

**MINISTÉRIO PÚBLICO E TRIBUNAL
DE CONTAS COMO COMPETENTE NA
FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS****PUBLIC PROSECUTION AND COURT
OF AUDITORS AS COMPETENT IN THE
FISCALIZATION OF PUBLIC POLICIES****Marcos César Botelho*****Larisse Leite Albuquerque****

*Doutor em Direito Constitucional no programa da Instituição Toledo de Ensino/Bauru-SP. Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público. Professor adjunto vinculado ao programa de mestrado em ciências jurídicas na Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Analista de Sistemas. Advogado.

**Mestranda em Ciência Jurídica pela UENP - Universidade Estadual do Norte do Paraná. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade Farese. Pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal pela Faculdade Futura. Pós-graduada em Gestão Tributária pela Faculdade, Ciências e Letras de Cajazeiras (PB). Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Cajazeiras-FAFIC. Professora de Direito Penal, Direito Processual Penal, Administrativo e Estatuto da OAB, comentando questões no site do QConcursos.com. Advogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0883-3296>

Como citar: BOTELHO, Marcos César; ALBUQUERQUE, Larisse Leite. Ministério Público e Tribunal de Contas como competente na fiscalização de políticas públicas. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 19, n. 2, p. 50-65, jul. 2024. DOI: 10.5433/1980-511X.2024.v19.n2.p50-65. ISSN: 1980-551X.

Resumo: Este artigo trata sobre o Ministério Público de Contas e a sua atuação para uma boa governança na administração pública, tem como objetivo analisar se o Ministério Público e o Tribunal de Contas teriam competência para fiscalizar e controlar as políticas públicas. Este problema levou à utilização do método dedutivo, utilizando-se do referencial proposto na literatura para a realização deste trabalho, formulado para democracias não unificadas com estruturas de sistema político e padrões político-administrativos instáveis. Como resultado da pesquisa, um conjunto de pareceres sobre o desenvolvimento da interação com outros atores da política pública para garantir a eficácia de suas atividades de avaliação nas diferentes etapas do processo, a necessidade de capacitação técnica e a utilidade dos tribunais, para uma análise mais aprofundada.

Palavras-chave: ministério público; tribunal de contas; fiscalização; políticas públicas.

Abstract: This article examines the role of the Public Prosecutor of Auditors in promoting good governance within public administration. It aims to analyze whether the Public Prosecutor and the Court of Auditors have the authority to monitor and control public policies. This issue prompted the use of the deductive method, drawing on literature relevant to unified democracies with political systems and political-administrative structures that are unstable. The research results include various opinions on enhancing interaction with other public policy stakeholders to ensure effective evaluation activities throughout different stages of the process, emphasizing the need for technical capacity-building and the utility of the courts for more comprehensive analysis.

Keywords: Public Prosecutor; Court of Auditors; public policy.

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas da União - TCU - e alguns outros órgãos de fiscalização de alto nível - EFS - realizam atividades de avaliação da administração pública relacionadas à economia, eficiência e eficácia. Esta é uma atividade relativamente nova: muitas instituições superiores de auditoria ainda não realizam avaliações, e essas instituições superiores de auditoria continuam a estudar métodos e técnicas apropriados e os resultados produzidos.

Portanto, este tópico ainda abre espaço para discussão sobre como desenvolver esta ferramenta no âmbito do EFS. O Tribunal de Contas da União deseja promover esse desenvolvimento, a fim de cumprir sua missão de garantir uma gestão eficaz e regular dos recursos públicos e, em benefício da sociedade, buscar melhorar sua percepção sobre a gestão pública e seu entorno e explorar como buscar maior eficácia em seus produtos de trabalho.

Como as atividades de gestão pública fazem parte do curso mais amplo de ação das políticas públicas, as teorias, modelos e referenciais desenvolvidos por estudiosos de políticas públicas são adequados para estudar o papel do TCU na avaliação da gestão pública, pois são utilizados para a formulação de políticas públicas. “Formulação da política”, que trata do processo político e do contexto de sua implementação (política-administração, sistema, legislação, cultura, história), que permite ao TCU visualizar limitações, desafios e oportunidades.

O objetivo deste trabalho não é esgotar os temas, pois conforme visto em seu desenvolvimento, são mais de cem métodos de políticas públicas possíveis e muitas mais combinações possíveis. O objetivo aqui é estudar o tema com base em um referencial teórico coerente, buscar refletir sobre o tema e tirar algumas conclusões úteis para a discussão referente à possibilidade do TCU ser competente para a fiscalização e controle das políticas públicas.

Por fim, ao considerar os demais métodos do arcabouço adotado: redes de políticas, áreas de política, novo institucionalismo e análise do estilo político, conclui-se a análise do papel do Tribunal de Contas da União na avaliação da gestão pública. O quadro de referência elaborado desta forma pode fornecer uma compreensão mais ampla das três dimensões da política pública - instituição (política), procedimento (política) e material (política) - e sua influência mútua e, dessa forma, pode visualizar as demais dimensões que o TCU enfrenta, vez que desafios devem ser enfrentados de forma direta para melhor desempenhar o papel de avaliadores.

1 FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E ENTIDADES DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Desde a criação do primeiro país, registros de atividades relacionadas às funções de inspeção e controle das atividades nacionais foram descobertos: “Procurando o protótipo de atividades

de controle em materiais de referência remotos, encontramos o Código Manu Indiano, Eclesiastes Rei Salomão e Geral Os Escritos Romanos de Linney e Cícero”(Ribeiro, 2002, p. 47).

Nessa altura, já existiam entidades estabelecidas para o efeito em alguns países para desempenhar esta função: “Em Atenas existia um Tribunal de Contas composto por 10 funcionários, eleitos anualmente pela Assembleia do Povo, responsáveis pelo controlo das contas públicas para este fim” (Ferreira *apud* Ribeiro, 2002, p. 48).

Outro exemplo ocorreu durante o Império Romano:

Em Roma, destacamos a instituição de legislações como a *Profecti Aerari*, com a instituição de cargos de *Tabulari* e *Numerarii*, que funcionavam como verificadores (“auditores”) de contas, assistindo os magistrados no exercício de suas atividades, bem como a responsabilidade do Senado pela apuração de responsabilidades de agentes públicos. Todas essas instituições foram consolidadas nos códigos Justinianos que consolidam uma estrutura de controle única para todo o Império (Ribeiro, 2002, p. 48).

No Brasil, os órgãos de fiscalização e controle foram instituídos apenas na República, e o Tribunal de Contas da União foi instituído de acordo com o Decreto nº 966/1890 (Brasil, 1980), promulgado conjuntamente pelo Presidente da República, Marechal Deodoro, em 7 de novembro de 1890.

A sociedade possui um conjunto de normas cujo objetivo é organizar a sociedade, manter a disciplina e exercer o poder, e o objetivo é a paz social. Esse mecanismo se consolida em uma forma inegável de governança ou de sua legitimidade jurídica. De acordo com Santin (2004, p. 67), “a situação do poder institucionalizado passou a exigir um saber novo e a definição das competências do Estado, da sociedade e do indivíduo”.

2 O USO DA DISCIPLINA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ANALISAR O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NA AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

A avaliação da gestão pública pode ser vista como um campo de outra disciplina denominada políticas públicas. Trata-se de um campo de pesquisa relativamente novo, e as inspeções de desempenho, cujo desenvolvimento ainda está em andamento, são, portanto, afetadas e influenciadas pelo processo de reformas da gestão pública promovidas por diversos países.

Neste capítulo, apresentaremos as ferramentas analíticas selecionadas para analisar o papel do Tribunal de Contas da União na avaliação da gestão pública. Com a exposição da disciplina de políticas públicas e dos diversos métodos e possibilidades de estabelecimento de um quadro de referência, as instituições superiores de auditoria, em especial o TCU, como usuários dessa ferramenta, estará resolvido.

2.1 CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como referiu Theodoulou (1995), devido à natureza multidisciplinar e ao grande número de métodos diferentes que se seguem, definir os objetos de investigação da disciplina de políticas públicas não é uma tarefa simples. O autor não adotou uma definição específica, mas sugeriu identificar os elementos presentes na maioria das definições, ou seja, os principais elementos que compõem o conceito amplo (Theodoulou, 1995, p. 1-2).

Segundo Appio (2006, p. 14 *apud* Gonçalves, 2009, p. 187) a política pública pode ser conceituada como um instrumento de implementação de planos políticos baseados na intervenção do Estado na sociedade, com o objetivo de garantir oportunidades iguais para os indivíduos e as condições materiais para que todos possam viver com dignidade.

Howlett, Ramesh e Perl (1995, p. 5-7) usaram um procedimento semelhante ao se referir a algumas definições e comentários sobre elementos implícitos de conceitos gerais. A partir dos comentários desses três autores, podemos concluir que o objeto de política pública possui as seguintes características básicas:

- a) As políticas públicas são as linhas de ação efetivamente adotadas por um governo. O *public policy making* é o processo de desenvolvimento dessa linha de ação.
- b) As linhas de ação são intencionais – decididas pelo governo – e envolvem o estabelecimento de metas a cumprir e dos meios de alcançá-las, ou seja, a intenção do governo quanto ao que fazer e como, que é distinta do que o governo realmente faz. O *public policy making* é o processo orientado ao alcance das metas por parte dos governos.
- c) Há uma ligação entre uma linha de ação estabelecida e a percepção da existência de um problema ou questão demandando atenção.
- d) As políticas públicas envolvem decisões deliberadas dos governos sobre o que fazer, incluindo a opção de não fazer (por exemplo, não fazer um programa), que é igualmente relevante.
- e) Em uma política pública, normalmente não há uma decisão singular, mas um conjunto de decisões interrelacionadas tomadas por indivíduos ou grupos de indivíduos dentro do governo.
- f) As políticas públicas envolvem todos os níveis do governo e não são necessariamente restritas aos atores formais; atores informais também são importantes.
- g) As políticas públicas não são limitadas à legislação promulgada e regulamentos aprovados, mas abrangem todas as ações subsequentes de implementação e avaliação.
- h) As políticas públicas são influenciadas pelo contexto político-jurídico e pelo histórico das políticas anteriores (Howlett; Ramesh; Perl, 1995, p. 5-7).

Esse conjunto de atributos revela preocupações em descrever a implementação real de políticas públicas sem cair na abstração teórica. Dessa forma, o objetivo é garantir o cumprimento das orientações da disciplina e focar na solução de problemas do mundo real.

Outra observação importante é que com a definição ampla de política pública, como um curso de ação, que vai desde a percepção da existência do problema até a decisão do que fazer no processo de implementação, comportamentos formais e informais podem ser investigados para a mesma extensão.

No que diz respeito à Instituição Suprema de Auditoria, o uso desta definição ampla para analisar políticas públicas nos permite não apenas observar o papel dos avaliadores na parte de políticas públicas relacionadas à gestão pública - implementação e avaliação de políticas, mas também analisar e prever o impacto dos produtos em que atuam na política pública geral, ao mesmo tempo em que considera as demais partes que a compõem para tornar suas atividades mais eficazes para o cumprimento de seus objetivos de fiscalização.

2.2 A BOA GOVERNANÇA FINANCEIRA PÚBLICA

Do século XX para o XXI, houve uma modificação no modo como são tomadas as decisões relacionadas às políticas públicas, percebe-se uma maior fragmentariedade, uma maior descentralização da responsabilidade pelas decisões, de modo que agora há um maior número de atores envolvidos. Se antes havia uma centralização de poder, hoje há uma descentralização:

As causas de tal transformação são várias: a globalização, a reconfiguração do Estado; etc.; para adentrar ao tema é necessário que se entenda a diferença entre governança e governo. O termo governo está ligado às instituições, às estruturas que compõem a administração pública como um todo, são as entidades responsáveis pelas decisões políticas e pelas prestações de serviços públicos. Já a governança é o modo como qual é feita a gestão da administração pública, são as instituições, os processos que influenciam o exercício do poder em sociedade, o que diz respeito também ao modo como as decisões são tomadas.

Levando em conta alguns estudiosos, para Tom Palmer (2008, p. 56), a governança é o conjunto de mecanismos que sustentam o Estado de Direito, são as políticas que conduzem a melhoria de vida, diminuem o desemprego, dentre outros. Daniel Kaufmann (2005, p. 88), introduz a governança como a capacidade de formular e implementar políticas e prestar serviços públicos, é o exercício da gestão através das instituições que tem como objetivo o bem comum. Há então subdimensões da governança que totalizam seis: Voz e responsabilidade externa; estabilidade política e ausência de violência, criminalidade e terrorismo; eficácia do governo; ausência de carga regulatória; Estado de Direito; controle da corrupção.

Como pode se perceber, a governança possui um papel ativo na afetação dos recursos, é a capacidade do Estado de servir ao bem comum. Desse modo, pergunta-se qual o papel das instituições do Estado na promoção da boa governança, mais precisamente, qual o papel do Tribunal de Contas na boa governança?

Um dos papéis importantes é a justicialização do direito financeiro ou a da financiarização da avaliação de políticas públicas, os tribunais de contas devem orientar, capacitar cada vez mais os gestores, devem ser cada vez mais protagonistas, deixar de analisar somente analisando conformidades legais. Deve-se verificar também se ações, mesmo em conformidade com a lei, tem alcance na comunidade. Observe então que o Tribunal de Contas é um grande instrumento de avaliação de políticas públicas.

Quando se fala em governança, é imperioso saber também sobre a boa governança, para que assim seja considerada, ela deve atender a alguns critérios e por meio de resultados da avaliação da governança. À medida que os direitos humanos vão sendo respeitados, à medida em que há democratização no país, uma partilha descentralizada de poder, a governança irá melhorando.

Alguns dos critérios para se tornar uma governança boa, segundo Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico é a participação popular, o respeito pelo Estado de Direito, a transparência das contas públicas, a responsividade (entendida aqui como a capacidade de realizar metas coletivas e responder às preferências dos cidadãos por meio das políticas públicas postas em prática); a inclusividade e a igualdade também são pontos extremamente importantes, pois visa justamente em tratar do interesse das minorias.

Entra nesta seara também a eficiência e a eficácia, bem como a *accountability*. Importante também compreender a boa governança à luz da nova gestão pública que significa uma disruptura no governo, mudança de comportamentos, de como gerir os serviços, a nova gestão pública então é um novo modelo de gestão.

3 O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE EXTERNO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Motta (2007, p. 78) destacou que as diretrizes para uma boa administração pública acatam integralmente o conteúdo da fiscalização da gestão estadual na Constituição Federal de 1988. Desde a redação inicial, o texto constitucional agregou o controle tradicional sobre a legitimidade e a economia dos gastos públicos e, por meio das ações coordenadas do sistema de controle, prevê a avaliação da eficácia e eficiência dos resultados. Este último agrupa-se em dois eixos: a legalidade, que corresponde à tradicional análise jurídica do cumprimento da regulamentação financeira, e o cumprimento dos padrões de boa governação, que corresponde à auditoria da gestão das finanças públicas na perspectiva da eficiência e eficácia.

Assim, popularizou-se um modelo de gestão pública que evoluiu de um modelo ideal de administração pública burocrática, baseado em uma organização funcional profissional e que deve seguir regras e procedimentos rígidos no exercício das atividades, de modo a evitar a infiltração do poder discricionário na decisão., portanto, sua eficácia começa a ser criticada. Da mesma forma, os serviços públicos estão começando a ser questionados por causa da demora em atender as necessi-

dades da população. O termo burocracia passou a ter um significado pejorativo e estava relacionado à ineficiência, procedimentos excessivos para a realização das atividades ou acesso aos serviços públicos e falta de flexibilidade.

O ambiente proporcionado pela Constituição de 1988 (Brasil, 1988) vem provocando mudanças vivenciadas pelo Estado e pela administração pública contemporânea, fazendo com que os órgãos políticos se adaptem às necessidades demográficas atuais. Esse esboço atingiu o clímax na reforma administrativa nacional iniciada em meados da década de 1990, e o estado tentou substituir o modelo burocrático por um modelo de gestão por meio do plano geral de reforma administrativa. Nos aspectos positivos e negativos desse novo modelo, a atenção tem sido dada à *accountability*, e alguns mecanismos para induzir e facilitar sua ocorrência são apontados, pois garantem maior transparência no comportamento público (Sano, 2003, p. 345).

Nas palavras de Valter Foletto Santin (2007, p. 240): “É norma constitucional aberta, que se amolda perfeitamente à finalidade institucional de defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis. [...] inclusive para maior eficiência do exercício da ação penal [...]”.

A literatura aponta que a *accountability* pode ser uma ferramenta de gestão voltada para o controle do poder político, portanto, sua aplicação terá impacto no desempenho do governo, principalmente nas políticas públicas.

Segundo Andréas Schedler, Larry Diamond e Marc Platner (1999, p. 130), existem três obstáculos para prevenir o abuso de poder: as sanções por abuso de poder, as obrigações de transparência e a necessidade obrigatória de justificar o comportamento.

O autor define o termo *accountability* a partir de três dimensões: a capacidade de resposta do governo (*accountability*) e a capacidade das agências de *accountability* de impor sanções (*enforcement*) e a perda de poder para aqueles que violam deveres públicos.

Da mesma forma, Bronzo (2004, p. 88) destacou que a necessidade de *accountability* decorre da opacidade do poder e do contexto da informação imperfeita, cujo eixo básico é o princípio da abertura. No que diz respeito ao espaço público, o exercício da responsabilidade é significativo e retém suas três dimensões: informação, razão e punição. A discussão se voltou para diferentes tipos de *accountability*: vertical, horizontal e social, embora para a última tenha sido discutida a existência de novos tipos ou apenas subtipos verticais.

Uma maneira de entender os tipos de responsabilidade é entender quem são seus agentes. Desta forma, o principal agente do sistema de *accountability* vertical é o eleitor. O eleitor usa seu voto para verificar a gestão do governo e, por sua vez, satisfaz as preferências do eleitor (resposta ao governo) ou assume uma posição diferente.

Do ponto de vista dos eleitores, a crítica à *accountability* vertical é a sua insuficiência, a razão é a incerteza das políticas que os próprios eleitores esperam. Essa incerteza dá espaço para o

governante, em vez de satisfazer as preferências das massas e, em última instância, alcançar uma agenda que está fora de sintonia com os desejos da maioria.

Para suprir as deficiências do sistema de *accountability* vertical, surgiu uma espécie de sistema de *accountability* horizontal, que se define por uma rede de instituições que têm legitimidade e podem atuar, desde a auditoria até a imposição de sanções, e até mesmo a perda de autoridade da agência reguladora. A própria empresa, a máquina estatal, ou seja, o órgão estadual, assume o papel de fiscalizadora.

Este tipo de sistema de responsabilização pressupõe a equivalência entre os poderes executivo, legislativo e judiciário e requer recursos institucionais e autonomia para implementá-lo.

Além das agências governamentais, os tipos horizontais também incluem instâncias responsáveis pela análise da apresentação das contas, que serão discutidas nos itens a seguir.

Conforme destacou Bronzo (2004, p. 94), a transformação da participação cidadã em responsabilidade social é assegurada pelo conselho, e a institucionalização da representação igualitária entre o Estado e a sociedade civil. Portanto, esse sistema de prestação de contas ajuda a promover novos temas na agenda pública, especialmente para monitorar o processo de implementação das políticas.

Ao longo dos anos, com base nos conceitos envolvidos na *accountability*, uma série de ferramentas surgiram em certas sociedades que permitem o controle dos agentes públicos e a *accountability* que deles advém. Além disso, na ausência desses conceitos em culturas como a América Latina, o avanço da democracia também promoveu a evolução das questões relacionadas ao controle das atividades públicas, e sua prática pode torná-lo permanente. “Só os cidadãos vigilantes têm consciência dos seus direitos e haverá condições de responsabilização. Enquanto as pessoas se definirem como tutores e o Estado como tutores, não haverá tais condições” (Campos, 1990, p. 35 *apud* Sano, 2003, p. 36).

Como mencionado anteriormente, o sistema de prestação de contas inclui padrões de racionalidade econômica, eficiência e eficácia, como componentes dos direitos básicos da boa administração pública, e também caminha para a constituição de uma instituição pública pautada na busca pela qualidade e satisfação. No contexto da Constituição de 1988 (Brasil, 1988), no controle das contas públicas, novos padrões de mensuração são necessários.

Analisando a Constituição Federal de 1988, vários são os meios para exercer o papel de facilitador no controle da conduta dos agentes públicos. Alguns possibilitam a abertura e transparência das ações públicas, outros podem questionar a própria conduta e trazer a possibilidade de sanções. No ordenamento jurídico brasileiro, alguns princípios constitucionais orientam a atuação da administração pública e contribuem para a existência de boas práticas administrativas, promovendo a responsabilização, sendo exatamente os princípios da administração pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal: legalidade, objetividade e moralidade, Publicidade e eficiência. Sob esse enfoque, os artigos 70 e 71 da Constituição Federal conferem ao Tribunal de Contas da União múltiplas funções e atribuições.

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 (Brasil, 1988).

Segundo Chadid (2013, p. 45), nove funções básicas podem ser elencadas: uma função de supervisão com capacidade para realizar auditorias e fiscalizações em instituições e entidades; uma função judicial, desde que efetivamente execute julgamentos contábeis sobre atividades do poder público; uma função de sanção, impor multas aos responsáveis por violações e determinar danos ao erário; função docente, exercer a capacidade de emitir trocas, sugestões e orientações; função consultiva, responsável por expressar opiniões; função informativa, envio de informações ao legislativo, alerta e divulga dados sobre a atividade dos departamentos administrativos competentes;

regula funções, quando edita regulamentos no âmbito da sua competência; funciona como fiscalização, aceita reclamações.

A natureza da decisão do tribunal de auditoria também merece atenção. Segundo Simões (2014, p. 67), essas decisões estão divididas em quatro grupos semelhantes às decisões judiciais: declarativa, constitutiva, compulsória e condenatória, sendo, segundo Simões, definidas da seguinte forma:

As declarações visam habitualmente os atos jurídicos que, depois de passarem por fases relevantes no âmbito da gestão, após a obtenção do selo de controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, obtêm uma certa permanência. Eles não apresentam os efeitos inovadores de condições ou fatos jurídicos pré-existentes.

A representação constitutiva do julgamento do tribunal implica uma inovação, uma criação possível, ou seja, haverá alguma situação inexistente após o julgamento, e vice-versa, de forma que a situação se alterará após o tribunal analisar o projeto de lei. Um exemplo de decisão constitutiva é uma decisão tomada no processo de revisão de um contrato assinado pelo governo. Quando o contrato está cheio de vícios irreparáveis, ele produz efeitos de uma forma que não torna o tribunal irresistível.

As decisões obrigatórias são semelhantes aos procedimentos judiciais da mesma natureza e podem ser atribuídas a sentenças com elevada carga fiscal. A regra final, caso a ação prossiga, deve constituir ordem ou despacho e ser expedida à autoridade pública responsável pela adoção das medidas preventivas mencionadas. Uma vez especificado o prazo de cumprimento da decisão obrigatória, o seu descumprimento é classificado como crime de desobediência. Por fim, a decisão de condenação é a mais importante, pois uma decisão de anúncio sem despacho só vale como preceito, anunciando a existência ou inexistência de relação jurídica.

3.1 O PAPEL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE E OS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

A abordagem de responsabilidade horizontal leva à necessidade de definir o papel dos órgãos de supervisão, especialmente o papel do Tribunal de Contas da União. Em Simões (2014, p. 67), extrai-se que compete ao tribunal de contas exercer a missão constitucional de controle e fiscalização das contas públicas na contabilidade, finanças, orçamento, operações e heranças. Eles estão institucionalizados em um órgão federal, o Tribunal Federal de Contabilidade, têm jurisdição em todo o país e são responsáveis pelo controle externo da aliança. Além disso, os tribunais de contas dos Estados e Distritos Federais são responsáveis por ter jurisdição em seus respectivos estados, e têm como função assessorar a assembleia legislativa e a prefeitura, incluindo sete membros. Sua função é supervisionar a execução orçamentária e as contas do governo estadual e municipal, incluindo as contas do prefeito (estas últimas, quando não houver também naquele Estado Tribunal de Contas dos Municípios).

O Tribunal de Contas Municipal tem muitos membros semelhantes aos tribunais de contas estaduais, a diferença é que eles atuam apenas em alguns estados: Ceará, Bahia, Goiás e Pará, portanto, são responsáveis pela fiscalização e orçamento. Cidades como São Paulo e Rio de Janeiro possuem tribunais de contabilidade próprios.

Compreender a relevância dos tribunais de contas significa considerar a autonomia e independência que lhes foi conferida no contexto da Constituição de 1988, envolvendo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A desobediência a qualquer poder legitima a democracia.

Essa legitimidade significa integração com a sociedade civil, alcançando o controle social. Como observa Simões (2014, p. 77), essa dinâmica atribui aos tribunais de auditoria responsabilidades que vão além das fiscalizações formais, desde os procedimentos administrativos até as normas orçamentárias, financeiras e patrimoniais. A inovação está no controle operacional.

Em Sano (2003, p. 56), o controle exercido pelo Tribunal de Contas aparece na lista de controle clássico. A partir dessa perspectiva, os controles derivados do governo constitucional fortalecem o controle clássico incluído na distribuição do poder para evitar sua concentração e consequente visão. Tendo em conta o papel do Tribunal de Contas, o controle operacional exercido pelo órgão de controle decorre da necessidade de planejamento relacionado, incluindo a determinação de planos e projetos prioritários, e a implementação de parâmetros econômicos, de eficiência e eficácia.

Nesse ponto, reforça-se a diversidade entre a *accountability* de processos (inseridos nas práticas de auditoria que priorizam o compliance) e a *accountability* de resultados, esta última se refere a um conceito de desempenho que é instrumentado por meio de auditoria operacional. Também é importante destacar que as auditorias tradicionais são principalmente adversárias, pois transmitem ao auditado a sensação de constatar violações na consistência dos objetos de auditoria, portanto, as sanções e as auditorias operacionais priorizam a lógica de colaboração e cooperação. A auditoria operacional valoriza o sucesso e busca um desempenho bom e satisfatório, aumentando as medidas de cooperação, de forma que os participantes do ciclo de prestação de contas não sejam oponentes, mas sim aliados e parceiros.

Willeman (2016, p. 120) enfatizou que, quando as auditorias operacionais se concentram em planos governamentais específicos, elas se concentram em todo o ciclo, desde a gestão até seu impacto social. Assim, por exemplo, uma auditoria operacional para revisar os planos de educação avaliará o número de escolas construídas ou reformadas, podendo ultrapassar essa faixa, e medirá o impacto da medida na redução do abandono. Ou seja, as auditorias operacionais têm potencializado sobremaneira a reflexão contínua sobre o eixo central da tomada de decisão no domínio público e a avaliação do sucesso ou desvio da implementação das políticas.

No entanto, tendo em conta as responsabilidades dos agentes públicos inconsistentes com os parâmetros legais, o Tribunal de Contas necessita de atuar no âmbito das auditorias de conformidade, sendo cada vez mais evidente que este modelo de consideração isoladamente está desatualizado e insatisfatório. Portanto, a auditoria operacional, como um mecanismo, pode controlar os resultados

das políticas nacionais e promover a revisão de aspectos substantivos consistentes com a eficiência e eficácia das políticas públicas - não apenas revisões procedimentais (Willeman, 2016, p. 121).

Nesta perspectiva, a auditoria empresarial efetuada pelo Tribunal de Contas permitiu melhorar a eficácia das políticas públicas e, por isso, desempenhou um papel de destaque, não sem finalidade. Chadid (2013, p. 18) verificou o conceito de auditoria operacional:

O conceito que mais se aproxima do que deva ser uma auditoria operacional, dentro do enfoque do Controle Externo, entretanto, é aquele que concebe a Auditoria Operacional como uma avaliação da eficácia de uma entidade em cumprir seus objetivos, programas e metas, e da legalidade, economicidade e eficiência na administração de seus recursos [...]. Preliminarmente, cabe ressaltar que a auditoria operacional é uma evolução natural da auditoria tradicional, que deixou de ser especificamente contábil para tornar-se abrangente, acrescentando à verificação da legalidade e correção dos registros contábeis, a determinação da economicidade e eficácia das entidades (Chadid, 2013, p. 20 *apud* Rocha, 1990).

Portanto, para além do aspecto formal, a atenção ao desempenho tornou-se um contributo inovador para as auditorias operacionais, que associa em grande medida elementos éticos e morais, clarificando não só a relação entre objetivos e planos e recursos públicos, mas também como usar esses recursos e os resultados obtidos.

4 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO COMO ÓRGÃOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na literatura, é possível apurar a questão da capacidade democrática do tribunal de contas para controlar as políticas públicas, a partir da separação das funções de poder, discricionariedade e déficits democráticos. Apesar da atual defesa de ação restrita contra o tribunal de contas, Rezen-de (2007, p. 54) enfatizou que os princípios constitucionais e o poder discricionário do governo não podem proteger a política pública do controle externo. Curi Neto (2019, p. 123) afirma:

Aliás, a teoria da discricionariedade deve ser vista com desconfiança, por ter servido à conformação do aparato autoritário da Administração Pública, colocando a salvo de qualquer controle inúmeros atos administrativos assaz suspeitos. Essas considerações já permitem entrever que a separação das funções de poder gizada na Lei Maior - com os inúmeros pontos de comunicação, dentre os quais o do art. 70 -, bem como a fragilidade da teoria da discricionariedade não oferecem sustentação à tese da competência reduzida dos Tribunais de Contas.

Depois de fundir o debate sobre a competência do tribunal de contas, existem cinco tipos de controlo externo da ordem pública autorizados pela Carta Magna em 1988, que são: Legalidade; Controlo econômico comportamental e controlo funcional; Agentes de gestão de fidelização responsáveis por bens e valores públicos; Controlo de resultados e Cumprimento de planos e metas de trabalho.

No âmbito do tribunal de contas, os parâmetros objetivos envolvem o controle da legalidade e da lealdade funcional dos agentes administrativos, que devem atuar de acordo com a lei e reportar sua atuação ao tribunal de contas na forma de leis, sistemas e disposições constitucionais. O papel do Tribunal de Contas na política de educação pública reflete-se no julgamento do chefe do departamento administrativo. A aplicação da tributação nas políticas de manutenção e desenvolvimento da educação é definida pelas restrições do art. 212 da CF/ 88 (18% para a União, 25% para os estados, distritos federais e municípios) (Brasil, 1988). O papel do Tribunal de Contas em parâmetros objetivos está mais relacionado com as normas de auditorias operacionais.

O parâmetro de resultado refere-se à realização dos bens mínimos que o país deve fornecer. Não se trata apenas de controle burocrático, ao buscar os resultados esperados e as metas pactuadas, é econômico, eficaz e eficiente inferir a partir dos aspectos legais e processuais a gestão dos recursos públicos sob sua responsabilidade. É neste ambiente que o Tribunal de Contas realiza auditorias empresariais, permitindo a implementação ou o restabelecimento de políticas públicas baseadas na legalidade, na economia e no controle do cumprimento de metas.

No que se refere à política pública formulada pela aliança, Rezende (2007) citou exemplos de operacionalidade da auditoria do Tribunal de Contas da União. Dentre eles, destacou-se a auditoria de 2012 na política nacional de drogas, que detectou falhas no controle, monitoramento, fiscalização e avaliação, por isso a auditoria foi decisiva para recomendar a implantação de uma nova parte da rede de tratamento e atenção ao dependente químico. Esses dispositivos se relacionam melhor com a formação de seus profissionais, a eficácia das ações preventivas e a eficácia e transparência do monitoramento, fiscalização e controle das atividades realizadas com os recursos públicos alocados nas referidas políticas nacionais.

Assumir que as políticas públicas realizam os direitos civis básicos por meio do dispêndio de recursos públicos é dado como certo, o que mostra que o controle do tribunal de contas sobre as políticas públicas é realizado e se torna concreto quando ultrapassa os métodos tradicionais de auditoria e atinge o escopo de operação.

CONCLUSÃO

Os reflexos do controle externo do Tribunal de Contas no processo de avaliação das políticas públicas são favorecidos pelos instrumentos discutidos neste trabalho. Em particular, a auditoria usa parâmetros de conformidade, mas o mais importante é usar parâmetros orientados para resultados.

A metodologia utilizada permite compreender que a atuação do Tribunal de Contas é em grande medida semelhante ao denominado ciclo das políticas públicas. Para a implementação de auditorias e formulação de políticas públicas, existe um plano que envolve técnicas de diagnóstico, além disso, as auditorias parecem envolver equipes com integrantes de diferentes áreas, assim

como o debate conceitual, resumindo suas muitas disciplinas, como as que envolvem ciências sociais e economia.

O impacto das instituições, que são o foco desta pesquisa, melhora a gestão pública, pois permite que governantes e gestores obtenham orientações para otimizar o uso de recursos públicos no desenvolvimento de planos e projetos, o consenso óbvio entre eles é que a instituição e a administração auditadas não estão preparadas e, na maioria dos casos, não o estão. A realidade enfrentada pelos auditores é que os objetivos dos projetos são inconsistentes, não existe um padrão para o monitoramento dos resultados e faltam indicadores de desempenho.

A proposta esclarece a competência dos órgãos de controle interno do poder legislativo e judiciário (como estamos falando do tribunal de contas, é controle externo, mas até onde sei, é apenas do Legislativo) para avaliar as políticas públicas implementadas pelo poder executivo em termos de efetividade, eficácia e eficiência. Os resultados da pesquisa também fornecerão suporte técnico para melhorar a gestão governamental e formular novas políticas.

Em termos de políticas públicas, o Tribunal de Contas da União, enquanto instituição, não só consolidou o seu papel constitucional, mas também consolidou o seu âmbito de influência na intersecção da avaliação das políticas públicas.

O envolvimento do Ministério Público de Contas na formulação de políticas públicas passa primeiramente pelo entendimento da realidade da efetivação dos direitos sociais em cada município, estadual e federal, buscando atuar junto aos poderes executivo e legislativo, comitês gestores e sociedade civil organizada para determinar as prioridades para que possam ser corrigidas corretamente. Quaisquer falhas neste serviço, recomendando a melhor forma de garantir que o orçamento público contenha recursos suficientes.

Para não haver tais discussões sem sentido, os administradores públicos devem sempre ter em mente a possibilidade de que, se ele não cumprir suas obrigações constitucionais, o judiciário pode ser obrigado a proteger os direitos sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto n. 966, de 7 de novembro de 1890**. Autoriza a empresa das obras de melhoramentos do porto de Santos, no estado de S. Paulo, a prolongar o caes em construção e prorroga e prazo das concessões constantes dos decretos ns. 9979 de 12 de julho de 1888 e 10.277 de 30 de julho de 1889. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1890. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-7-novembro-1890-523794-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Autoriza%20a%20Empresa%20das%20Obras,30%20de%20julho%20de%201889.> Acesso em: 15 jun. 2021.

BRONZO, Carla. **Governança e accountability**: algumas notas introdutórias. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/consultaDetalheDocumento.php?iCodDocumento=57301>. Acesso em: 11 out. 2018.

CHADID, Ronaldo. Os tribunais de contas e a eficiência das políticas públicas. **Atricon**, Brasília, DF, 11 nov. 2013. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/artigos/os-tribunais-de-contas-e-a-eficiencia-das-politicas-publicas/>. Acesso em: 15 maio 2021.

CURI NETO, Paulo. **O controle das políticas públicas pelo tribunal de contas**: fundamentos teóricos. Porto Velho: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 2019. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/nova/publicacoes.asp>. Acesso em: 18 maio 2021.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. O ministério público na tutela dos direitos sociais: atuação no âmbito das políticas públicas. **Argumenta**, Jacarezinho, n. 11, p. 183-216, jul. 2009. DOI: <https://doi.org/10.35356/argumenta.v11i11.151>

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. Ontario: Oxford University Press, 1995.

KAUFMANN, Daniel. **Myths and realities of governance and corruption**. Washington, D.C.: World Bank, 2005.

MOTTA, Fabrício. **Função normativa da administração pública**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

PALMER, Tom G. “Globalização e governança”. In: MOREIRA, José Manuel; JALALI, Carlos; ALVES, André Azevedo (coord.). **Estado, sociedade civil e administração pública**: para um novo paradigma do serviço público. Coimbra: Almedina, 2008. p. 81-97.

REZENDE, Nádia. **O controle das políticas públicas pelo tribunal de contas do Brasil**: fundamentos teóricos. Goiânia: Tribunal de Contas do Estado de Goiás, 2007. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/Documents/20181/91-633/Controle%20das%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20pelo%20Tribunal%20de%20Contas/a4500811-fd7b-4890-91d3-f59f57088411>. Acesso em: 15 jun. 2021.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown. **Controle externo da administração pública do Brasil**: o tribunal de contas da união: uma análise jurídico-administrativa. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

SANO, Hironobu. **Nova gestão pública e accountability**. 2003. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2003. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/2419>. Acesso em: 15 jun. 2021.

SANTIN, Valter Foletto. **Controle judicial da segurança pública**: eficiência do serviço na preservação e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

SANTIN, Valter Foletto. **O ministério público na investigação criminal**. 2. ed. Bauru: Edipro, 2007.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATNER, Marc F. **The self-restraining state, power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas**: controle externo das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2014.

THEODOULOU, Stella Z. The contemporary language of public policy: a starting point. *In*: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew. A. **Public policy**: the essential readings. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1995.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **O desenho institucional dos tribunais de contas e sua vocação para a tutela do accountability democrática**: perspectiva em prol do direito à boa administração pública no Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/1221597_2016_completo.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

Recebido em: 22/09/2021

Aceito em: 02/10/2022