

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**IRINEU FRANCISCO BARRETO JUNIOR**

**RAYMUNDO JULIANO FEITOSA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública II [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Irineu Francisco Barreto Junior; Raymundo Juliano Feitosa. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-846-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

---

### **Apresentação**

O XXX Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado no Centro Universitário Unichristus, na cidade de Fortaleza – Pará, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023 e elegeu o tema "Acesso à Justiça, solução de litígios e desenvolvimento" como eixo norteador dos seus trabalhos. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre dirigentes de PPGDs, professores e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

Com foco no aperfeiçoamento da gestão pública, o presente grupo de trabalho foi realizado sob a coordenação do Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa, da Universidade Católica de Pernambuco e Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior, do Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

Os estudos apresentados no GT reiteram a centralidade da governança pública na agenda jurídica contemporânea e como objeto de pesquisas conduzidas em todo o país.

Temas clássicos pautados no controle da administração pública permearam o grupo de trabalho, como a responsabilização dos agentes governamentais, assim como relacionados ao aperfeiçoamento da governança, implementação da participação social e implementação de inovações jurídicas que assegurem sua efetividade, juntamente com artigos voltados à adoção de novas tecnologias na administração pública, especialmente Blockchain e Inteligência Artificial.

Cabe salientar que o GT se insere, dessa forma, na agenda contemporânea de discussões que envolvem a modernização do Estado brasileiro com vistas ao avanço da racionalidade e economicidade governamentais. Essas abordagens, simultaneamente, expandem o escopo do direito administrativo e admitem a presença de desafios impostos à sociedade brasileira, especialmente voltados a materializar as promessas constitucionais que determinam a oferta de políticas públicas imprescindíveis para o exercício da cidadania.

Os coordenadores do GT convidam os leitores a conhecer o teor integral dos artigos, com a certeza de profícua leitura, e encerram essa apresentação agradecendo a possibilidade de dirigir os debates entre pesquisadores altamente qualificados.

Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa. Universidade Católica de Pernambuco.

Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior. Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

## **CONTROLE EXTERNO: A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

### **EXTERNAL CONTROL: THE EVALUATION OF PUBLIC POLICIES BY THE COURTS OF AUDITORS**

**Gilvanete Azevedo Ferreira**

#### **Resumo**

O presente estudo tem como objetivo analisar o papel do controle externo na avaliação das políticas públicas a partir dos Tribunais de Contas. Adota-se a pesquisa exploratória, com informações obtidas por meio de levantamento bibliográfico. O trabalho se divide, além da Introdução e das Considerações Finais, em três seguimentos: I) contextualiza a atividade de controle na administração e pública e o controle externo no Brasil; II) discorre acerca do papel constitucional dos Tribunais de Contas e; III) analisa as Políticas Públicas e a sua avaliação. A conclusão é de que o controle externo, positivado na Constituição Federal de 1988, tem papel de destaque na avaliação de políticas públicas, ainda que pareça se limitar à conformidade dos gastos versus a realização da despesa, os Tribunais de Contas promovem a busca pelo aperfeiçoamento da gestão pública e a orientação do jurisdicionado e tem enfrentado desafio para contribuir com a melhoria da administração pública brasileira

**Palavras-chave:** Controle externo, Tribunais de contas, Avaliação, Políticas públicas, Auditoria

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

This study aims to analyze the role of external control in the evaluation of public policies from the Courts of Auditors. Exploratory research is adopted, with information obtained through bibliographical survey. The work is divided, in addition to the Introduction and Final Considerations, into three segments: I) it contextualizes the activity of control in public administration and external control in Brazil; II) discusses the constitutional role of the Courts of Auditors and; III) analyzes Public Policies and their evaluation. The conclusion is that external control, enshrined in the Federal Constitution of 1988, has a prominent role in the evaluation of public policies, although it seems to be limited to the conformity of expenses versus the realization of expenses, the Courts of Accounts promote the search for improvement of public management and the guidance of the jurisdictional and has faced the challenge of contributing to the improvement of Brazilian public administration

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** External control, Courts of accounts, Assessment, Public policy. auditing

## INTRODUÇÃO

A evolução do Estado brasileiro perpassa pela evolução do próprio controle. Antes, bastava-se que fossem verificados os recursos públicos para atestar sua regularidade na execução dos gastos, mas hoje o escopo do controle é superior a esta limitação.

A escassez de recursos para fazer frente ao interesse público parece ser uma constante, contudo, a agenda política é forjada e ajustada tanto pela ideologia do governo quanto pelas necessidades da sociedade, resguardadas as devidas proporções o Estado não vive à margem dos anseios da sociedade.

Para implementar o interesse público a estrutura de Estado e de Governo atuam dentro de suas atribuições constitucionais, a fim de que juntas, consigam realizar os objetivos da república, seja para efetivação dos direitos fundamentais, seja para possibilitar o desenvolvimento do estado brasileiro.

Os poderes da República, definidos na Constituição Federal de 1988, representam uma estrutura harmônica que desempenham atividades típicas e atípicas, cujas atribuições foram positivadas, destaca-se, ainda, os respectivos mecanismos de controles, que ocorre intra e inter-poderes.

O controle externo é desenvolvido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos tribunais de contas. A Constituição Federal de 1988 determina no seu artigo 70 que “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

No exercício do controle externo o Tribunal de Contas possui como uma das suas atribuições a avaliação das ações e programas realizados a partir das decisões tomadas pelo gestor para atender ao interesse público considerando a eficiência, eficácia e efetividade. Por conseguinte, possui como finalidade fiscalizar a aplicação do dinheiro público na concretização dos direitos fundamentais por meio das políticas públicas.

Buscar mecanismos capazes de viabilizar o interesse público, à luz da juridicidade brasileira, tem sido um desafio para os acadêmicos e juristas, tendo em vista, a velocidade de mudanças na sociedade e as relações multinível entre as esferas público-privada.

As políticas públicas são essenciais para o desenvolvimento sustentável e estão vinculadas à atividade governamental. Para tanto, o Estado também deve ser capaz de avaliar tais políticas ofertadas à sociedade. Os Tribunais de Contas (BRASIL, 1988), como órgãos auxiliares ao Poder Legislativo - titular do controle externo - adotam diversos instrumentos para realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

O gênero da pesquisa é conceitual, trata-se de pesquisa teórica (GUSTIN *et al.*, 2020) elaborada a partir do estudo das características de criação e atuação dos Tribunais de Contas e da atividade de controle externo, bem como do referencial teórico de Políticas Públicas e sua avaliação. Em termos metodológicos, parte-se de abordagem qualitativa, apoiada em revisão da literatura, com uso do método dedutivo.

Busca-se compreender o como os Tribunais de Contas atuam na avaliação das políticas públicas, para tanto este trabalho se divide, além da Introdução e das Considerações Finais, em três seguimentos: I) contextualiza a atividade de controle na administração e pública e o controle externo no Brasil; II) discorre acerca do papel constitucional dos Tribunais de Contas e; III) analisa as Políticas Públicas e a sua avaliação.

## **1. O CONTROLE EXTERNO NO BRASIL**

Para a Ciência da Administração, o controle é reconhecido como uma das funções administrativas essenciais, cuja finalidade é assegurar que os resultados do que foi planejado, organizado e dirigido se ajustem aos objetivos previamente estabelecidos. Trata-se de um processo cíclico e repetitivo, em que cada etapa influencia e é influenciada pelas demais (CHIAVENATO, 2008).

Na Democracia, todo agente detentor de parcela de poder estatal está sujeito a múltiplos controle, logo, não existe democracia sem controle (LIMA, 2021). Apesar dos diversos conceitos de democracia, a definição de “poder em público”, sintetiza a obrigação dos governantes tornarem claras as suas decisões e que os governados as vejam (BOBBIO, 2000).

O controle da Administração Pública consiste no poder de fiscalização e correção que sobre ela, além de ser exercido pelos órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico (DI PIETRO, 2002).

Em seus artigos 70 a 74, o regulamentar o controle dos gastos públicos, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), estabeleceu dois tipos de controle: o externo e o interno (BRASIL, 1988).

A CRFB/88 assim determina na seção IX, que dispõe da fiscalização contábil, financeira e orçamentária:

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

O Poder Legislativo exerce o controle externo, auxiliado pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios (atualmente, Rio de Janeiro e São Paulo). Por controle interno, pode-se compreender aquele exercido pelo próprio Poder (CHIAVENATO, 2008).

A distinção de controle externo e controle interno resulta da classificação do controle da Administração Pública quanto à origem. Evidencia-se o sistema constitucional de freios e contrapesos, quando o Poder Legislativo controla os demais poderes, para assegurar o equilíbrio mútuo, mitigando o Princípio da Independência dos Poderes, o que só acontece nas hipóteses previstas na própria CRFB/88 (BARCHET, 2011).

O controle externo, no ordenamento jurídico brasileiro, pode ocorrer em três hipóteses: I) o jurisdicional, exercido pelo Poder Judiciário prescrito no art. 5º, XXXV, da CFRB/88 (princípio da inafastabilidade de apreciação judicial); II) o político, de competência do Poder Legislativo e característico do regime democrático de direito e; III) o técnico, exercido pelos órgãos de controle externo, para auxiliar os órgãos legislativos nas esferas de governo (LIMA, 2021). O escopo deste trabalho recai sobre este último.

A essencialidade do controle externo ao regime democrático de fiscalização sobre a gestão dos recursos públicos não resulta, exclusivamente, de sua positivação constitucional, mas tanto da arrecadação de receitas e da execução de despesas, quanto da avaliação dos resultados alcançados pelos órgãos, mediante a implementação de políticas públicas (LIMA, 2021).

O sistema de controle externo brasileiro consiste num conjunto de ações de controle desenvolvidas, com procedimentos e recursos próprios, por uma estrutura organizacional que



não integra aquela controlada a fim de fiscalizar, verificar e corrigir seus atos (FERNANDES, 2008).

Os dois principais sistemas de controle externo: de Cortes de Contas e de Auditorias Gerais. Para operacionalizar estes sistemas, as Entidades de Fiscalização Superior (EFS) possuem jurisdição sobre os estados nacionais e são órgãos máximos do controle externo (LIMA, 2021).

Os Tribunais de Contas seguem o padrão metodológico internacional proposto pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). No Brasil, o Instituto Rui Barbosa (IRB) desempenha a função de adaptar e organizar as orientações aos Tribunais de Contas, por meio de Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). O IRB editou a NBASP 9020, que corresponde a GUID 9020 – Evaluation of Public Policies da INTOSAI que orienta o modo adequado, científico e independente de avaliar as políticas públicas no âmbito dos Tribunais de Contas (BRASIL, 2020).

## **2. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Na Constituição de 1824 foram apresentados projeto para criação do Tribunal de Revisão de Contas e do Tribunal de Exame de Contas, sem sucesso. Em 1890, foi criado o Tribunal de Contas pelo Decreto nº 966-A. A Constituição de 1891 criou o Tribunal de Contas, que só foi instalado em 1893 com a finalidade de liquidar as contas de receitas e da despesa, além de verificar sua respectiva legalidade. A Revolução de 1930 enfraqueceu o Tribunal de Contas. Na Lei nº 830/1949 foi adotada a definição de “órgão auxiliar do Poder Legislativo”. Contudo em 1964 e em 1977 novos retrocessos mitigaram as competências do Tribunal. Somente com redemocratização e a promulgação da CFRB/88 o Tribunal de Contas da União (TCU) ganhou novas atribuições (ZYMLER, 2008).

Importante destacar o papel de Rui Barbosa que influenciou tanto em 1890 quanto em 1891 a instituição do Tribunal de Contas, que definiu com maestria o papel da instituição em sua célebre exposição de motivos (LIMA, 2021).

O Tribunal de Contas da União não está situado em nenhum dos Poderes da República, trata-se de órgão autônomo de estatura constitucional e atribuições próprias (BRASIL, 1988).

No Art. 71 da CRFB/88, estão elencadas as atribuições do Tribunal de Contas da União:

*Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

*I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;*

*II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;*

*III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;*

*IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;*

*V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;*

*VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;*

*VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;*

*VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;*

*IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;*

*X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;*

*XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.*

As competências do TCU também estão consagradas em sua Lei Orgânica de nº 8443/1992, além de outros normativos infraconstitucionais como a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, a antiga Lei de Licitações e Contratos nº 8666/1993 e a Nova Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021 (ZYMLER, 2008).

A doutrina é plural ao classificar as funções básicas desempenhadas pelo TCU: fiscalizadora, judicante, sancionadora, pedagógica, consultiva, informativa, normativa, ouvidoria e corretiva (ZYMLER, 2008).

Mantendo a simetria, os estados federados também possuem órgãos técnicos para auxiliar o Poder Legislativo no seu encargo de controle externo, instituídos e organizados sob os limites constitucionais. No Estado do Pará, o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios auxiliam, respectivamente, a Assembleia Legislativa do Pará e as Câmaras Municipais (PARÁ, 1989).

Tanto o Tribunal de Contas do Estado do Pará, quanto o Tribunal de Contas dos Municípios realizam a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de seus entes, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de seu Poder Executivo, na forma da lei (PARÁ, 1989).

Antes de 1988, havia previsão constitucional apenas de auditorias financeiras e orçamentárias. Com a CRFB/88, houve a ampliação do escopo das auditorias a cargo dos TCs. Ampliou-se o leque para as auditorias contábeis, patrimoniais e, de forma mais significativa para a mudança do papel do controle, operacionais. Assim, passou-se a ter a possibilidade de auditorias operacionais, que priorizam os valores da eficiência e da efetividade em relação aos da economicidade e da regularidade legalidade, além das anteriores auditorias de conformidade ou de legalidade, (POLLITT, 2008).

Os Tribunais de Contas brasileiros têm utilizado uma ferramenta que busca analisar os resultados da atividade administrativa dos órgãos e entidades, trata-se das auditorias operacionais que é um mecanismo que pode subsidiar a avaliação das políticas públicas ofertadas pelo Estado.

O papel de destaque das auditorias operacionais na tarefa de fiscalização ocorre devido à análise além dos aspectos estipulados na legislação, sendo vistas como uma oportunidade de melhorar a qualidade das entregas à sociedade.

### **3. A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Os direitos sociais (direitos fundamentais de segunda geração) foram implantados dentro do estado liberal que se utilizou das políticas públicas para surtir efeitos práticos, definindo assim a “inflação de direitos” que tornou mais complexa a fruição dos direitos humanos (BUCCI, 2006). Aduz a autora que, o estado social está condicionado a um estado

intervencionista nos assuntos econômicos do país e o novo constitucionalismo surgiu com a introdução dos direitos sociais, redefinindo a presença do estado na sociedade.

A Constituição de 1988 fixou como regra gerencial a descentralização político-administrativa na formulação e na execução das políticas públicas, que devem estar subordinadas à supremacia do interesse público e à dignidade da pessoa humana. A execução das políticas deve seguir o comando constitucional (princípios constitucionais que tem função integrativa), são destacados os princípios da legalidade e da dignidade da pessoa humana (LIBERATI, 2013).

Destaca-se a questão dos direitos sociais e das políticas públicas sob a ótica de Konrad Hesse, à luz de Robert Alexy, tipifica os direitos fundamentais como direitos à: proteção, organização e ao procedimento, prestações fáticas, prestações normativas e medidas estatais organizativas (BUCCI, 2006). A autora também trata da conceituação de políticas públicas enquanto programa de governo categorizando-os em: I) políticas públicas com suporte legal infraconstitucional; II) políticas públicas com suporte legal constitucional e III) políticas públicas de estado e políticas públicas de governo e formula o seguinte conceito: “políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Finalmente, constata que não há um conceito jurídico, mas uma metodologia jurídica, cujas tarefas são descrever, compreender e analisar as políticas públicas de modo a conceber formas e processos jurídicos correspondentes.

Os estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como “porquê” e “como, já os estudos em políticas públicas se concentram nas consequências da política (o que ela faz ou fez), reduzindo a pano de fundo aquelas questões. Embora não exista uma única, nem melhor definição, a mais conhecida é a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2007).

As “Políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública”. Por ciclo das políticas públicas, o autor ratifica como “procedimento” já que englobam leis, atos administrativos e fatos para alcance da finalidade, aduz que tais políticas públicas são cíclicas correspondendo à: I) definição da agenda pública; II) formulação e escolha das políticas públicas; III) implementação das políticas públicas e; IV) avaliação das políticas públicas. Além

de destacar como elementos das políticas públicas: o orçamento público, o planejamento público e a discricionariedade administrativa (FONTE, 2015).

Bucci defende a adoção de uma nova racionalidade, um renovado modo de agir do Estado, o qual se efetiva através de direito e políticas públicas. Para a autora:

*A abordagem DPP tem uma vocação aplicada, voltada à tradução do instrumentalismo em proposições juridicamente bem formuladas e adequadamente fundamentadas, com aptidão para a análise de problemas de concretos e contribuição para as soluções. Seu propósito é colaborar com a construção institucional do Estado brasileiro, na perspectiva democrática e da realização dos direitos fundamentais.*

Para o desenvolvimento de políticas públicas o Estado possui um papel central no processo e não residual. O fundamento das políticas públicas é a necessidade de concretização de direitos por meio das prestações positivas do Estado (BERCOVICI, 2006). Para tanto, as políticas públicas se materializam a partir de uma ação administrativa em que se pressupõe a existência de órgãos e orçamento (RECK; BITENCOURT, 2016).

Segundo Liberati, os Direitos Sociais assegurados não podem ser suprimidos por Emenda Constitucional e por legislação infraconstitucional. A vedação ao retrocesso possui duas vertentes: uma negativa (a partir do respeito à densidade normativa dos Direitos Sociais por parte do legislador); uma positiva (que é o dever do Poder Público de concretizar efetivamente a redução das desigualdades fático-sociais) e o estudo referente às políticas públicas está intrinsecamente relacionado à existência de um Estado Social, desde Weimar em 1919. O Estado deve seguir os princípios constitucionais relacionados à efetividade da Administração Pública, cuja direção é dada pelo legislador.

Para Bercovici (2006), o planejamento coordena, racionaliza e dá unidade de fins à atuação do Estado, já o plano é a expressão política geral do Estado é um ato de direção política que determina a vontade estatal por meio medidas coordenadas. Este é a concretização; aquele, o processo. O autor define que o Planejamento é um elemento da política pública, porém critica o fato de o Direito Administrativo ser insuficiente para fazer às necessidades prestacionistas do Estado Social. O planejamento deve fixar a diretriz. O Estado não pode ter sua atuação restringida pelo orçamento.

A política pública é resultado da atividade de uma autoridade provida de poder público e de legitimidade institucional e se apresenta sob a forma de um conjunto de práticas e diretrizes que promanam de um ou mais atores públicos. A constatação de que a implementação ou

execução de políticas públicas derivam de escolhas, por envolver conflitos entre as camadas sociais, que privilegiarão alguns em detrimento dos demais, ressalta o papel dos recursos para fomentar a concretude de direitos.

A obrigação de seguir uma política pública é inerente à administração pública, independentemente de se tratar de uma política pública de Estado ou de Governo, esta, representando menor estabilidade; aquela, vinculação às cláusulas constitucionais (MEDEIROS, 2023). Por constarem da CRFB/88 as políticas públicas de Estado trariam maior estabilidade, generalidade e exigibilidade, inclusive judicial (BITENCOURT; RECK, 2021).

Para a gestão das Políticas Públicas pelo Estado e a garantia dos Direitos Fundamentais é necessário o comprometimento do Estado e de seus administradores, para a formulação e execução das políticas públicas que efetivarão os direitos fundamentais. A efetivação do processo de escolha das políticas públicas tem seu fundamento, primeiro, na lei. A definição de prioridade inclui, de forma expressiva, o aspecto financeiro. A reserva do possível é uma condição de realidade que determina a submissão dos Direitos Fundamentais prestacionais aos recursos existentes. Para que esse princípio não seja convertido em uma postura absenteísta e limitadora do Estado, uma maior transparência no orçamento público acerca da definição de prioridades faz-se necessária (LIBERATI, 2013).

A avaliação de política pública é um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade. Por isso, a avaliação está se tornando cada vez mais importante para o debate público, uma vez que líderes políticos precisam tomar decisões baseadas em evidência (IRB, 2021).

Foi promulgada, recentemente, a Emenda Constitucional nº 109, que determinou que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei (BRASIL, 1988).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pode-se concluir que ao Tribunal de Contas compete a missão de acompanhar, fiscalizar e controlar a execução orçamentária relativa a realização e implementação de políticas públicas, de modo que o dinheiro público seja empregado em conformidade com as leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes, as quais devem garantir a

efetivação dos direitos fundamentais, bem como em relação a legitimidade e eficiência. Além disso, o controle exercido pela Corte de Contas não está restrito apenas a análise de despesa e receita no aspecto numérico e contábil, mas também assegurar que as despesas realizadas atendam aos interesses públicos contidos nas leis orçamentárias.

Às Cortes de Contas cabe avaliar a forma de organização das estruturas de Estado, além de sua ação governamental, a fim de fortalecer o diálogo democrático e contribuir para que as políticas públicas atinjam os resultados esperados.

O fomento às arenas de debate que podem instigar os diálogos institucionais é urgente, desde que sejam capazes de responder de maneira democrática e dialógica aos desafios da sociedade moderna, numa velocidade para além do processo legislativo, que é reativo e lento.

Os desafios para a avaliação de políticas são diversos: a análise prioritária da eficiência, em detrimento da efetividade; da conformidade, ao desempenho e a cultura sancionatória em vez de colaborativa.

O modelo administrativo precisa evoluir para acompanhar as mudanças da sociedade moderna. Resta claro que os modelos então vigentes (patrimonialismo, burocrático e gerencial) tem-se mostrado insuficientes para enfrentar os desafios do mundo moderno, o que impossibilita ao Estado desenvolver seu papel de indutor do desenvolvimento. Pode-se concluir que a atividade de controle externo é inerente ao Estado Democrático de Direito, tendo os Tribunais de Contas papel determinante para a avaliação de políticas públicas, a orientação dos jurisdicionados e a busca constante do aperfeiçoamento da gestão pública.

A busca pela melhoria na qualidade dos serviços prestados à sociedade deve ser uma bússola que guia a atividade estatal. Sabe-se que a execução de políticas públicas é uma atividade complexa, seja pela escassez de recursos, seja pelas variadas necessidades públicas e públicos-alvo, cabe ao governo escalonar essas prioridades e propor ações capazes de responder aos anseios sociais.

O papel dos tribunais de conta não é acessório, mas complementar, pois é preciso de uma ação articulada e planejada para que o controle externo seja efetivo, por meio do uso de ferramentas capazes de atuar prévia e concomitante à prestação de serviços à sociedade, uma saída pode ser o uso de auditorias operacionais concomitante à ação em detrimento da fiscalização à posteriori que busca a correção de desconformidades.

Buscou-se contribuir para o debate sobre o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas brasileiros na avaliação de políticas públicas por meio da ação governamental, mas é preciso reconhecer que o diálogo deve ser arena constante e multidimensional frente às crescentes demandas sociais.



## REFERÊNCIAS

BARCHET, Gustavo. **Direito Administrativo: teoria e questões com gabarito.** – 2. ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CEREJO, Saulo Baqueiro; OLIVEIRA Augusto de Oliveira. A Fiscalização de Políticas Públicas Educacionais: A Experiência do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. **Direito UNIFACS–Debate Virtual**, n. 275, 2023.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acesso em 22 ago 2023

BRASIL. Congresso Nacional (2000). Lei Complementar nº 101. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 4 ago. 2023.

BRASIL. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público: NBASP 9020 Avaliação de Políticas Públicas, Resolução IRB nº 03/2020.** Disponível em: [https://irbcontas.org.br/wpfd\\_file/resolucao-2020-03-20\\_-\\_irb-reorganizac%CC%A7a%CC%83o-das-nbasp-e-incorporac%CC%A7a%CC%83o-das-nbc-tasp/](https://irbcontas.org.br/wpfd_file/resolucao-2020-03-20_-_irb-reorganizac%CC%A7a%CC%83o-das-nbasp-e-incorporac%CC%A7a%CC%83o-das-nbc-tasp/), acesso em 02 ago 2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas.** Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (Secex Desenvolvimento), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec) e Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1\\_Referencial\\_controle\\_politicas\\_publicas.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/EF/22/A4/9A/235EC710D79E7EB7F18818A8/1_Referencial_controle_politicas_publicas.pdf). Acesso em: 02 ago 2023

BITTENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Políticas Públicas de Governo e de Estado - uma distinção pouco complexa: necessidade de diferenciação entre modelo decisório, arranjos institucionais e objetivos de políticas públicas de Governo e Estado. In **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, vol. 12, n. 3, p.631/667, set/dez 2021.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**/Norberto Bobbio; organizado por Michelangelo Bovero; tradução Daniela Baccacia Versiani. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2000 – 20ª Reimpressão.

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

CAPELLA, Ana Cláudia. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. – 2. Ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. - 2. ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito**. - 2. ed. - São Paulo, Saraiva, 2015.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. - 5. ed. rev., ampl. e atual. - São Paulo: Almedina Brasil, 2020

LEHNEN, Cristiane Vanessa; SOUZA, Taciana Lopes de; PEREIRA, Ryan Brwnner Lime. Avaliação de Políticas Públicas: O Papel dos Tribunais de Contas no Controle da Educação sob a Ótica da Auditoria Operacional. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 38, n. 1, 2020.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 9ª Ed. São Paulo: Método, 2021.

MEDEIROS, Jeanine Lykawka. A atuação do Tribunal de Contas e as Políticas Públicas de Saúde. **Caderno Virtual**, v. 1, n. 56, 2023.

NUNES, Gissele Souza de; MONTEIRO, Marcos Andre Alves; SECCHI, Leonardo. Perspectivas sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na Avaliação de Políticas Públicas. **Encontro Brasileiro de Administração Pública**, 2022.

PARÁ. Constituição Estadual de 1989, de 5 de outubro de 1989. Disponível em: <https://www.sistemas.pa.gov.br/sisleis/legislacao/228>. Acesso em: 31 jul. 2023.

POLLITT, Christopher et al. **Desempenho ou Legalidade: auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. **Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas**. In A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. Ativismo nos Tribunais de Contas. **Revista do TCU**, v. 1, n. 151, p. 33–47, 4 jul. 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1937>. Acesso em: 3 ago. 2023.

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa Políticas Públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. In: Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n .16, 2006.

BRASIL. Lei nº 8.443/1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm). Acesso em: 02 ago. 2023.

ZYMLER, Benjamin; ALMEIDA, Guilherme Henrique de La Rocque. **O controle externo das concessões de serviços públicos e das parcerias pública-privadas**. 2. ed. rev e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2008.