

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

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

DIRCEU PEREIRA SIQUEIRA

EDITH MARIA BARBOSA RAMOS

GERARDO CLÉSIO MAIA ARRUDA

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

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Dirceu Pereira Siqueira; Edith Maria Barbosa Ramos; Gerardo Clésio Maia Arruda. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-885-1

Modo de acesso: 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. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

Os artigos publicados foram apresentados no Grupo de Trabalho Direitos Sociais e Políticas Públicas III, durante o XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em Fortaleza - Brasil, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023, em parceria com o Centro Universitário Christus – Unichristus – Programa de Pós-Graduação em Direito – área de concentração – Direito, acesso à justiça e ao desenvolvimento.

Os trabalhos apresentados abriram caminho para importantes discussões relacionadas aos campos temáticos do GT, em que os participantes (professores, pós-graduandos, agentes públicos e profissionais da área jurídica) puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração o momento político, social e econômico vivido pela sociedade brasileira, em torno da temática central do evento – Acesso à Justiça, Solução de Litígios e Desenvolvimento. Referida temática apresenta os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica terão que enfrentar, bem como as abordagens tratadas em importante congresso, possibilitando o aprendizado consistente dos setores sociais e das políticas públicas.

Na presente coletânea encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Mestrado e Doutorado do Brasil, tendo sido apresentados, no GT – Direitos Sociais e Políticas Públicas III, 11 (onze) artigos de boa qualidade, selecionados por meio de avaliação cega por pares.

Os trabalhos ora publicados foram divididos em quatro eixos temáticos: Direitos sociais, desigualdade e vulnerabilidades; Direitos fundamentais e acesso à água potável; Direito à educação e cotas raciais e Políticas públicas e serviços públicos.

O primeiro eixo – Direitos sociais, desigualdade e vulnerabilidade aglutinou 3 (três) artigos, quais sejam: “A feminilização da pobreza e a precarização do trabalho da mulher” de autoria de Daniela Miranda Duarte e Regina Pereira Silva da Cunha; “O acesso à justiça e a possibilidade estratégica no âmbito do Supremo Tribunal Federal como ferramenta de transformação social para os grupos em condição de vulnerabilidade” de Vanessa Cristina Gavião Bastos e Daniela Miranda Duarte e o artigo intitulado – “ODS 10 da Agenda 2030: o Estado de Sergipe sob perspectiva da redução das desigualdades” de autoria de Carlos Alberto Ferreira dos Santos, Riclei Aragão Neto e Carlos Augusto Alcântara Machado.

O segundo eixo conjugou 2 (dois) artigos em torno da temática central dos Direitos fundamentais e o acesso à água potável, são eles: “A multifuncionalidade do direito fundamental de acesso à água quando exercido por meio dos serviços públicos de abastecimento” de João Hélio Ferreira Pes e Jaci Rene Costa Garcia e o artigo “Democratização e sustentabilidade do acesso à água potável como direito humano fundamental social” de João Hélio Ferreira Pes, Micheli Capuano Irigaray e Elany Almeida de Souza

O terceiro eixo girou em torno da temática do Direito à educação e cotas raciais que agregou 3 (três) artigos – “Cotas raciais em concursos públicos – mirando o revés na aplicabilidade da política pública em estudo de caso” de autoria Daiana Maria Santos de Sousa Silva e Miquelly Barbosa da Silva; “Educação e direitos humanos nas prisões” desenvolvido por Janaina de Araújo Andrade o artigo intitulado “O Direito à educação e as políticas públicas” de autoria de Ivan Dias da Mota e Giovanna Christina Moreli Alcantara da Silva

Políticas públicas e serviços públicos é o quarto eixo, que agregou 3 (três) artigos, quais sejam: “O Tribunal de Contas da União (TCU) como ator no ciclo de políticas públicas” desenvolvido por Flávio Garcia Cabral, Paulo Roberto Soares Mendonça e Ligia Maria Silva Melo de Casimiro; “Programa minha casa minha vida e a sua base mercadológica de uma política econômica habitacional” de autoria de Sabrina Durães Veloso Neto, Flávio Couto Bernardes e Giovani Clark e o artigo “Transporte coletivo como meio de efetivação à acessibilidade das pessoas com deficiência ao ambiente urbano” de autoria de Sonia Vilhena Teixeira e Clara Sacramento Alvarenga.

O próprio volume de trabalhos apresentados demonstra a importância dos Direitos Sociais e de sua articulação com as Políticas Públicas, bem como da relevância da pesquisa e do estudo sobre estratégias de enfrentamento das desigualdades e das vulnerabilidades sociais e econômicas. As temáticas apresentadas são fundamentais para consolidação do paradigma do Estado democrático de direito, no sentido de conciliar as tensões entre os direitos sociais, as vulnerabilidades econômicas e as aceleradas modificações da sociedade contemporânea.

Agradecemos a todos os pesquisadores da presente obra pela sua inestimável colaboração e desejamos a todos ótima e proveitosa leitura!

Prof. Dr. Dirceu Pereira Siqueira

Profa. Dra. Edith Maria Barbosa Ramos

Prof. Dr. Gerardo Clesio Maia Arruda

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) COMO ATOR NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS (TCU) AS AN ACTOR IN THE PUBLIC POLICY CYCLE

Flávio Garcia Cabral ¹
Paulo Roberto Soares Mendonça ²
Ligia Maria Silva Melo de Casimiro ³

Resumo

O artigo investiga a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) no ciclo de políticas públicas. Objetiva-se apurar se o TCU participa da conformação das políticas públicas e de que forma isso ocorre. Trata-se de questão atual e que demanda investigação, em especial quando se constata uma participação cada mais mais ativa do TCU no exercício da atividade administrativa. Utiliza-se o método de abordagem indutivo, possuindo natureza descritiva e exploratória quanto aos fins e bibliográfica em relação aos meios. Conclui-se que a Corte de Contas da União tem se mostrado importante ator em todas as fases do ciclo de políticas públicas (agenda, formulação, implantação e avaliação), atuando por meio de múltiplas abordagens e instrumentos, como por intermédio da emissão dos pareceres prévios de contas de governo, realização de auditorias operacionais, atuação pedagógica por meio da elaboração de guias, tomada de decisões reiteradas e participação direta junto ao Poder Executivo na construção de agendas e formulação de atos normativos.

Palavras-chave: Controle da administração, Políticas públicas, Tribunal de contas da união, Ciclo de políticas, Auditorias operacionais

Abstract/Resumen/Résumé

The article investigates the performance of the Federal Court of Accounts (TCU) in the cycle of public policies. The objective is to determine whether the TCU participates in shaping public policies and how this occurs. This is a current issue that demands investigation, especially when one sees an increasingly active participation of the TCU in the exercise of administrative activity. The inductive method of approach is used, having a descriptive and exploratory nature in terms of purposes and bibliographic in relation to means. It is concluded that the Federal Court of Accounts has proved to be an important actor in all

¹ PÓS-DOCTOR PELA PUCPR; DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIRIO

² PROFESSOR TITULAR DA UNIRIO; DOCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS DA UNIRIO.

³ DOUTORA PELA PUCPR; PROFESSORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC

phases of the public policy cycle (agenda, formulation, implementation and evaluation), acting through multiple approaches and instruments, such as the preliminary reports of government accounts, carrying out operational audits, pedagogical work through the preparation of guides, repeated decision-making and direct participation with the Executive Branch in the construction of agendas and the formulation of normative acts.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administration control, Public policy, Federal court of accounts, Policy cycle, Operational audits

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 é um produto do movimento neoconstitucionalista ocorrido no século XX e que tem como elemento aglutinador um vasto rol de direitos fundamentais.

Estes direitos, de modo a serem efetivados, demandam a participação de múltiplos personagens, bem como um planejamento de ação governamental, estruturado em especial por meio de políticas públicas.

Embora vários atores sejam frequentemente analisados na formação das políticas públicas, a exemplo do Legislativo e do Executivo, outros ainda permanecem esquecidos ou analisados de maneira residual e rasa. Este ainda é o caso do Tribunal de Contas da União (TCU).

Deste modo, a problemática a ser desvelada ao longo do artigo é se o Tribunal de Contas da União possui atribuição para atuar no ciclo de políticas públicas e, caso positivo, de que forma isso ocorre.

A pesquisa exposta nesse artigo justifica-se pela constatação de que o TCU tem sido cada vez mais um ator presente no exercício da atividade administrativa, sendo primordial compreender então qual seu papel no desenvolvimento de políticas públicas.

Apresenta-se como objetivo nesse artigo apurar de que maneira o TCU atua ao longo do ciclo de políticas públicas. Para tanto, pode-se destrinchar o objetivo geral nos objetivos específicos de indicar as etapas do ciclo de políticas públicas; apontar as funções desempenhadas pelo Tribunal de Contas da União; e, por fim, apurar se o TCU teria atribuição (e de que maneira) para interferir ao longo da formação das políticas públicas.

O artigo se estrutura da seguinte maneira: no primeiro capítulo são trazidas considerações conceituais sobre políticas públicas e seu ciclo de formação. Ato contínuo, no segundo capítulo, é apresentada a figura do Tribunal de Contas da União, indicando, de maneira ampla, qual sua função no ordenamento jurídico brasileiro. Adiante, no terceiro capítulo, desenvolve-se a análise concernente à possibilidade do TCU atuar no processo de políticas públicas e que de modo ele é capaz de interferir nesse ciclo. Por derradeiro, ilustra-se a relação do TCU e das políticas públicas por meio do Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) de 2022.

Para a realização do artigo, utiliza-se o método de abordagem indutivo, possuindo natureza descritiva e exploratória quanto aos fins e bibliográfica em relação aos meios.

1 - O ciclo de formação das políticas públicas e seus atores

A compreensão e estudos sobre políticas públicas, em particular no campo jurídico, são questões relativamente recentes, tendo ganhado algum relevo somente após a Constituição de 1988.

De imediato, pode-se definir políticas públicas como sendo "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" (BUCCI, 2002, p.241).

Observa-se que um aspecto essencial das políticas públicas, que é o que a define como verdadeiramente pública, é a sua intenção em responder a um problema público (SECCHI, 2014). Nessa toada, é certo que a materialização de direitos não deve ser concebida somente por intermédio de princípios e regras, dependendo igualmente de formulação de políticas públicas, considerado o risco de transformarem-se em "normas mortas" (CASIMIRO; SOUZA, 2020, p.607).

Ademais, conforme Maria Paula Dallari Bucci (1997, p.91), seria a função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – o fundamento imediato dessas políticas.

Há, por evidente, diversos métodos para se investigar a temática. Sem a pretensão de esgotamento, realizando-se um reduzidíssimo corte, somente de modo a se construir elementos conceituais necessários para o desenvolvimento do artigo, pode-se estudar as políticas públicas por meio da sua estruturação como sendo um processo¹, que ocorreria de maneira cíclica.

Não se desconhece, por evidente, que essa abordagem cíclica das políticas públicas está sujeita a críticas, as quais se baseiam, essencialmente, "no fato de que a descrição do processo é seqüencial e ordenada, pressupondo-se que todas as alternativas são

¹ "Em relação a elas [políticas públicas], mais importantes que os objetivos ou as metas temporais fixadas será o processo de sua realização, a partir dos parâmetros fixados em lei" (BUCCI, 1997, p.97).

cuidadosamente discutidas para o alcance dos objetivos (modelo racional-abrangente), quando, na prática, a elaboração da política é complexa e interativa" (PINTO, 2008, p.29).

Não obstante, ciente do seu aspecto limitador², ainda assim mostra-se como instrumento capaz de construir uma matriz mínima para a elaboração e implementação de políticas públicas, que auxilia os gestores e pesquisadores a compreenderem o aspecto processual e plural sobre o qual elas se estruturam³.

Seguindo essa abordagem, Klaus Frey (2000, p.226) estabelece a análise do ciclo em 5 etapas⁴: percepção e definição de problemas; *agenda-setting*; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; e avaliação de políticas.

Janrie Rodrigues Reck, por sua vez, propondo uma investigação jurídica, sintetiza em 4 principais fases o ciclo das políticas públicas: agendamento; formulação, implantação e avaliação (RECK, 2023, p.43). Sem prejuízo de variações conceituais, trabalhar-se-á nesse artigo com essa proposta sintética das 4 etapas.

Desta maneira, a primeira etapa, que representa a incorporação de problemas na agenda dos governos, acaba sendo o ponto de partida para a elaboração de propostas de políticas públicas e de ação governamental. Essa fase envolve diversas partes, que têm início com o “acatamento” de um assunto pelo governo, com a sua inclusão no debate público, capturando a atenção dos elaboradores da política (definição da agenda). Em seguida, haveria a legitimação da decisão, momento no qual se busca apoio político dos atores envolvidos com a política pública, para a obtenção da sua aprovação (PINTO, 2008, p.28).

Sobre a segunda etapa, qual seja, da formulação da política pública, tem-se que é a fase de criação dos objetivos gerais e específicos da política, dos modelos de funcionamento

² “É um processo que serve muito mais como recurso de análise do que como referência a um fato real” (RODRIGUES, 2010, p.47).

³ Essa estruturação do ciclo de políticas públicas, reduzindo o fenômeno a uma matriz decomposta analiticamente, é própria dos estudos jurídicos que envolvem a filosofia da linguagem e apresenta grande utilidade na compreensão normativa e de fenômenos jurídicos. Pode-se citar, destarte, que "as conclusões advindas da regra matriz se referem à estruturação de uma norma padrão, afeta a qualquer ramo jurídico, porquanto se conformam na estrutura hipotético-condicional, conectada por um modal deôntico (se ocorrer tal evento, deve ocorrer tal consequência). Ou seja, é possível realizar uma análise apurada das normas administrativas decompondo-as, por meio de um estudo linguístico de signos, em hipótese e consequente, de modo a compreendê-las melhor, facilitando a detecção de vícios em seus elementos ou mesmo uma possível inconstitucionalidade” (CABRAL; SARAI, 2023, p.976).

⁴ A divisão das etapas pode ser estruturada de variadas formas. Celina Souza, por exemplo, trabalha com a concepção de que o "ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação” (SOUZA, 2006, p.29).

dos atores envolvidos, bem como os modelos de decisão em funcionamento (RECK, 2023, p.23).

A terceira etapa, por sua vez, engloba não só a simples implementação de condições materiais para que a política pública entregue suas prestações, mas também o encadeamento contínuo e regular de decisões com base nos modelos de organização e decisão a partir de organizações e voltado a essas prestações da política pública (RECK, 2023, p.166).

Por último, a fase de avaliação pode ocorrer em três diferentes etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) ou depois (*ex post*). Válido considerar que os parâmetros de avaliação devem ser claramente expostos, a fim de que esta etapa sirva adequadamente para a melhoria das atividades em curso e para a formação dos envolvidos mais diretamente com a política. Soma-se que as avaliações encerram o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a consideração de novos problemas públicos e suas soluções (RAEDER, 2014, p.135).

Ato contínuo, ademais dessa perspectiva analítica da formação das políticas públicas, a apuração dos atores que participam desse processo é relevante para a sua compreensão.

A depender de qual fase do ciclo que se esteja analisando, podem-se identificar mais ou menos atores envolvidos, bem como maiores protagonismos de certos sujeitos em determinadas etapas e um papel coadjuvante em outras. Na esfera de formulação, *e.g.*, o Poder Legislativo é um dos principais atores (embora não exclusivo), não possuindo o mesmo destaque na fase de implementação.

De maneira ilustrativa, sem prejuízo de variações doutrinárias, pode-se indicar como atores das políticas públicas os Poderes Executivo e Legislativo; a mídia; as organizações empresariais; a Academia; a sociedade civil; o Ministério Público; o Tribunal de Contas; e o Poder Judiciário (RECK, 2023, p.191-216).

De qualquer maneira, a forma de participação bem como quais atores podem-devem atuar nesse processo é questão mutável, comportando a inclusão de novos protagonistas bem como a ressignificação das formas de agir. Percebe-se, por exemplo, que no modelo processual tradicional não se levava em conta o fenômeno da judicialização das políticas públicas, o que ocasionava falhas do ciclo, tanto em sua sequência como em seus atores tradicionais (BARREIRO; FURTADO, 2015). Dito de outro modo, tanto o processo de políticas públicas interpretado diante da possibilidade de judicialização, como a atuação ativa

do Poder Judiciário nesse iter, é questão que deve compor o ciclo das políticas públicas para que haja uma maior aproximação da realidade.

É nesse sentido que se deve pensar no papel a ser desempenhado pelo Tribunal de Contas da União nesse processo, questão essa que será abordada nos tópicos subsequentes.

2- As competências do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União, instituição centenária no Brasil, é órgão que atua, conjuntamente com o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da Administração Pública.

A figura do TCU no Brasil, sem se pretender esmiuçar o aspecto histórico desta Corte de Contas, reporta-se ao jurista Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda no Governo Provisório, que em 1890 encaminhou ao Marechal Deodoro da Fonseca o Decreto nº 996-A, prevendo a criação de um Tribunal de Contas, “ao qual incumbiria a revisão e o julgamento de tôdas as operações concernentes à receita e despesa da República” (BARBOSA, 1999, p.253).

Posteriormente, todas as Constituições brasileiras previram em seu texto a figura do TCU, alternando-se com competências em maior ou menor medida, eclodindo na Constituição

Cidadã de 1988, que prevê em seu artigo 71⁵ o rol mais amplo de atribuições voltadas à Corte de Contas.

Em termos amplos, sua missão se refere ao controle dos gastos públicos, cabendo fiscalizar e julgar as contas de todos aqueles que, em certa medida, tiveram contato com patrimônio público.

Deveras, a leitura do artigo 70 da Constituição, de maneira isolada, parece conferir ao TCU uma competência amplíssima para controlar qualquer ato administrativo, em especial quando menciona a fiscalização operacional. Não obstante, verifique-se que o artigo 70 deve ser lido em conjunto com as atribuições expressas do artigo 71, nas quais se verifica, tomando como exemplo os incisos II e VI, que os atos passíveis de controle pelo TCU são aqueles que

⁵ 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.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

tenham pertinência imediata e direta com questões patrimoniais/orçamentárias (em sentido amplo) da Administração Pública (CABRAL, 2020, p. 470).

Veja que para o desempenho de tão importante mister, de nítido caráter republicano, é fundamental a existência de um quadro de pessoal qualificado, aliado a uma estrutura física adequada, e uma série de prerrogativas inerentes aos cargos da Corte de Contas que permitam que as finalidades constitucionais sejam atendidas, sempre em atenção ao regime jurídico de Direito Público.

Para que o TCU alcance sua missão, dentro dos limites constitucionais que lhe são impostos, há a necessidade de uma atuação desempenhada com a seriedade que as atribuições constitucionais demandam. É nessa toada que o TCU é compreendido "como órgão eminentemente técnico" ou ainda como um "órgão técnico especializado, detentor de competências constitucionais específicas de Órgão de fiscalização" (ALMEIDA, 2001, p.18).

As atribuições do TCU, para fins didáticos, tendem a ser agrupadas pela doutrina em grupos afins, facilitando o entendimento e visualização das competências ministeriais. Tem-se, assim, uma gama de variações doutrinárias acerca do referido agrupamento, podendo-se citar, de forma meramente exemplificativa, as considerações de Guilherme Henrique de la Rocque Almeida (2008, p.103), que traz à baila nove funções precípua do Tribunal, sendo elas a fiscalizadora, judicante, sancionadora, pedagógica, consultiva, informativa, normativa, ouvidora e corretiva, ou ainda as de Hamilton Fernando Castardo (2007, p.84-85), que de forma sistêmica elencam oito funções, citando-se a de fiscalização, consulta, informação, julgamento, sanção, correção, normatização e função de ouvir denúncias. De maneira mais restrita, Evandro Martins Guerra (2007, p.115) traz à colação uma classificação mais simples, mencionando quatro funções principais: consultiva, informadora ou opinativa, contenciosa ou jurisdicional e sancionatória ou corretiva.

Cabe apurar nos capítulos que se seguem se, dentro desse rol de competências que possui, competiria ao TCU atuar em algum momento do ciclo de políticas públicas e de que maneira.

3 - A participação do TCU no ciclo de formação das políticas públicas

De início, veja que, de maneira expressa e textual, não há na Constituição Federal atribuição do Tribunal de Contas da União para atuar como ator durante o ciclo de formação das políticas públicas. O rol de atribuição do artigo 71, bem como os demais dispositivos constitucionais do texto constitucional nada indicam acerca de uma competência ampla ou específica voltada especificamente à Corte de Contas para participar do processo de elaboração e/ou implantação de políticas públicas.

Sem embargo, a previsão do artigo 37, §16, incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021, traz uma disposição geral prevendo 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."

Aqui já seria possível incluir, dentro do rótulo conceitual de administração pública, a figura da Corte de Contas, o que indicaria uma autorização ampla para sua atuação na fase de avaliação de políticas públicas.

De qualquer modo, deve-se ter claro que a não indicação expressa do TCU como atuante no ciclo de políticas públicas não pode ser interpretado como uma vedação, já que, analisando o texto constitucional, também não há de maneira patente a fixação de outros órgãos como sendo partícipes desse processo. É dizer, de maneira expressa a Constituição Federal pouco⁶ dispõe sobre um ciclo linear de políticas públicas e quais seriam os atores que podem/devem participar desse processo.

Conforme expõe Janriê Rodrigues Reck, embora não haja uma previsão expressa no texto constitucional para que o Tribunal de Contas possa efetivar avaliação/controle das políticas públicas, não haveria incompatibilidade em se conferir uma interpretação ampliativa para que a Corte possa proceder dessa maneira. Assim, cabe ao TCU não só avaliar a conformidade da atuação da Administração Pública a modelos, mas também avaliar os resultados das políticas públicas, inclusive com a apresentação de sugestões de mudanças (RECK, 2023, p.214).

A participação das Cortes de Contas nas políticas públicas começa a ganhar destaque quando se apura uma deficiência, dos próprios atores primordiais, em compreender de

⁶ Embora a estruturação da Constituição brasileira ao redor das políticas públicas perpassse todo arcabouço de direitos fundamentais, bem como a sistematização das regras orçamentárias, dentre outros, observa-se que a expressão "políticas públicas" aparece somente 4 vezes ao longo da Constituição de 1988.

maneira mais ampla as políticas por eles mesmos pensadas e implementadas. Assim, a despeito das poucas alterações no arcabouço legal do sistema de controle, o desenvolvimento e o reforço institucional dos Tribunais de Contas geraram como efeito a ampliação de suas funções no ciclo das políticas públicas. Justifica-se esta alteração de papéis pela mudança do paradigma burocrático-weberiano para um modelo gerencial, visando a avaliar resultados finalísticos. Nesses termos, o papel da Corte de Contas é visto como estratégico a fim de direcionar a Administração Pública para o interesse público, uma vez que os governos vêm se mostrando aquém dessa tarefa (LOPES; GRIN; TEIXEIRA; REHNER, 2023, p.480).

Com esse novo perfil, que emerge a partir do texto constitucional de 1988, tem-se que a visão geral do controle contemporâneo tem como um de seus pilares novos focos estratégicos do controle, quais sejam, controle da gestão fiscal, controle e avaliação de políticas públicas e controle antifraude. Nesta toada, os Tribunais de Contas recebem uma carga adicional de responsabilidades e passam a exercer seus deveres constitucionais de forma mais abrangente e inovadora. Passar a avaliar os ciclos das políticas públicas tornou-se central para a garantia da efetividade das ações governamentais, sem que deva induzir, obviamente, a controles excessivos que causem mais burocracia e paralisia (CHAMOUN, 2020, p.315; 330).

Analisando de maneira mais específica o papel dos Tribunais de Contas e as políticas públicas, Gabriel Heller alega que a Corte pode e deve realizar suas fiscalizações em qualquer das fases do ciclo de política pública. No tocante ao estabelecimento da agenda, o Tribunal pode ser o ator que leva ao conhecimento da Administração ou do Legislativo a existência de um problema, bem como pode contribuir para uma definição mais clara e precisa de uma situação indesejada. Ademais, é igualmente possível que o órgão de controle constataste, em uma política pública já em andamento, falhas ou irregularidades em sua formulação, bem como a desconformidade da implementação ou da execução em relação à alternativa legalmente estabelecida. Ainda, também se justifica que o Tribunal de Contas examine se o acompanhamento, como supervisão concomitante, e a avaliação, realizada a *posteriori*, estão sendo realizados na forma exigida pela legislação e pelo inafastável dever de boa administração (HELLER, 2019, p.155).

Sem embargo, dentre todas as fases do ciclo de política, a faceta mais evidente da atuação do TCU diz respeito à etapa de avaliação. Embora nos escritos tradicionais a Corte de Contas por vezes não seja tratada como um ator nesse momento, é certo que, ao menos diante

da conformação constitucional brasileira pós-1988, é inegável a contribuição dada pelo Tribunal.

Dentre os vários instrumentos fiscalizatórios que o Tribunal de Contas possui, ganha destaque para a controle das políticas públicas as auditorias operacionais⁷. Trata-se de instrumento para o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento (ISSAI 3000/17).

Conforme descreve o próprio TCU, os relatórios de auditoria operacional podem variar consideravelmente em escopo e natureza, informando, por exemplo, sobre a adequada aplicação dos recursos, sobre o impacto de políticas e programas e propondo mudanças destinadas a aperfeiçoar a gestão. Pela sua natureza, as auditorias operacionais são mais abertas a julgamentos e interpretações e seus relatórios, conseqüentemente, são mais analíticos e argumentativos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2020, p.22).

Calha indicar que o papel das auditorias operacionais adquire ainda mais destaque ao se observar as previsões constantes nas Leis de Diretrizes Orçamentárias federais, que passaram expressamente a atribuir ao TCU o encaminhamento, à Comissão Mista a que se refere o §1º do art.166 da Constituição, de quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais objeto das referidas auditorias realizadas para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária do ano subseqüente⁸.

Veja que essa atuação avaliativa do TCU em relação às políticas públicas deve ter flexibilidade suficiente para abarcar diferentes estágios ou fases de políticas públicas em desenvolvimento. Destarte, deve-se considerar a política pública a partir de macro perspectivas e, com base nisso, ter sensibilidade analítica para identificar lacunas ou dissonâncias entre iniciativas, técnicas e instrumentos de gestão utilizados pelos diferentes atores que compõem o arranjo de governança da política pública (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014, p.25).

⁷ Há Tribunais de Contas, inclusive, que promovem uma maior especificação dos instrumentos de auditoria, tratando pontualmente de fiscalizações relacionadas a políticas públicas. É o caso, *e.g.*, da Análise das Funções de Governo, prevista no Tribunal de Contas do Município de São Paulo e que vem regulamentada pela Resolução TCM-SP nº 16/2020.

⁸ Na última LDO, constante na Lei nº 14.436, de 2022, essa previsão encontra-se estampada no artigo 150.

De qualquer modo, ainda é possível identificar outras formas de interferência do TCU, mesmo que indiretas, ao longo das demais etapas do ciclo das políticas públicas.

Citem-se, primeiramente, os pareceres prévios das contas de governo (artigo 71, inciso I, da CF/88) como instrumentos hábeis a indicar temáticas a serem inseridas na formação da agenda de políticas públicas.

Embora não se trate de um documento de cunho vinculante, a tradição demonstra que a elaboração dos pareceres é iniciada por um apanhado de aspectos econômicos e demais temas relacionados a áreas de relevância identificadas pelo Tribunal. A Corte, ainda que de maneira casuística na maior parte das vezes, traz nos pareceres temáticas que sobrepõem em algum grau de importância, sendo um importante indicativo para o Poder Executivo e Legislativo de assuntos a serem levados em consideração na formulação da agenda (CABRAL, 2014, p.224).

De fato, tome-se como exemplo o parecer das contas de governo do ano de 2008, no qual o voto dos Ministros girou ao redor da temática da Educação (que foi o tópico chave já eleito como Tema de Maior Significância pelo TCU) ou ainda os debates sobre segurança pública e seguridade social, ocorridos no parecer de 2006 (CABRAL, 2014, p.225-225).

Na fase de formulação das políticas públicas a Corte também possui um papel relevante, ainda que de forma indireta. A modelagem de políticas públicas pelos Tribunais de Contas ocorre por meio da edição de reiteradas decisões pela Corte, as quais condicionam a atuação do administrador público; por meio de avaliações de políticas públicas já implementadas, que fazem com que o gestor redimensione suas políticas em razão dos apontamentos feitos pelo Tribunal; e quando exerce seu poder normativo (RECK, 2023, p. 202).

Outro aspecto relacionado, no qual se nota uma atuação mais efetiva do Tribunal, refere-se à implementação da política. Aqui, o agir da Corte acaba sendo intercalado com a citada modelagem e com a fase de avaliação, em especial por meio da realização de fiscalizações de caráter concomitante.

Nesse caso pode-se elencar como exemplo a deliberação feita pelo TCU no bojo do Acórdão 528/2015 - Plenário, que determinou à Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) do TCU que institua processo de trabalho específico e contínuo para o acompanhamento do Plano Nacional de Educação (decênio 2014 a 2024), a fim de apurar a

evolução do desenvolvimento do Plano, o cumprimento das obrigações nele estabelecidas para as diversas instâncias operativas e os resultados já alcançados.

Nessa linha, de modo a atender o citado Acórdão, foram sistematizadas pela equipe técnica da Corte de Contas edições bianuais ao longo do ciclo de vigência do PNE 2014-2024, com cinco matrizes de controle, notadamente relacionadas aos biênios 2016-2017, 2018-2019, 2020-2021, 2022-2023 e 2024-2025, estabelecendo metodologia específica para acompanhar o PNE 2014-2024, a qual foi aprovada pelos Acórdãos 795 e 2.921/2016-TCU-Plenário, tendo como premissa a identificação de eventos de risco que possam impactar negativamente a consecução do PNE. É a partir da detecção desses riscos que são planejadas as principais ações de controle na área de educação.

Ao longo dessas fiscalizações, a Corte emitiu diversas recomendações e determinações de modo a aprimorar e/ou corrigir a execução do PNE. Ilustre-se a recomendação ao Ministério da Educação para que o órgão elabore política de gestão de riscos para o PNE 2014-2024 (TC 040.033/2020-1).

Outrossim, a Corte, por vezes, tem atuado de maneira mais direta ao longo do processo das políticas públicas, seja por meio de sua atuação pedagógica, mediante a elaboração de cartilhas relacionadas a temáticas pontuais que servem como paradigmas para a fixação de agendas públicas, seja auxiliando na própria elaboração de atos normativos e diretrizes para a formulação e implantação das políticas públicas.

Isso pode ser notado na que concerne às políticas públicas relacionadas à consolidação do *compliance* na Administração Pública brasileira, que tem como grande referencial normativo, ao menos na esfera federal, o Decreto nº 9.203/2017.

Referido ato normativo regulamenta a governança pública na Administração Pública federal, definindo-a, em seu artigo 2º, inciso I, como o "conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade" e trazendo como princípios basilares a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas, a responsabilidade e a transparência.

O surgimento deste Decreto é fruto de inúmeros estudos e articulações políticas realizadas pelo TCU, de modo a implementar uma normatização em termos de governança pública, seguindo as diretrizes por ele mesmo escolhidas. Conforme narram João Augusto

Ribeiro Nardes, Cláudio Sarian Altounian e Luis Afonso Gomes Vieira (2018, p.248), no que tange à elaboração desse Decreto, a Presidência do TCU sempre teve a convicção de que a probabilidade de sucesso das diretrizes estratégicas formuladas estava diretamente relacionada à sua disseminação entre os entes jurisdicionados, Congresso, sociedade e entidades parceiras. Destarte, o Tribunal foi bastante proativo na divulgação de seus principais projetos, notadamente aqueles relacionados à melhoria da governança, auditorias coordenadas, especialização e atuação internacional. Deste modo, ao longo de 2013 e 2014, o Tribunal realizou diversos encontros com objetivo de colher as impressões de agentes públicos e privados, empresas e organizações. Além disso, foram promovidas várias reuniões de trabalho com parlamentares e visitas a redações dos principais veículos de imprensa do País, ademais de terem sido reativados os eventos do Diálogo Público, os quais percorreram mais de 20 capitais brasileiras e reuniram mais de 30 mil gestores. O Tribunal, portanto, fez-se representar, em diversos fóruns nacionais e internacionais, por meio da Presidência, Vice-Presidência, Ministros da Casa, Secretários e auditores.

Nessa linha, o Decreto elaborado, bem como o Projeto de Lei nº 9.163/2017 encaminhado ao Congresso Nacional, têm como base referencial um estudo do TCU, conduzido durante cinco anos, sob a coordenação do Ministro Augusto Nardes, e que está resumido no manual elaborado pelo TCU, denominado "10 passos para a Boa Governança".

Tanto do ponto de vista técnico/teórico, como do ponto de vista de articulações políticas, certo é que o Decreto nº 9.203/2017, que versa sobre governança pública, elemento essencial do *compliance*, é produção quase que exclusiva do Tribunal de Contas da União.

Ademais das múltiplas formas de atuação do TCU, extrai-se que a legitimação para a atuação das Cortes de Contas no processo de políticas públicas repousa na previsão ampla de avaliação do artigo 37, §16, da CF; nas suas competências constitucionais do artigo 71, que impõem o dever de controle em relação à atividade estatal administrativa que envolve gasto público direito, o que acaba por abarcar a formulação e implantação de políticas públicas; a necessidade de um ator externo para avaliar as políticas públicas, em razão da própria deficiência de análise dos seus atores primordiais; e na existência de determinações infraconstitucionais que trazem o TCU para o ciclo de política, como as Leis de Diretrizes Orçamentárias da União têm feito.

Por derradeiro, deve-se somente advertir que, compreender a legitimação do TCU para atuar no ciclo de políticas públicas e as suas variadas formas de agir não representa a concessão de um “cheque em branco” para que a Corte decida como deve interferir na conformação dessas políticas. Se de um lado é certo que o Tribunal figura como importante ator nesse ciclo, de outro não pode autorizar que a Corte aja de maneira ativista⁹, substituindo sua vontade pela dos demais atores legitimados.

4 -O TCU e a política pública: Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP) de 2022

Um ponto que precisa ser destacado é que a atuação da Corte de Contas da União, ao longo do ciclo de políticas públicas, envolve as mais variadas áreas. É dizer, mais que do poder atuar na conformação das políticas públicas, como visto anteriormente, as temáticas envolvidas nessas interferências são bastante diversificadas.

Veja, por exemplo, que em relação à LDO de 2022, o TCU elaborou, pela 6^o vez em sua trajetória, o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), no qual houve a apuração de auditorias operacionais divididas em três eixos: o eixo social, no qual foram analisados aspectos relacionados ao controle do desmatamento ilegal (Acórdão 1.758/2021-TCU-Plenário); à implementação do novo marco legal da ciência, tecnologia e inovação (Acórdão 1.832/2022-TCU-Plenário); à governança e gestão da política de inovação educação conectada (Acórdão 326/2022-TCU-Plenário); ao funcionamento da central de atendimento à mulher: ligue 180 (Acórdão 1.520/2022-TCU-Plenário); às medidas de enfrentamento à covid-19 (Acórdão 2.878/2021-TCU-Plenário); e à governança e gestão do fundo de defesa da economia cafeeira (Acórdão 1.585/2022-TCU-Plenário). No eixo institucional, por sua vez, foram avaliados aspectos relacionados à implementação do projeto de identificação civil nacional (Acórdão 1.453/2022-TCU-Plenário); à segurança cibernética (Acórdão 1.768/2022-TCU-Plenário); à sistemática da votação eletrônica brasileira (Acórdãos 2.522/2021 e 3.143/2021-TCU-Plenário); ao desinvestimento e alienação de imóveis da União

⁹ Entende-se por “ativismo de contas” o comportamento dos Tribunais de Contas que, a pretexto de se mostrarem proativos ou de serem encarados como concretizados de direitos fundamentais ou controladores de políticas públicas, acabam por exercer suas atribuições em desconformidade com o que permite o texto constitucional e infraconstitucional, demonstrando a subjetividade na tomada de decisões por seus membros (CABRAL, 2021, p.220).

(Acórdão 2.702/2021-TCU-Plenário); e ao planejamento e gerenciamento das contratações (Acórdão 1.637/2021-TCU-Plenário). Já no eixo econômico avaliou-se a efetividade dos incentivos públicos federais a ciência, tecnologia e inovação a cargo da Finep (Acórdão 693/2022-TCU-Plenário); a melhoria regulatória para o ambiente de negócios: implementação do decreto 10.139/2019 (Acórdão 836/2022-TCU-Plenário); e a neutralidade e complexidade do sistema tributário federal (TC 006.253/2022-9).

Nessa toada, conforme quadro-resumo elaborado pelo TCU em relação ao ano de 2022, no eixo social foram analisadas e identificadas falhas na governança e gestão de estruturas voltadas para o controle do desmatamento ilegal, inovação e educação conectada, implementação do novo marco legal da ciência, tecnologia e inovação, funcionamento da central de atendimento à mulher e enfrentamento à covid-19. De modo semelhante foram identificadas oportunidades de melhoria em iniciativas voltadas à implementação do projeto de identificação civil nacional, à segurança cibernética, ao desinvestimento e alienação de imóveis da união e ao planejamento e gerenciamento de contratações. Em termos econômicos, por sua vez, foram analisadas e apresentadas situações que merecem atenção do gestor relacionadas à efetividade dos incentivos públicos para C&T a cargo da Finep e à melhoria regulatória para o ambiente de negócios¹⁰.

Esse cenário se mostra interessante, pois, a partir das auditorias operacionais realizadas, todas relacionadas a políticas públicas, a Corte, diante dos achados que evidenciam a necessidade de se aprimorar seu processo de formulação, implementação e avaliação, compilou boas práticas, selecionadas em referenciais nacionais e internacionais, atos normativos, documentos técnicos, artigos e publicações especializadas, e elaborou um guia, intitulado "Política pública em dez passos", para servir como instrumento para auxiliar os gestores públicos, o Parlamento e os atores sociais na elaboração das etapas do ciclo de políticas públicas.

De acordo com o Guia, o TCU, em seu papel orientador, procura oferecer subsídios que visam ao aprimoramento das políticas públicas, para que estas alcancem seus objetivos, de maneira legítima, econômica, eficaz e eficiente e, assim, possam atender os cidadãos. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2021, p.8).

¹⁰ Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/conclusao.html>

Em síntese, vislumbra-se uma macro-atuação do TCU nas políticas públicas, intervindo, inicialmente, na avaliação de políticas públicas já em andamento, por intermédio de seu principal instrumento fiscalizatório (auditorias operacionais), para, posteriormente, construir um documento capaz de auxiliar na elaboração de agendas para políticas públicas futuras, bem como a melhoria, revisão e formação de outras políticas.

CONCLUSÃO

São as políticas públicas que permitem a concretização de direitos fundamentais, especialmente os sociais. Compreender como são elaboradas e quem participa desse processo é ter conhecimento de como os direitos podem ser efetivados e identificar onde estão as falhas na sua implementação.

Dentre os múltiplos participantes do processo relacionado à formação de políticas públicas, apurou-se que emergem novos atores, não pensados na construção clássica, a exemplo do Tribunal de Contas da União. Deste modo, ficou evidenciado que, apesar de não haver nenhum dispositivo específico no texto constitucional que relacione a atuação do TCU com sua interferência no ciclo de políticas públicas, é possível constatar que a Corte de Contas tem se mostrado importante ator em todas as fases desse ciclo (agenda, formulação, implantação e avaliação).

Conforme apontado ao longo do artigo, a legitimação para a atuação das Cortes de Contas no processo de políticas públicas, em particular o TCU, encontra-se na previsão ampla de avaliação constata no artigo 37, §16, da CF; nas suas competências constitucionais do artigo 71, que impõem o dever de controle em relação a atividade estatal administrativa que envolve gasto público direito, o que acaba por abarcar a formulação e implantação de políticas públicas; a necessidade de um ator externo para avaliar as políticas públicas, em razão da própria deficiência de análise dos seus atores primordiais; e na existência de determinações infraconstitucionais que trazem o TCU para o ciclo de políticas públicas, como as Leis de Diretrizes Orçamentárias da União têm feito.

Além disso, viu-se que de diversificadas maneiras o TCU participa do ciclo de políticas públicas, podendo-se mencionar, de maneira ilustrativa, a realização dos pareceres prévios, a série reiterada de decisões que emite, as auditorias operacionais, a participação

ativa por meio de eventos, cartilhas e reuniões para a formulação de políticas, bem como a realização de materiais didáticos para auxiliar na elaboração de novas políticas públicas.

Assim, deve-se ter em mente que a compreensão das políticas públicas, seja por meio de uma estruturação analítica e didática como o ciclo de políticas, ou qualquer outra metodologia de análise, demanda que haja sempre uma abertura e flexibilização para a inserção e/ou ressignificação de etapas e atores (governamentais ou não). Assim, ainda que o TCU não seja lembrado ou considerado em várias análises tradicionais de políticas públicas, o cenário jurídico atual impõe sua inserção plena na conformação dessas políticas.

Afinal, se o foco dessas políticas é justamente responder a problemas públicos, nada mais natural e esperado que seu estudo, em particular do ponto de vista jurídico, seja realizado em sintonia com a realidade e com o conjunto normativo e institucional existente. Nessa perspectiva, não há como se falar atualmente em política pública sem que o TCU tenha algum grau de participação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. A verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentário. **Revista TCU**, Brasília, v.32, n.87, jan./mar. 2001.

ALMEIDA, Guilherme Henrique de la Rocque. **Controle das transferências financeiras da União**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BARBOSA, Rui. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v.30, n.82, out./dez. 1999.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**. 49(2), p.293-314, mar./abr. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e o direito administrativo. **Revista de Informação Legislativa**. a.34, n133, p.89-98, jan./mar.1997.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. v. 16, p. 215-257, jan./mar. 2021.

CABRAL, Flávio Garcia. **O Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Verbatim, 2014.

CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União (TCU) e o controle da atividade regulatória. In: FONSECA, Reynaldo Soares da; COSTA, Daniel Castro Gomes da (Coord.). **Direito regulatório: desafios e perspectivas para a Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 455-475.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. **Manual de Direito Administrativo**. 2.ed. Leme: Mizuno, 2023.

CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de; SOUZA, Thanderson Pereira de. A tutela do direito à saúde pela Administração Pública: delineando o conceito de tutela administrativa sanitária. **Revista de Investigações Constitucionais**. vol. 7, n. 2, p. 601-629, maio/ago. 2020.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007.

CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 313-336.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, p.211-259, 2000.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HELLER, Gabriel. Diálogos institucionais e participação social: a legitimidade do Tribunal de Contas no controle de políticas públicas. **Revista direito das políticas públicas**, v. 1, n. 2, p. 148-171, 2019.

LOPES, Gustavo Andrey Fernandes; GRIN, Eduardo José; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; REHNER, Marcos. Tribunais de contas estaduais: controle ou avaliação de

políticas públicas? In: PALOTTI, Pedro et al (Org.). **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2023. p.471-502.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**. 12(1), p.27-36, 2008.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas públicas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**. vol. VII, nº 13, p. 121-146, jan/jun 2014.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. a.8, n.16, p. 20-45, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 4.ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Política pública em dez passos**. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção (Soma), 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.