unified Health System (SUS), federative competences, the municipality in public health management and local and social empowerment are theorized, through control and social participation in councils. In the third, control in the Administration is conceptualized and its types are differentiated, with bias focused on external control developed by the TCE-RS in the municipalities. Moreover, the nature and functions of the audit body are certain the limits and possibilities for the supervision of public health policies to assist in efficiency. Finally, we analyze reports of the TCE-RS, in which public health policies are observed, seeking possible policy-inducing guidelines resulting from the decisions examined. The study is justified by its relevance, because it focuses on the lines of research that are part of the course, specifically that of public policies of social inclusion, and also because it is the line of research of the study group coordinated by Professor and Advisor Ricardo Hermany. Thus, it is concluded that the auditbody through audits and the new way of evaluating public policies tends to induce public policies and new practices for management in the audited municipalities.

Keywords: Right to health. Brazilian federalism. Public policies. Principle of subsidiarity. Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....10

2 A ORGANIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS.....14

2.1 O federalismo cooperativo no Brasil.....14

2.2 A autonomia municipal.....30

2.3 O princípio da subsidiariedade.....42

3 O DIREITO À SAÚDE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: AS COMPETÊNCIAS NA GESTÃO LOCAL.....60

3.1 O direito à saúde e o Sistema Único de Saúde.....60

3.2 Os entes federativos na gestão pública da saúde.....77

3.3 O empoderamento local e social dos municípios nas políticas públicas de saúde.....90

4 O CONTROLE EXTERNO DOS MUNICÍPIOS: UMA ANÁLISE NO ÂMBITO DAS DIRETRIZES DA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DA SAÚDE NA ESFERA LOCAL A PARTIR DE DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....108

4.1 O controle da Administração Pública: um enfoque sobre o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, evolução, natureza e funções.....108

4.2 O papel do Tribunal de Contas: seus limites e possibilidades na fiscalização da eficiência da saúde pública.....125

4.3 Análise de decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.....140

5 CONCLUSÃO.....158

REFERÊNCIAS.....170

1 INTRODUÇÃO

Em tempos de transições na sociedade, na política, no governo, no direito e nas ideias, evidencia-se a importância do papel desempenhado pelos Tribunais de Contas, visto que estes ampliaram seu campo de atuação, ao longo dos anos, no tocante à análise dos resultados atingidos através das políticas públicas. Além disso, torna-se notável que é ponto central do Estado brasileiro a boa gestão dos recursos públicos, para que sejam executadas políticas eficazes e eficientes com economicidade, apresentando como desafio o aperfeiçoamento dos mecanismos e o fortalecimentos das instituições que estejam envolvidas no controle da Administração Pública para o cumprimento desses objetivos, onde encontram-se dentre elas as corte de contas.

Nesse sentido, destaca-se que os novos mecanismos permitem novas formas de controle, os quais foram inseridos por mudanças significativas nas competências das cortes de contas. Estes estavam anteriormente limitados a realizar a análise e avaliação do controle contábil, orçamentário, financeiro e de legalidade. Dessa maneira, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, restou explicita a obrigação de serem observados os critérios de economicidade, legitimidade, eficácia e eficiência pelos Tribunais de Contas para a realização da fiscalização da gestão pública.

Com isso a presente pesquisa apresenta como tema o controle externo do município e a gestão das políticas públicas, sendo analisado o controle exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) na área da saúde, no âmbito da gestão local, com o estudo de casos de auditorias operacionais e inspeções especiais nos períodos de 2012 a 2018. Consequentemente, no atual modelo do sistema federativo brasileiro, o controle externo é exercido pelo Poder Legislativo e auxiliado pelo Tribunal de Contas, em que cada ente da federação dispõe de um órgão de contas responsável, assim, nos estados-membros o Tribunal de Contas auxilia a Assembleia Legislativa e as Câmaras Municipais. Desse modo, questiona-se: no âmbito de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é possível afirmar que tem indicado diretrizes aos municípios para a gestão do sistema de saúde pública, quando realiza o controle da prestação do serviço e quais são as potencialidades da fiscalização positiva para concretização da eficiência administrativa?

Desta forma, buscando delinear os caminhos e as bases para a atuação controladora do TCE-RS, demonstra-se de melhor pertinência, que auxiliará na compreensão desses institutos e na resposta ao problema de pesquisa, a utilização do método de abordagem indutivo, visto que partir-se-á de dados particulares – premissa menor -, suficientemente constatados, inferindo-se uma verdade geral – premissa maior – não contida nas partes examinadas, ou seja, busca-se chegar a conclusões mais amplas do que o conteúdo estabelecido pelas premissas menores.

Quanto ao método de procedimento se utilizará o histórico, pois verificar-se-á como a evolução ao longo da história do federalismo cooperativo e do controle externo podem impulsionar a criação de diretrizes que ampliem a eficiência da gestão do sistema de saúde pública. Por fim, a técnica de pesquisa adotada se voltará a documentação indireta observando os contornos e fundamentos da legislação e de estudos bibliográficos, com a reunião de diversas obras, livros, artigos, monografias, dissertações, teses e outros, que dispõe sobre os temas abordados na pesquisa, bem como examinar-se-á julgados do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul acerca da temática.

Com isso, destaca-se que o TCE-RS apresenta natureza de orientação administrativa, visando como órgão orientador a garantia da boa aplicação dos recursos públicos e a efetividade nos serviços. De tal modo, apresenta-se como hipótese positiva de que o Tribunal de Contas pode indicar diretrizes para gestão da saúde pública nos municípios, quando realiza o controle da prestação do serviço, interferindo e induzindo políticas públicas com o objetivo de tornar o sistema mais eficiente, especialmente por se entender que também é de sua competência, mediante a função consultiva, realizar o controle de constitucionalidade e legalidade.

Apresenta-se como objetivo geral, evidenciar o exercício do controle externo por parte do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul na área da saúde pública municipal, pretendendo identificar no âmbito de sua atuação quais são as diretrizes para a ampliação da eficiência da gestão do sistema de saúde pública. Visando responder o problema da pesquisa, dividiu-se a investigação em três objetivos específicos, os quais correspondem aos capítulos.

Assim, primeiro, abordar-se-á com ênfase a questão do federalismo, sua definição e origem na ordem internacional. Além disso, verificar-se-á como se deu a evolução histórica do federalismo brasileiro ao longo das Constituições, dando-se ênfase ao estudo do federalismo cooperativo a partir da Constituição de 1988. Após

centra-se em averiguar como o município é visto no âmbito da repartição de competências e de como a autonomia local gera uma melhor gestão dos recursos no âmbito municipal através do princípio da subsidiariedade.

Ademais, em um segundo momento, teorizar-se-á o direito à saúde como um direito fundamental social subjetivo, além do seu desenvolvimento e implementação ao longo das Constituições. De tal modo que para isso é necessário conceituar os direitos sociais e fundamentais, bem como verificar-se-á o Sistema Único de Saúde (SUS), as competências federativas, o município na gestão da saúde pública e o empoderamento local e social dos entes locais, através do controle e participação social nos Conselhos.

Por fim, far-se-á a conceituação do controle na Administração e diferenciação dos seus tipos de controle, com viés voltado ao controle externo, desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, nos municípios. Nesse sentido, averiguar-se-á a natureza e as funções do referido órgão de contas, sob a ótica dos limites e possibilidades da fiscalização de políticas públicas de saúde auxiliarem na eficiência. Ainda, analisar-se-á relatórios de auditorias operacionais ou inspeções especiais do TCE-RS, nas quais são observadas políticas públicas de saúde. E a partir desses pressupostos buscar-se-á as possíveis diretrizes indutoras de políticas de saúde decorrentes das decisões examinadas.

Salienta-se que a Constituição de 1988 passou a externar um federalismo cooperativo e de equilíbrio, articulado com o princípio da subsidiariedade, bem como o atual sistema federativo passou a prever os municípios como entes da federação, dotados de autonomia, em que o desempenho das responsabilidades públicas deve ser atribuído, preferencialmente, às autoridades que estejam mais próximas dos cidadãos. O modelo do Estado, democrático-republicano, é considerado como ponto essencial para boa aplicação de recursos públicos, o qual enfrenta como desafio o fortalecimento das instituições e o aperfeiçoamento de mecanismos que estão ligados ao controle da Administração Pública, assim encontra-se inserida a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Dessa maneira, por serem os serviços e ações de saúde de relevância pública, em vista disso ficam inteiramente sujeitos à regulamentação, controle e fiscalização do Poder público, nos termos da lei, os quais podem ser executados através do órgão de contas. Assim, tal pesquisa se justifica por analisar o exercício do controle externo por parte do TCE-RS na área da saúde pública municipal, pretendendo identificar no

âmbito de sua atuação quais são as diretrizes indutoras para a ampliação da eficiência da gestão do sistema de saúde pública.

O estudo também se justifica por ser voltado as linhas de pesquisa que integram o curso, tendo como linha específica a de políticas públicas de inclusão social, a qual propõe como um dos seus objetivos a construção de políticas públicas por meio da gestão dos interesses públicos. Moldando-se também a linha de pesquisa do grupo de estudos coordenado pelo Professor e Orientador Ricardo Hermany, gestão local e políticas públicas, visto que o trabalho apresenta enfoque no estudo da gestão das políticas públicas de saúde no âmbito local.

Para construir as definições e observar a relevância do tema com enfoque no papel do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, pretende-se lançar luzes sobre as atividades desenvolvidas por esse órgão de controle na Administração Pública, no âmbito de sua atuação indicando diretrizes para a gestão do sistema de saúde pública municipal e as potencialidades da fiscalização positiva para fomentar um redimensionamento das políticas públicas de saúde.

5 CONCLUSÃO

No decorrer da pesquisa objetivou-se responder o seguinte problema: no âmbito de atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é possível afirmar que tem indicado diretrizes aos municípios para a gestão do sistema de saúde pública, quando realiza o controle da prestação do serviço e quais são as potencialidades da fiscalização positiva para concretização da eficiência administrativa?

No primeiro capítulo abordou-se com ênfase a questão do federalismo, sua definição e origem na ordem internacional. Além disso, verificou-se sua evolução histórica no Brasil ao longo das Constituições, com um estudo voltado ao modelo cooperativo a partir da Constituição de 1988. Após centrou-se em averiguar como o município é visto no âmbito da repartição de competências e de como a autonomia local efetiva gera uma melhor gestão dos recursos nos municípios através do princípio da subsidiariedade.

É possível se identificar o tipo de federalismo adotado no país de acordo com a forma que ocorre a repartição das suas competências neste modelo de Estado. Nesse sentido, se há a concentração de competências no poder central o modelo é centralizador ou centrípeto. E quando há uma distribuição mais ampla de poderes em favor dos poderes parciais, reservando ao poder central apenas o que não lhes for possível de realizar, o modelo adotado é o descentralizador ou centrífugo.

Salienta-se que no Brasil todas as Constituições republicanas adotaram o modelo de Estado federativo. Ao longo das Constituições que se sucederam, o federalismo consagrado nestas não permitiu que ocorresse um melhor aprimoramento e desenvolvimento na forma de organização do Estado até o advento da Constituição de 1988.

Desse modo, a Constituição de 1988 passou a prever o modelo federalista de divisão espacial de poder entre os entes federativos – União, estados-membros, Distrito Federal e municípios – no seu artigo 18, *caput*, sendo estes entes dotados de autonomia. Além de inovar em diversos aspectos, sendo eles: aumento na provisão de recursos para as esferas subnacionais, ampliação dos direitos sociais fundamentais como saúde e educação; e passou a prever maior controle institucional e social sobre os três níveis de governo.

Além disso, diferentemente de muitas federações, a brasileira é formada por um sistema que apresenta três níveis de governo (triplo federalismo), pois incluiu os

municípios como partes integrantes da federação, passando a refletir uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados-membros sobre as questões de ordem locais. Em vista disso, os três níveis de governo têm seus próprios Poderes Legislativos e Executivos, e os níveis federal e estaduais detêm seus próprios Poderes Judiciários.

Por conseguinte, a Constituição de 1988 abandonou a divisão de competências presente nas Constituições anteriores, passando a externar um federalismo cooperativo e de equilíbrio. O federalismo cooperativo se concretiza na repartição de competências verticais e se fundamenta no fato de que os governos central, regional e local têm como objetivo o desempenho da tarefa estatal que beneficie o cidadão. Assim, deve o federalismo assumir uma cooperação subsidiária ao fornecer auxílio aos entes menores, quanto estes não conseguirem realizar as tarefas sozinhos.

Após a caracterização do federalismo brasileiro, verificou-se a necessidade da participação dos cidadãos no maior número possível nos espaços institucionais públicos, com ênfase nos níveis subnacionais de governo, no sentido de que os ideais democráticos e republicanos prevaleçam. Com relação a autonomia, evidenciou-se que em seu sentido técnico-político está ligada ao fato de as entidades integrantes da federação possuírem capacidade de autogoverno, auto-organização, auto legislação e autoadministração.

De tal modo, observou-se que a previsão da autonomia e dos entes que compõem a federação brasileira está listada no artigo 18 da Constituição, sendo que atualmente a estrutura é composta: pela União, 26 estados-membros, o Distrito Federal e os 5.570 municípios. A repartição de competências entre o governo central e os entes federados é vista como ponto central para a formação do Estado federal. Desta forma, para se identificar o grau de centralização política que um Estado possui é necessário que se analise as atribuições que foram concedidas ao governo central e aos governos subnacionais.

A Constituição de 1988 enumerou as competências para União, conforme o artigo 21 e 22; para os municípios, de acordo com os artigos 29 e 30; conferiu aos estados-membros a competência residual, conforme o artigo 25, e a competência para criar municípios, conforme previsto no artigo 18, §4°. Ademais, definiu as áreas das competências concorrentes, conforme o artigo 24, e as comuns, previstas no artigo 23. Consequentemente, os estados-membros, o Distrito Federal e os municípios

devem compartilhar com à União, sob as diretrizes da Constituição, a prestação de serviços em matérias do setor social.

Destacou-se que os municípios são os entes federativos mais próximos da população e são os mais indicados para o reconhecimento e atendimento das necessidades da população local, pois geram maiores condições de participação do povo na elaboração e implantação de políticas públicas, principalmente nas que apresentam caráter social. Onde a autonomia municipal pode promover com maior eficiência às ações governamentais, mas para que isso se torne possível é necessário que se garanta e se fortaleça a autonomia financeira dos municípios.

Os constituintes de 1988 acreditando na ideia de cooperação entre os entes federativos, estabeleceram a descentralização como meio de gerenciar a divisão de competências administrativas, amparada no princípio da subsidiariedade, tal como previsto na Constituição alemã. Assim, o princípio da subsidiariedade indica que as esferas federal e estadual devem se sobrepor aos governos municipais somente quando estes não forem aptos para a execução eficiente das políticas governamentais. Nesse sentido, a subsidiariedade escalona as atribuições em razão da complexidade para se atender os interesses sociais.

Observou-se que no ordenamento brasileiro, em primeiro plano, que o princípio da subsidiariedade não recebeu em nenhum ponto menção expressa dentro de algum dos dispositivos da Constituição de 1988. Com isso, um dos maiores desafios para se defender o princípio da subsidiariedade é pelo fato de que ele não está previsto no ordenamento brasileiro, mas é possível localizá-lo por meio da leitura combinada entre os artigos 1°, 18 e 34, inciso VII, alínea “c” da Constituição.

Evidenciou-se que a Constituição de 1988 concedeu aos municípios a qualificação de ente federado, atribuindo-lhes competências e proporcionando uma aproximação entre os indivíduos e o poder local como meio de fortalecimento da participação dos cidadãos. Com isso, buscando um federalismo de matriz descentralizadora, em que o princípio da subsidiariedade possa ser bem utilizado em relação ao ente federativo municipal, para que este atue fortemente e com maior proximidade dos que recebem programas e políticas públicas.

Em sequência, no segundo capítulo, realizou-se a conceituação do direito à saúde como um direito fundamental social subjetivo, além do seu desenvolvimento e implementação ao longo das Constituições. De tal modo que para isso restou necessário conceituar os direitos sociais e fundamentais, bem como verificar o

Sistema Único de Saúde (SUS), as competências federativas, o município na gestão da saúde pública e o empoderamento local e social dos entes locais, através do controle e da participação social nos Conselhos.

Ressaltou-se que a Constituição de 1988 foi pioneira em prever a saúde como um direito fundamental, conforme a conceituação de saúde abordada pela OMS. Dessa maneira, foi analisada a evolução histórica nas Constituições do direito à saúde, concluindo que nenhum texto constitucional se referiu à saúde como um integrante do interesse público fundado no pacto social de forma explicita até a promulgação da Constituição de 1988. Salientou-se que o conteúdo dos direitos sociais está previsto no artigo 6° da Constituição de 1988, integrando o título VIII, “Da Ordem Social”, bem como o direito a saúde recebeu *status* de cláusula pétrea, imprimindo através disso uma feição jurídica à saúde pública, não sendo meramente política.

No caso do direito à saúde verificou-se que ele está previsto no Título VIII, referente a ordem social – no artigo 6°; bem como no capítulo II, na seguridade social, seção II, da saúde, nos artigos 196 a 200 da Constituição. Os referidos artigos de modo geral determinam ao Poder Público a regulamentação, fiscalização e controle da saúde pública, como que as ações e os serviços de saúde são integrados em uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único. Ademais, define as diretrizes, atribuições, fontes de financiamento e, ainda, como deve se dar a participação da iniciativa privada na saúde pública.

O artigo 198, *caput*, da Constituição evidenciou que os serviços da saúde, são serviços integrantes de uma rede regionalizada e hierarquizada, os quais constituem o Sistema Único de Saúde (SUS). Já o inciso I do referido artigo aborda a descentralização da responsabilidade das ações e serviços de saúde entre os entes federativos. Ressaltou-se que o Poder Legislativo, em relação ao direito à saúde, elaborou normas infraconstitucionais, tais como: a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, com alterações através da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro 1990, as quais conjuntamente compõem a Lei Orgânica da Saúde; além de existirem inúmeros atos administrativos emanados do Poder Executivo.

Em termos normativos, importante ressaltar as Normas Operacionais Básicas do Sistema Único de Saúde (NOB-SUS), as quais são editadas em portarias pelo Ministério da Saúde e publicadas no Diário Oficial da União. Além disso, tais instrumentos normativos se constituem para a operacionalização da diretriz de

descentralização das ações e serviços de saúde, bem como para organizar a gestão descentralizada do SUS, para reorganizar o modelo de atenção à saúde brasileiro e para orientar o processo de regionalização da assistência à saúde.

Após realizou-se a abordagem dos principais marcos que auxiliaram na construção deste sistema como principal política pública de saúde brasileira. Observou-se que o SUS não é uma estrutura que atua de forma isolada na promoção dos direitos básicos de cidadania, pois encontra-se inserido no contexto das políticas públicas de seguridade social, as quais abrangem, além da saúde, a previdência social (Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS) e a assistência social.

Antes de se adentrar as competências federativas, especificamente, com relação à saúde pública, conceituou-se o serviço público. Verificou-se também que os serviços públicos de saúde são de responsabilidade de todos os membros federativos, de modo direto e indireto. Com base no princípio da subsidiariedade, indicou-se que a descentralização consiste na prestação direta pelos entes locais, em razão de estarem mais próximos da população e por serem mais capazes de identificar onde, como e quais os serviços específicos de saúde urbana devem ser prestados, conforme o artigo 30, inciso VII da Constituição.

Dito isso, enfatizou-se que além das previsões constitucionais referentes a distribuição de competências entre os entes federativos para prestação dos serviços e legislação sobre à saúde pública, é possível verificar nos artigos 15 ao 19 da Lei n° 8.080/90 uma regulamentação detalhada de atribuições para cada ente em relação ao SUS.

Quanto ao financiamento da saúde evidencia-se que a Constituição contemplou regras apenas no sentido de que haverá a participação nos três níveis de governo. No entanto, notou-se que o artigo 198, originariamente, não previa os índices mínimos de repasse. Assim, a emenda constitucional nº 29/2000 acrescentou o parágrafo 2° e incisos ao artigo 198, além de acrescentar o artigo 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), sendo que tais dispositivos estabeleceram os percentuais mínimos a serem aplicados pelos entes federativos.

Dito isso, é importante mencionar que para se ter maiores chances de se garantir o direito à saúde, para toda a população, faz-se necessário que a organização social e estatal conceda maiores privilégios aos entes locais, reordenando através disso o pacto federativo, em face da responsabilidade que cabe aos municípios. Contudo,

esses entes não possuem a autonomia financeira e tão pouco recursos que possibilitem a efetividade desse direito.

Antes de se iniciar a abordagem do empoderamento local e social, por meio da descentralização e dos conselhos municipais de saúde, realizou-se uma abordagem relacionada com as políticas públicas, bem como a evolução histórica dos estudos sobre políticas públicas. Desse modo, com relação ao conceito de políticas pública, pode-se verificar que se trata de mecanismos para a efetivação de direitos, os quais os governantes buscam por meio deles atender ao interesse público ou buscar soluções para um problema social, as quais são construídas através de um conjunto de ações e decisões que convergem com a finalidade de se atingir um fim específico.

Destacou-se que a participação cidadã nas políticas públicas e na gestão se viabiliza através dos entes locais, por estarem mais próximos dos cidadãos e de suas demandas, conhecendo a realidade que se perpassa e as políticas públicas que são necessárias para o saneamento das necessidades dos indivíduos inseridos em determinada comunidade.

Por conseguinte, evidenciou-se que a participação popular na Administração Pública pode se subdividir em dois grupos: primeiro, os mecanismos de controle e fiscalização; e em segundo, mecanismos de participação. Com isso, notou-se que um meio de se ampliar e implementar a execução das políticas públicas através da participação democrática é por meio dos conselhos municipais, os quais devem reunir os cidadãos com a finalidade de se incentivar o diálogo sobre as questões voltadas para as políticas e administrativas de interesse local. Assim, os conselhos deliberativos ou de políticas públicas são considerados verdadeiros instrumentos para a efetiva concretização e fiscalização das múltiplas políticas no âmbito local. Além dos Conselhos municipais, também existem os Conselhos da Saúde, os quais servem como instrumento para a promoção da cidadania e exercício da democracia.

Por fim, no último capítulo abordou-se a conceituação do controle na Administração e a diferenciação dos seus tipos de controle, com viés voltado ao controle externo desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul nos municípios. Nesse sentido, averiguou-se a natureza e as funções do referido órgão de contas, sob a ótica dos limites e possibilidades da fiscalização de políticas públicas de saúde auxiliarem na eficiência. Ainda, analisou-se relatórios de auditorias operacionais ou inspeções especiais do TCE-RS, nas quais são observadas políticas públicas de saúde.

Observou-se que a Administração se encontra municiada de órgãos fiscalizatórios e de controle, visando o atendimento ao interesse público e para que este não seja violado, assim como para que aqueles que pratiquem atos corruptivos ou abuso de poder sejam punidos corretamente. Quanto à pertinência do órgão controlador, destacou-se que existem três, de forma sucinta: o controle interno, o qual é realizado pela Administração sobre seus órgãos e entidades da Administração indireta; o controle social, que é efetuado pela sociedade de forma direta e participativa em razão das atividades do Estado; e o controle externo, sendo aquele que é exercido mediante um Poder sobre os atos administrativos praticados pelos demais Poderes. Ressalta-se que o controle externo foi concedido por meio de delegação constitucional, o qual é executado pelo Poder Legislativo, nas figuras do Congresso Nacional, da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, sendo estes auxiliados pelos Tribunais de Contas do respectivo ente da federação.

Desse modo, por ser o objeto central da pesquisa, passou-se a análise dos Tribunais de Contas. Assim, evidenciou-se o desenvolvimento histórico do surgimento dos Tribunais de Contas na esfera internacional e nacional, bem como verificou-se a evolução do órgão de contas de acordo com as Constituições, merecendo destaque a Constituição de 1988, visto que os Tribunais de Contas surgiram com maiores distinções, além de terem suas competências e jurisdição ampliadas, visto que receberam atribuições que não estavam presentes nas Constituições anteriores.

Os critérios de controle foram ampliados, sendo que foram incluídos a análise de legitimidade, economicidade e legalidade, deixando, com isso, o órgão de contas de restringir-se ao critério legal-contábil. Desta forma, salientou-se que as normas que determinam a função, composição, organização e competências do Tribunas de Contas são explicitadas nos artigos 70 ao 75 da Constituição de 1988, os quais fazem parte da Seção IX (da fiscalização contábil, financeira e orçamentária), do Capítulo I (do Poder Legislativo), do Título IV (da organização dos poderes).

Ademais, a Constituição de 1988 instituiu o Tribunal de Contas da União, o qual é utilizado como padrão para os congêneres estaduais e municipais, sendo que estes detêm as mesmas prerrogativas de autonomia constitucional que são garantidas aos Tribunais do Judiciário. Sendo que através de suas atribuições satisfaz concomitantemente a todos os critérios que também os identificam e distinguem como uma estrutura política da soberania, a qual desempenha funções de proteção aos direitos fundamentais.

Os Tribunais de Contas são órgãos públicos especializados que visam auxiliar e orientar o Poder Legislativo no controle externo dos gastos públicos, sem se subordinar a ele. Nesse sentido, os referidos órgãos de contas são independentes e autônomos, não pertencentes a nenhum dos três Poderes da República, bem como exercem magistratura *sui generis* como um órgão fiscalizador.

Os Tribunais de Contas também não exercem função jurisdicional, sendo que tal é de exclusividade do Poder Judiciário, além de que a corte de contas não faz parte dos órgãos integrantes desse Poder, conforme dispõe o artigo 92. Assim como não integra o rol do artigo 127 que aborda as instituições essenciais a função jurisdicional.

De outro modo, destacou-se que as atribuições dos Tribunais de Contas podem ser agrupadas em quatro categorias: 1) opinativa e informativa, por meio da emissão de parecer prévio sobre as contas do chefe do Executivo e nas respostas as consultas formuladas ao Tribunal; 2) fiscalizadora, no caso das auditorias e inspeções; 3) corretiva, quando assinala prazo para correção de irregularidades; e 4) jurisdicional especial, no momento em que julga as contas do chefe do executivo, conforme previsto no inciso II do artigo 71 da Constituição.

Além disso, notou-se que os Tribunais de Contas possuem competência para realizar a avaliação de políticas públicas, executando esse ofício, precipuamente, por meio das auditorias operacionais, as quais têm previsão constitucional. Em razão de ser uma atividade não exclusiva, mas singular, visto que somente os órgãos de controle podem recomendar e determinar a adoção de certas providências pelos órgãos avaliados.

Portanto, asseverou-se que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) apresenta como uma de suas principais finalidades a contribuição para o aperfeiçoamento dos órgãos públicos sob sua jurisdição, buscando através disso a melhoria dos serviços prestados à sociedade gaúcha. Com isso conta com uma estrutura administrativa e um quadro de servidores qualificados para a execução de suas atribuições, conforme os procedimentos preestabelecidos.

O sistema administrativo-organizacional do TCE-RS ao longo do tempo vem efetuando diversos avanços, os quais tem como objetivo, principal, o da viabilização do aperfeiçoamento dos Auditores Públicos Externos, para que assim possam compreender e, consequentemente, avaliar determinadas políticas públicas. Nesse sentido, foram estudados os TCEs do Espirito Santo e do Mato Grosso do Sul, os quais implantaram núcleos específicos para a avaliação de políticas públicas.

Ainda, observou-se que o TCE-RS vem avançando na mesma direção, eis que tem priorizado a realização de trabalhos especiais de fiscalização sobre a gestão de áreas consideradas estratégicas, dentre as quais encontra-se à saúde. Firmando por meio disso o compromisso de continuar evoluindo e se aperfeiçoando em prol do desenvolvimento do Estado e da qualificação dos serviços públicos que a todos são disponibilizados.

Após verificou-se duas auditorias operacionais nacionais, promovidas por diversos tribunais de contas estaduais e parceiros, sendo objeto dessas auditorias a nova forma de se avaliar políticas públicas pelos órgãos de contas, com o intuito de se induzir boas práticas de gestão dos recursos públicos de forma eficiente.

Por fim, no último tópico do capítulo três foram feitas análises de decisões do TCE-RS em sede de avaliação de políticas públicas de saúde, compreendendo os anos de exercício de 2012 até 2018. Portanto, buscou-se estabelecer as diferenças nas formas de avaliação das políticas públicas de saúde, além de verificar se houve uma evolução nas avaliações e de que forma essa evolução vem induzindo políticas na referida área. Salientou-se que os documentos analisados foram coletados por duas formas, uma através de busca no *website* do TCE-RS e outra por meio de pedido de acesso à informação elaborado ao TCE-RS.

Desse modo, a primeira busca de decisões coletadas *website* TCE-RS, no campo “Consultas”; por meio da guia “consulta pública processual”; na aba “consulta processual”; no campo destinado a palavras-chaves/ termo utilizou-se as expressões “políticas públicas municipais de saúde”; foram aplicados os seguintes filtros de pesquisa: “Esfera municipal”; “Exercício 2012 até 2019”; “Tipo de processo Inspeção Especial”; “Classificação relevância”. Desta forma, foi possível encontrar 09 decisões. Destaca-se que no filtro referente ao “tipo de processo” empregou-se o filtro “auditoria operacional”, sendo encontradas apenas 03 decisões. No entanto, as referidas decisões tinham relação com a “esfera estadual”, com isso foram descartadas tais decisões.

Das ferramentas de pesquisa utilizadas, descritas acima, obteve-se o resultado de 09 decisões, as quais envolviam os municípios de Porto Alegre (08 decisões) e Farroupilha (01 decisão). Contudo, apenas os julgados referentes a Porto Alegre têm relação com o objeto da pesquisa. Sendo que, de todas as decisões analisadas referentes a inspeções especiais, apenas 2 tinham relação com a pesquisa.

A primeira decisão era referente ao processo sob o n° 001518-0200/15-0, iniciado em 06 de fevereiro de 2015, no gabinete do Conselheiro Cezar Miola, encontrando-se em andamento, sem possuir decisão definitiva. Contudo, salientou-se que contém disponível o documento de “parecer”, o qual foi motivado pela constatação de fatos relevantes que se apresentaram por ocasião de auditoria temática de saúde, correspondente ao exercício 2013 a 2015, cuja matéria em síntese, constam no Relatório de Inspeção especial apontamentos referentes à análise da gestão sobre as compras (planejamento, licitações, programação, autorizações e preços pagos), os recebimentos em almoxarifado/farmácias, de medicamentos e de materiais hospitalares, não sendo objeto de exame em contas de gestão, mas se constitui o motor da Inspeção Especial.

Já o processo sob n ° 001516-0200/15-4, iniciado em 05 de fevereiro de 2015, no gabinete do Conselheiro Pedro Figueiredo, encontra-se arquivado, por possuir decisão definitiva. Contudo, evidenciou-se que contém disponível o documento de “parecer”, o qual foi motivado pela constatação de deficiências operacionais e gerenciais relativos à gestão do Hospital de Pronto Socorro – HPS, correspondente ao exercício 2014 e 2015. O objeto da Inspeção operacional e gerencial, se constitui na gestão da entidade e financeira, nos recursos humanos e de informática, equipamentos voltados à prestação de serviços e licitações, os recebimentos e a dispensação de medicamentos e de materiais hospitalares

Além disso, buscando verificar como ocorre a análise das políticas públicas no TCE-RS, por meio de auditorias operacionais – inspeções especiais – voltadas para saúde, através da nova forma de avaliação das referidas políticas, visto que o órgão de contas passou a realizar além da análise de legalidade, verificando também a eficiência, eficácia, economicidade e efetividade. Dessa forma, realizou-se a abertura do pedido de acesso à informação n° 015811-0299/19-0, no dia 29 de agosto de 2019. Sendo tal pedido realizado no sítio eletrônico “*http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial*”, em uma aba a direita e no espaço “*Transparência e Acesso à Informação*”, assim foi realizado o cadastro e o pedido de auxílio para a identificação de processos que enfrentassem a nova modalidade de avaliação de políticas públicas voltadas para saúde.

No dia 03 de setembro 2019 a assessora da Direção-Geral, Sra. Denizar Simioni, prestou esclarecimentos e auxílio de como deveria ser procedida a busca pelos referidos processos. Já no dia 04 de setembro de 2019 o auditor público externo, Sr.

José Alfredo Fank de Oliveira, respondeu o pedido de acesso à informação, indicando números de processos, os quais eram específicos e referentes a temática solicitada.

O plano operativo do TCE-RS 2017/2018 prevê a realização de auditorias temáticas em determinadas áreas da gestão municipal, dentre as quais a saúde, com ênfase nas redes municipais, sendo que através destas premissas e da resposta ao pedido de acesso à informação, foi possível localizar e analisar 6 (seis) auditorias operacionais (inspeções especiais), no âmbito da saúde pública, sendo eles: 1) n° 5012-0200/18-6; 2) n° 18359-02000/19-3; 3) n° 18358-0200/19-0; 4) n° 3066-0200/18-1; 5) n° 18360-0200/19-0; 6) e n° 18419-0200/19-4.

Ressaltando-se que dos 6 processos observou-se que 5 deles continham a indicação de “documento de acesso restrito”, referentes aos relatórios de auditoria (relatório de inspeção). Assim, por mais que contenham os relatórios, não estão disponibilizados em razão de os gestores ainda não terem se manifestado e/ou ainda não haver a análise dos esclarecimentos, pois são pressupostos para a disponibilização dos relatórios.

Evidenciou-se que o processo sob o n° 50120200/18-6, iniciado em 19 de março de 2019, no gabinete do Conselheiro Cezar Miola, encontra-se em andamento, sem possuir decisão definitiva. Contudo, continha disponível o documento de “informação”, o qual foi motivado pela constatação de fatos relevantes que se apresentaram por ocasião de auditoria temática de saúde, correspondente ao exercício 2017 (de 21 a 29 de setembro de 2017), cuja matéria não foi objeto de exame em contas de gestão, mas se constitui o motor da Inspeção Especial.

Nesse sentido, extraiu-se das decisões que foram objeto de análise, três inspeções especiais (auditorias operacionais), sendo elas: 1) 001518-0200/15-0, iniciada em 06 de fevereiro de 2015; 2) 001516-0200/15-4, iniciada em 05 de fevereiro de 2015; 3) 005012-0200/18-6, iniciada em 13 de março de 2019, sendo que apenas dessa última decisão citada, percebendo-se o enfrentamento de políticas públicas sob a perspectiva de uma nova modalidade de avaliação no âmbito da saúde.

Buscando responder o problema de pesquisa, destacou-se que é possível perceber as mudanças ocorridas na elaboração de avaliação por parte do TCE-RS, demonstrando que vem colocando em prática o Planejamento Estratégico para o período 2018-2022, elaborado por meio da Resolução nº 1.101/2018, que prevê como objetivo a indução no aperfeiçoamento da gestão e efetividade das políticas públicas, o qual é visto como um primeiro passo nesse sentido.

Além disso, notou-se que os Tribunais vêm investindo nas auditorias operacionais, que estimulam o controle social, assim como permitam uma melhor avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos programas escolhidos. Sendo necessária a existência de controles que vão além dos exigidos pela norma, ou seja, é imprescindível que sejam analisados todos os aspectos da implementação dos programas, suas alternativas e resultados alcançados.

Por todo o exposto, ressalta-se que existe uma tendência fortalecida dos órgãos de contas buscarem maiores especializações que seja sensíveis à população e desafiadora para os gestores, como no caso da saúde. Além disso, se nota que à boa gestão das políticas públicas tornou-se necessária, frente a estagnação econômica e a crescente procura por serviços públicos pelos indivíduos.

Desse modo, evidenciou-se que o conhecimento especializado contribui para que sejam realizadas análises mais consistentes no aperfeiçoamento da Administração como um todo. Concluindo-se que o órgão de contas através das auditorias e da nova forma de avaliação de políticas públicas tende a induzir políticas públicas e novas práticas para à gestão da saúde pública nos municípios auditados, com isso confirmando parcialmente a hipótese suscitada no decorrer da dissertação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. *Os barões da federação:* os governadores e a redemocratização brasileira. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado.* 20. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2012.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988.* 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

ALVES, Felipe Dalenogare. *Controle social de políticas públicas:* democracia, participação política e deliberação – a contribuição do capital social. Santa Cruz do Sul: Estudos de Direito, 2018.

ATALIBA, Geraldo. Federação. *Revista de Direito Público*. São Paulo, n. 81, p. 172-181, mar., 1987.

ARRETCHE, Federalismo. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.) *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.123-127, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Introdução: A dinâmica da participação local no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil.* São Paulo: Cortez, 2010.

BALSEMÃO, Adalgisa. Competências e Rotinas de Funcionamento dos Conselhos de Saúde no Sistema Único de Saúde do Brasil. In: BRASIL. *Direito Sanitário e Saúde Pública.* Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Descentralização do poder: federação e município. *Revista de informação legislativa*. v. 22. n. 85, p. 151-184, jan./mar., 1985.

_____. *O princípio da subsidiariedade:* conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

_____. *Teoria geral do federalismo.* Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARBOSA, Rui. *Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU*. Brasília: Revista dos Tribunais de Contas da União, 1999.

BARCELLOS, Ana Paula. O direito à saúde nos 25 anos da Constituição de 1988. In: Clève, Clemerson Merlin; FREIRE, Alexandre. (coord.). *Direitos fundamentais e jurisdição constitucional*: análise, crítica e contribuições. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

BARROSO, Luís Roberto. A derrota da federação: o colapso financeiro dos estados e municípios. In: BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. *Da falta de efetividade à judicialização excessiva:* direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial, 2007. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/dl/estudobarroso.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional.* São Paulo: Saraiva. 1992.

_____. MARTINS, Ives Gandra da. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, v. 2. 3. ed., 2004.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BEZERRA, Helga Maria Saboia. Subsidiariedade: De noção aristotélica a princípio da União Europeia e seu reflexo na ordem econômica brasileira. *Revista de direitos fundamentais e justiça*, Porto Alegre, RS, ano 5, n. 17, p. 142-177, out./dez. 2011.

BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartida: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015.

_____; RECK, Janriê Rodrigues. A construção de categorias de observação do contrato público e suas relações com a corrupção a partir de uma perspectiva processualista e de utilização de uma metodologia do caso concreto. In: LEAL, Rogério Gesta, et. al. (Eds). *IV Seminário Internacional Hispano-Luso-Brasileiro sobre Direitos Fundamentais e Políticas Públicas.* Madri: Editora Bubok, 2018, p. 45-60.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2018.

_____. *Decreto n. 4.682*, de 24 de janeiro de 1923. Crea, em cada uma das emprezas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos ernpregados. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm>. Acesso em: 25 set. 2019.

_____. *Emenda Constitucional n. 29*, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm>. Acesso em: 25 set. 2019.

_____. *Lei n. 8.080*, de 19 de setembro de 1990a. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: < http://portal.saude.gov.br/portal/ arquivos/pdf/lei8080.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

_____. *Lei n. 8.142*, de 28 de dezembro de 1990b. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 25 set. 2019.

_____. *Lei n. 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 set. 2019.

_____. *Lei complementar n. 141*, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm>. Acesso em: 25 set. 2019.

_____. Ministério da Saúde. *Política nacional de plantas medicinais e fitoterápicos*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

_____. _____. *O SUS no seu município:* garantindo saúde para todos. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2009.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 4.190 MC-REF/RJ. Rel. Ministro Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2010, DJ: 11/06/2010, 2010 Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217> Acesso em: 30 ago. 2019.

BRITO, Carlos Ayres. *O regime constitucional dos Tribunais de Contas*. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002.

BORJA, Célia. *El derecho a la salud en las Americas:* estudios constitucional comparado. Washington: Organização Panamericana de La Salud, 1989.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas:* reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional.* 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAFFARATE, Viviane Machado. *Federalismo:* uma análise sobre uma temática atual. Jus Navigand, Teresina, v. 7, n. 59, s/p. out. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3249/federalismo-uma-analise-sobre-sua-tematica-atual>. Acesso em: 31 ago. 2019.

CAMARGO, Daniela Arguilar. *Federalismo no Brasil e na Alemanha:* o fortalecimento da esfera local a partir dos consórcios intermunicipais. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

CAMPELO, Valmir. O tribunal de constas no ordenamento jurídico brasileiro. In: SOUSA, Alfred José de, et. al. (Coord.). *O novo tribunal de contas:* órgão protetor dos direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e teoria da constituição.* 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARRAZZA Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de saúde, Responsabilidade pública e cidadania: a reforma sanitária como reforma do Estado. In: FLEURY, Sônia. *Saúde e democracia, luta do CEBES.* São Paulo: Lemos, 1997.

CARVALHO, Guido Ivan de; SANTOS, Lenir. *Sistema único de saúde:* comentários à lei orgânica da saúde: Lei n. 8.080/90 e 8.142/90. 3. ed. Campinas: Unicamp, 2002.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional:* Teoria do Estado e da Constituição Direito Constitucional Positivo*.* 15 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CASSEB, Paulo Adib. Federalismo: aspectos contemporâneos. *Coleção saber jurídico.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. Belo Horizonte, Del Rey, 2001.

CAVALCANTI, Thais Novaes. O princípio da subsidiariedade e a dignidade da pessoa: Bases para um novo federalismo. *Revista de Direito Constitucional e Internacional,* São Paulo, v. 67/2009, p. 258-277, abr./jun. 2009.

CAVALHEIRO, Andressa Francaro. *Direito à saúde no Brasil:* a estratégia saúde da família como possível mecanismo densificador. Maringá: Humanitas Vivens, 2013.

CEZNE, Andrea Nárriman. A Teoria dos direitos fundamentais: Uma análise comparativa das perspectivas de Ronald Dworkin e Robert Alexy. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 13, n. 52, p. 51-67, jul./set. 2005.

CHADID, Ronaldo. Os Tribunais de Contas e a eficiência das políticas públicas. *Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul*, 2013. Disponível em: <http:// www.tce.ms.gov.br/portal/admin/uploads/file/Artigo%20Cons%20Chadid.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.

CLÉVE, Clémerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (org.). *Direito constitucional:* organização do Estado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CONGRESSO NACIONAL DE CONSELHOS DE SAÚDE. *Relatório Final*. 1992. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/relatorio_9.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.

CORAZZA, Ana Helena Scalco. *Os contratos de gestão e os termos de parceria firmados entre as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público e os municípios para a execução de serviços públicos de saúde:* reflexões e propostas à luz da teoria da ação comunicativa. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

CORRALO, Giovani da Silva. *Curso de Direito Municipal*. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. O poder municipal na elaboração e execução de políticas públicas. 2012. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 116-130, jan/jun. 2012.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA,, Júlio César França (Orgs.). *Dicionário da educação profissional em saúde.* 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. *Tribunal de Contas:* evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

COSTA, Nelson Nery. *Direito Municipal Brasileiro.* 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

CRETELLA JUNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988.* Rio de janeiro: Forense Universitária, 1991.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves da. Um breve diagnóstico sobre a utilização do termo de ajustamento de gestão pelos tribunais de contas estaduais. *Interesse Público*, Porto Alegre, n. 58, p. 243-251, 2010.

_____. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. *Revista Brasileira de Políticas Públicas,* Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. Rio de Janeiro: Ática, 1968.

_____. *Elementos da teoria geral do Estado.* 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Direito Sanitário. In: BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação em Saúde. Departamento de Gestão da Educação em Saúde. ARANHA, Márcio Iorio (Org.). *Direito sanitário e saúde pública.* Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

_____. O direito à saúde. In: *Revista Saúde Pública*. São Paulo, v.22, 1988, p. 57-63. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v22n1/08.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2019.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. *As funções do Tribunal de Contas e o estado de direito*. Belo Horizonte, Fórum, 2010.

DELEON, Peter. The historical roots of the field. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press, 2006.

DELMONDES, Edna. *A interação do Tribunal de Contas com o Parlamento.* Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

DIMOULIS, Dimitri (coord.). *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro. *Estado de Direito e controle estratégico de contas.* Belo Horizonto: Editora D´Plácido, 2015.

DOWBOR, Ladislau. *Reprodução Social*. v. 3. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____. *O que é poder local*. Imperatriz: Ética, 2016.

DROMI, Roberto. *Modernización Del Control Público*. Hispania Libros: 2005.

DWORKIN, Ronald Myles. É o direito um sistema de regras. In: *Estudos Jurídicos*, São Leopoldo, v. 34, n. 92, p. 119-158, set./dez. 2001.

ELIAS, Alexandre Nemer. Direito sanitário: autonomia e princípios. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 47-64, jul.,/out., 2008.

EUROPA. *Tratado da União Europeia*, EU, 07 fev. 1992. Disponível em: < https:// europaeu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union _pt.pdf>. Acesso em: 27 set. 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil:* jurisdição e competência. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FERRAZ, Luciano de Araújo. *Controle da administração pública:* elementos para a compreensão dos tribunais de contas. Bleo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERREIRA, Gustavo Sampaio Telles. *Federalismo constitucional e reforma federativa.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. *Comentário à Constituição de 1988.* Campinas: Lumen iuris, 1989.

FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner; SARLET, Ingo Wolfgang. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: *Revista da Defensoria Pública*, São Paulo, v. 1, n. 1, 2007.

GABARDO, Emerson. *O jardim e a praça para além do bem e do mal* – uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese (Doutorado em Direito), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009a.

_____. *Interesse público e subsidiariedade*. Belo Horizonte, Fórum, 2009b.

GARELLI, Franco. Controle Social. IN: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coords). *Dicionário de políticas.* 11. ed. v. I. Trad. Carmen C. Varrialeet al. Brasília: EdUN, 1998.

GIROLDO, Camila Nayara; BOSSOLI, Marlene Lempfer. Autonomia municipal e federalismo fiscal brasileiro. *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 7, n. 3, p. 3-20, set./dez. 2012.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais:* paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola 1997.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Revista Saúde e Sociedade.* v. 13. n. 2., 2004.

GONÇALVES, Fernando. A Função do Controle diante da nova realidade do Estado. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília, n. 67, p. 51-71, jan./mar. 1996.

GONÇALVES, Vania Mara do Nascimento. *Estado, sociedade civil e princípio da subsidiariedade na era da globalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime Jurídico dos Tribunais de Contas.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

GUALDANI, Annalisa. *I servizi sociali tra universalismo e seletività*. Milano: Giufrè, 2007.

GUERRA, Evandro Martins. *Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas.* Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GUIMARÃES, Edgar. *Controle das Licitações Públicas.* São Paulo: Dialética, 2002.

HERMANY, Ricardo. *(Re) Discutindo o espaço local:* uma abordagem a partir do Direito Social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 2007.

_____. O princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade. In: LEAL, Rogério Gesta; REIS, Jorge Renato dos (Org.) *Direitos sociais & políticas públicas:* desafios contemporâneos*.* Tomo 5. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

_____. TOALDO, Adriane Medianeira. Gestão local da política pública: redimensionamento do pacto federativo em prol da eficácia da saúde pública no Brasil, 2016. In: *XII Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea:* II mostra nacional de trabalhos científicos. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14616>. Acesso em: 30 set. 2019.

HACHEM, Daniel Wunder. A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico: reflexos sobre algumas tendências do direito Público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, a. 13, n. 53, p. 133-168, jul./set., 2013.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha.* Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de Direito Constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

_____. *Direito constitucional.* Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

JENKINS, William I. *Policy Analysis:* a Political and Organizational Perspective. Londres: Martin Robertson, 1978.

JOÃO PAULO II. *Centesimus Annus*, 1991. Disponível em: < http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html>. Acesso em: 25 set. 2018.

JOÃO XXIII. *Mater et Magistra*, 1961. Disponível em: < https://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html>. Acesso em 25 set. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo.* 12 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KOTLINSKI, Ana Maria Benavides. O novo paradigma de políticas públicas: estado e sociedade civil, uma esfera ampliada. *Revista Direito em Ação*, v.8, n.1, p. 299-319, 2012.

KRELL, Joachim Andreas. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. *O Município no Brasil e na Alemanha:* Direito e Administração Pública comparados. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. Possíveis dimensões jurídico-políticas locais de direitos civis de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração Pública e Participação Social na América Latina.* Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

_____. A quem compete o dever de saúde no direito brasileiro? esgotamento de um modelo institucional. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 50-69, mar./jun. 2008.

_____. *Condições e possibilidades eficácias dos direitos fundamentais sociais:* os desafios do poder judiciário no Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

LECOVITZ, Eduardo; et. al. Política de Saúde nos Anos 90: Relações Intergovernamentais e o papel das NOB. *Revista Ciência saúde Coletiva.* ABRASCO. v.6 n. 2. p. 269-291, 2001. Disponível em: < https://www.scielosp.org/article/csc/2001.v6n2/269-291/>. Acesso em: 25 set. 2019.

LEITÃO, Alexandra. *Contratos interadministrativos*. Coimbra: Almedina, 2011.

LESBAUPIN, Ivo. *Poder local x exclusão social*: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil. 2. ed. Petrópolis, Vozes, 2011.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. Avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional, p. 399-416. In: SACHSIDA, Adolfo (Org.). *Políticas Públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018.

LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2007.

LIMA, Rogério de Araújo. Os artigos federalistas: a contribuição de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o surgimento do federalismo no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*. v.48. n.192. p. 125-136, out./dez., 2011.

LIMA, Ruy Cirne. *Sinopse de direito administrativo brasileiro.* Porto Alegre: Sulina, 1965.

MARTINS, Margarida Slema D' Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política.* Coimbra: Coimbra, 2003.

MARTINS, Wal. *Direito à Saúde.* Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa:* publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensões jurídicas das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas*: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo brasileiro.* 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Controle da administração pública.* 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed., São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 8. ed. rev. e atual - São Paulo: Saraiva, 2013.

_____. _____. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENEGUIN, Fernando B; FREITAS, Igor Vilas Boas de. Aplicação em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de casos. In: *Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado*, n. 123, mar., 2013. Disponível em: <www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html>. Acesso em: 30 out. 2019.

MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MILLON, Lara Vanessa. Participação popular nas políticas públicas municipais: eficácia e implementação. *Revista de Direito*, v.13, n.17, p. 59-71, 2010.

MIOLA, César. Tribunais de Contas: controle para a cidadania. *Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.* Porto Alegre, v. 14. n. 25, p. 204, jan/jun., 1996.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional.* 27. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

MOREIRA, Vital. *Administração autônoma e associações públicas.* Coimbra: Coimbra, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In: *Encontro Luso-brasileiro de Tribunais de Contas*. 1. ed. 2003, ESTORIL. Lisboa: T.C., 2004.

NINO, Carlos Santiago. *Ética y derechos humanos:* um ensayo de fundamentación. 2. ed. Buenos Aires: Astrea, 1989.

OLIVEIRA, Antônio Cândido de. *A democracia local:* Aspectos jurídicos. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. *Relações intergovernamentais e instrumentos e cooperação administrativa na federação brasileira*. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

PARDINI, Frederico. *Tribunal de contas da União:* órgão de destaque constitucional. Belo Horizonte: Faculdade de Direito da UFMG, 1997. (Tese de doutoramento em Direito).

PETIAN, Angélica. *O controle de constitucionalidade das leis e atos normativos pelos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Fórum Administrativo Direito Público, 2007.

PETTERSEN, Lilian Knupp. Os municípios e o meio ambiente: o papel dos municípios na proteção ao meio ambiente no sistema jurídico brasileiro. *Revista Ordem dos Advogados do Brasil*, v.40, n.90, p.39-49, 2010.

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes. *Direito à saúde:* uma perspectiva constitucionalista. Passo Fundo: UPF, 2003.

_____. *Comunicação e direito a saúde.* Sevilla: Punto Rojo Libros, 2016

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n. 43 (6), nov./dez. 2009.

PINTO, Élida Graziane. *Descompasso federativo no financiamento da saúde pública brasileira*, 2015.Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-abr-04/elida-pinto-descompassofederativo-financiamento-saude>. Acesso em: 30 jul. 2019.

PIO XI. *Quadragesimo Anno*. 1931. Disponível em: <https://w2.vatican.va/content/pius-xi/pt/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html>. Acesso em: 25 set. 2018.

PIRES, Maria Coeli Simões. Autonomia municipal no Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v.36. n.142. p. 143-166, abr./jun. 1999.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Direito Fundamental à Saúde*: regime jurídico constitucional, políticas públicas e controle judicial. 2013. 270f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito -Mestrado) -Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

PUCCINELLI JR, André. *O federalismo cooperativo e a reserva do possível no âmbito da saúde, educação e saúde pública*. Tese (Curso de direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2012.

QUADROS, Fausto de. *O princípio da Subsidiariedade no Direito Comunitário após o Tratado da União Europeia.* Coimbra: Almedina, 1995.

REIS, Elcio Fonseca. *Federalismo Fiscal:* competência concorrentes e normas gerais de Direito Tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

REZENDE, Conceição Aparecida Pereira. TRINDADE, Jorge. Manual de atuação jurídica em saúde pública. In: BRASIL. Ministério da saúde. Secretaria de gestão do trabalho e da educação na saúde. Departamento de gestão da educação na saúde. ARANHA, Márcio Iorio (Org.). *Direito sanitário e saúde pública.* Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil:* combater as desigualdades, garantir a diversidade*.* Brasília: UNESCO, 2010.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O problema central do controle na administração pública pode ser resumido ao debate sobre modelos? *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 33, n. 93, p. 55-73, jul./set. 2002.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Federalismo fiscal e reforma tributária. In: *Temas de Direito Constitucional Tributário.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

RIO GRANDE DO SUL*. Tribunal de Contas do Estado*. Consulta processual pública. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 01 ago. 2019.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Função da Auditoria Operacional na Avaliação e no Controle de Entidades Governamentais. *Revista do Tribunal de Contas da União*, n. 44, abr./jun., 1990, p. 67-79. Brasília, mar. de 1992.

RODRIGUES, Álvaro Pinto. *A atuação do Tribunal de Contas da União na gestão compartilhada da saúde*: análise a partir do controle social, 2009. 267 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Luterana do Brasil de Canoas, 2009.

ROSA, Roger dos Santos; et. al. *Fundos municipais de saúde:* novos instrumentos de gestão. Porto Alegre: Dacasa, 1999.

ROSEN, George. *Uma história da saúde pública.* Tradução de Marcos Fernandes da Silva Moreira. 2. ed. São Paulo: Hucitec; Unesp; Rio de Janeiro: Abrasco, 1994.

RÚA, Maria das Graças. *Análise das políticas públicas:* conceitos básicos, *mimeo,* s/d.

SANTOS, Angela Penalva. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan./jun. 2011.

SANTOS, Karine Silva dos. A possibilidade da concretização do princípio da subsidiariedade no Município: a ampliação das competências e a modificação na lógica relacional entre Estado e Sociedade. In: *Anais do XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na sociedade contemporânea; VII Mostra de trabalhos jurídicos e científicos,* Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2014.

SANTOS, Lenir. Judicialização da saúde e a incompreensão do SUS. In: SANTOS, Lenir; TERRAZAS, Fernanda (orgs.). *Judicialização da saúde no Brasil*. Campinas, SP: Saberes Editora, 2014. p. 130-133. Esse entendimento está em consonância com o art. 3º do Decreto 7.508/2011. BRASIL. Decreto 7.508, de 28 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm>. Acesso em: 05 jul. 2019.

_____. CARVALHO, Guido Ivan. *SUS*: Sistema Único de Saúde - comentários à Lei Orgânica da Saúde - Leis nº 8,080/90 e nº 8.142/90. 4.ed. Campinas: UNICAMP, 2006.

SARAIVA, Rute Gil. *Sobre o princípio da subsidiariedade:* gênese, evolução, interpretação e aplicação. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. rev. atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

_____. Algumas Considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988. In: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, n. 11, set./out./nov.2007.

_____. Os direitos fundamentais sociais na Constituição de 1988. In: *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 1, abr., 2001.

SCHMIDT, João P. Políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. 2018. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SCHWANTZ, Giuliani; OLIVEIRA, José Alfredo Fank de. Avaliação de Políticas Públicas pelo Tribunal de Contas do Estado: realidade ou desafio?, p. 30-31. *Achados de Auditores.* Porto Alegre: CEAPE – Sindicato de auditores públicos externos do TCE-RS, n. 8, jun. 2019. Disponível em: <https://www.ceapetce.org.br/ uploads/documentos/5d0791e3b1ea34.691453 93.pdf>. Acesso em: 01 set. 2019.

SCHWARTZ, Germano. Gestão compartida sanitária no Brasil - possibilidade de efetivação do direito à saúde. In: SCHWARTZ, Germano (Org.). *A saúde sob os cuidados do direito.* Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2003.

SILVA, Arthur Adolfo Cotias e. *O tribunal de contas da união na história do Brasil:* evolução histórica, política e administrativa, 1999. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file//fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24C00AE30014C56CD03AA5B0A&inline=1>. Acesso em: 30 set. 2019.

SILVA, Eliane de Sousa. *Auditoria operacional:* um instrumento de controle social. 2006. Disponível em: <http://www.tce.ba.gov.br/Publicacoes/conteudo/artigo1.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* 31. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2008.

_____. _____. 35. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SIRAQUE, Vanderlei. *O controle social da função administrativa do Estado:* possibilidades e limites na constituição de 1988. Dissertação (Mestrado em Direito), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. Controle de Constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo.* Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

SOUSA, Reyjane Selma de. ALMEIDA, Maria Irismar de. Programa saúde da família: uma estratégia de organização da atenção primária à saúde. In: NÓBREGA-THERRIEN, Silva Maria. ALMEIDA, Maria Irismar. (Orgs.) *Temas em saúde da família:* diversidades de saberes e práticas profissionais fundamentadas na pesquisa. Fortaleza: Eduece, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Márcia Teixeira de. O processo decisório na Constituição de 1988: Práticas institucionais. *Revista Lua Nova:* revista de cultura e política. São Paulo, n. 58, p. 37-60, 2003.

SPECK, Bruno Wilhelm. *Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. Regime constitucional dos municípios. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*. São Paulo, n. 34. p. 45-57, dez., 1990.

SWAROVSKY, Aline. *A importância da participação social na elaboração, implementação e execução de políticas públicas:* um estudo a partir da atuação do Conselho Municipal de Saúde de Santa Cruz do Sul como um espaço para a prática democrática deliberativa. 2011. 259 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2011.

TAVARES, André Ramos, *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Manual de auditoria operacional*. 3. ed. Brasília: TCU, 2010.

TOCQUEVILLE, Aléxis. *Democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TORRES, Silvia Faber. *O princípio da subsidiariedade no direito público contemporâneo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VALLÉS, Josep M. La política como resultado. In: *Ciencia Política:* una introducción. Barcelona: Ariel, 2002.

VASCONCELOS, Ciprino Maria de; PASCHE, Dário Frederico. O sistema único de saúde. In: CAMPOS, Gastão Wagner de Souza; [et. al.] (Orgs.). *Tratado de saúde coletiva*. 2. ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

WEICHERT, Marlon Alberto*. Saúde e federação na constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

WENDHAUSEN, Águeda. *O duplo sentido do controle social:* (des)caminhos da participação em saúde. Itajaí: Univalli, 2002.

WINSLOW, C.-E. A. *The untilled fields of public health*. Science, v. 51, n. 1306, p. 23-50, Jan. 1920. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1645011?seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 29 out. 2019.

ZELENOVSKY, Maria Antônia Ferraz. O Tribunal de Contas da União e os conselhos de saúde; possibilidades de cooperação nas ações de controle. In: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo (Org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo.* Brasília: Tribunal de Contas da União, p. 213-227,2006.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria Geral do Federalismo Democrático*. 2. ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.