



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD**  
**MESTRADO EM DIREITO**

**IGOR DOS REIS FERNANDES**

**SISTEMATIZAÇÃO DO CONTROLE SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: DA AUDITORIA DE PROGRAMAS AO**  
**PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO**

RIO DE JANEIRO - RJ

2021

**IGOR DOS REIS FERNANDES**

**SISTEMATIZAÇÃO DO CONTROLE SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: DA AUDITORIA DE PROGRAMAS AO  
PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para à obtenção do grau de Mestre em Direito.

**Orientador:** Prof. Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça

Rio de Janeiro - RJ

2021

Fernandes, Igor dos Reis  
Sistematização do controle substancial das políticas públicas pelos  
Tribunais de Contas: da auditoria de programas ao parecer prévio sobre as contas  
de governo / Igor dos Reis Fernandes. -- Rio de Janeiro, 2021.  
110 f.

F363

Orientador: Paulo Roberto Soares Mendonça.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de  
Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.

1. Controle Externo. 2. Avaliação de Políticas Públicas. 3. Programa  
Orçamentário de Governo. 4. Parecer Prévio. I. Mendonça, Paulo Roberto  
Soares, orient. II. Título.

**IGOR DOS REIS FERNANDES**

**SISTEMATIZAÇÃO DO CONTROLE SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: DA AUDITORIA DE PROGRAMAS AO  
PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO**

Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovada em: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça  
Professor orientador  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

---

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura  
Professor avaliador  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Arícia Fernandes Correia  
Professora convidada  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

*A meus amados filhos, Giovanna e Heitor, que fazem florescer o que há de melhor em mim e a minha mãe, Maria Aparecida, que, por toda sua luta, merece um título de mestre.*

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por representar a força que me possibilita avançar diariamente na busca de meus sonhos e na contribuição para um mundo melhor.

Aos colegas, professores e servidores do Mestrado em Direito, com os quais tive o privilégio e o prazer de conviver ao longo destes anos, pelos ensinamentos e relevantes debates durante todo o curso.

Ao Professor Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça, pela confiança a mim conferida e pela pronta aceitação do desafio do tema, pelas valiosas contribuições bem como pelo incentivo e por toda paciência na orientação deste trabalho.

Aos membros da banca examinadora, professores doutores Emerson Affonso da Costa Moura e Arícia Fernandes Correia, pelas importantes contribuições ao referencial teórico e ao projeto de pesquisa.

Aos amigos, sempre Presidente Dr. Thiers Vianna Montebello, atual Presidente, Conselheiro Luiz Antônio Guaraná, pelo acolhimento diário, pela sabedoria, pelo apoio irrestrito e por nos permitir pensar um Tribunal moderno, antenado com a nova gestão pública.

Ao Secretário Geral de Controle Externo do TCMRJ Fábio Furtado de Azevedo, e aos demais servidores do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, em especial, ao Assessor Especial, Jairo Saldanha Rimes e à Subcoordenadora de Políticas Públicas, Danielle Chiaretti dos Santos, que me deram fundamental apoio para a realização desta pesquisa.

Aos grandes amigos, Conselheiro Substituto Emil Leite Ibrahim e Procurador Samuel Ricardo Silva Gomes, pela ajuda, pelas orientações, pelas valiosas contribuições ao longo de todo o trabalho e pelo incentivo para a conclusão do curso de mestrado.

Meu especial agradecimento a minha mãe, Maria Aparecida dos Reis, e a meus filhos, Giovanna e Heitor Fernandes, meus grandes amores, cujos sorrisos e carinhos me revigoram a alma.

A meus irmãos Erik dos Reis Fernandes e Kise dos Reis Fernandes, por me propiciarem o debate desde muito cedo e também por sempre me incentivarem a ser uma pessoa melhor.

Por fim, a todos aqueles que, apesar de não citados nominalmente, contribuíram com o meu aprimoramento profissional e acadêmico durante todos esses anos.

Meu muito obrigado!!!

*A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo.*

*Albert Einstein*



## RESUMO

FERNANDES, Igor dos Reis. *Sistematização do controle substancial das políticas públicas pelos Tribunais de Contas: da auditoria de programas ao parecer prévio sobre as contas de governo, 2021, 110 f.* Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, 2021.

A estruturação do orçamento público por meio de programas de governo compreende a autorização legal para realização de gastos visando à consecução de objetivos pré-determinados. Assim, a prestação de contas sobre tais dispêndios deve incluir uma avaliação de mérito sobre a implementação das políticas públicas abrangidas pelos programas autorizados. Por essa razão, o parecer prévio sobre as contas de governo, emitido pelos Tribunais de Contas anteriormente à apreciação de tais contas pelo Poder Legislativo, deve incluir essa espécie de exame. Tal abordagem se apoia em uma mudança de paradigma da gestão pública, por meio da qual o serviço público reduz a influência do modelo burocrático em prol da administração gerencial, focada em resultados, em um esforço para atender às crescentes demandas por serviços públicos sem, contudo, aumentar a carga tributária. Nesse contexto, demonstrou-se, por meio de pesquisa bibliográfica, que há juridicidade na manifestação técnica dos Tribunais de Contas acerca da execução das políticas públicas realizadas a cada ciclo orçamentário, em especial por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo. Além disso, ainda no âmbito da revisão literária, estabeleceram-se elementos e, com eles, propôs-se uma metodologia para a promoção de uma fiscalização substancial das políticas públicas, desde a estruturação dos problemas públicos em programas orçamentários, passando por auditorias de programas, até a emissão do parecer prévio sobre as contas de governo. Por fim, por intermédio de análise documental e de entrevista semiestruturada em estudo de caso do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, confirmou-se a hipótese de que a fiscalização substancial da realização das políticas públicas corresponde a uma prática ainda incipiente nos Tribunais de Contas, notadamente no que respeita ao conteúdo do parecer prévio sobre as contas de governo, embora já se notem importantes avanços em relação a esse tipo fundamental de controle, que carece sobretudo de sistematização.

**Palavras-Chave:** Controle Substancial, Política Pública, Parecer Prévio, Tribunal de Contas, Auditoria de Programa.

## ABSTRACT

FERNANDES, Igor dos Reis. *Sistematização do controle substancial das políticas públicas pelos Tribunais de Contas: da auditoria de programas ao parecer prévio sobre as contas de governo, 2021, 110 f.* Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, 2021.

The organization of the public budget in government programs includes the legal authorization for expenses aiming the execution of predetermined objectives. Thus, the accountability of such expenditures must include an evaluation of the implementation of public policies covered by the authorized programs. For this reason, the technical opinion on government accounts, issued by the Courts of Accounts, must include this type of evaluation. Such an approach is supported by a change in the paradigm of public management, whereby the public service reduces the influence of the bureaucratic model in favor of the managerial administration, focused on results, in an effort to meet the growing demand for public services, without, however, increasing the tax burden. In this context, it was demonstrated, through bibliographic research, that there is legality in the technical manifestation of the Courts of Accounts about the implementation of public policies carried out in each budget cycle, especially when issuing its technical opinion on government accounts. In addition, still within the scope of the literary review, elements were established and, with them, a methodology was proposed for the promotion of a substantial inspection of public policies, from the structuring of public problems in budget programs, through program audits, all the way to the issuance of the technical opinion on government accounts. Finally, through documental analysis and semi-structured interview in a case study of the Court of Accounts of the City of Rio de Janeiro, the hypothesis was confirmed that the substantial inspection of the implementation of public policies corresponds to a practice that is still in its early stages in the Courts of Accounts, notably with regard to the content of its conclusions on government accounts, although important advances are already being noted in relation to this fundamental type of control, which mainly lacks systematization.

**Keywords:** Substantial Control, Public Policy, Technical Opinion, Court of Accounts, Program Audit

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** - Avaliação da carga tributária brasileira (% de respostas) 16
- Figura 2** - Qualidade do serviço público (% de respostas) 18
- Figura 3** - Principais componentes do orçamento-programa 44
- Figura 4** - Programas e ações por área de resultado 46
- Figura 5** - Relação entre análise, avaliação e controle de políticas públicas 57
- Figura 6** - Estágios de desenvolvimento da política 58
- Figura 7** - Problema Público 61
- Figura 8** - Elementos do modelo lógico 65
- Figura 9** - Principais dimensões de desempenho em auditoria de programas 73
- Figura 10** - Desenho institucional do Programa Saúde da Família (0330) 81

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
IBOPE	Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IRB	Instituto Rui Barbosa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAF	Plano Anual de Fiscalização
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TAG	Termo de Ajustamento de Gestão
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

1.	<b>INTRODUÇÃO</b>	13
2.	<b>O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA MUDANÇA DE PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA PARA A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL – CONTROLE SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	15
2.1	A necessidade de modernização da gestão pública	15
2.2	Da administração pública burocrática à gerencial e o direito fundamental à boa administração	18
2.3	Direito fundamental à boa administração e a administração gerencial	20
2.4	O papel dos Tribunais de Contas na mudança de paradigma da gestão e o controle de efetividade das políticas públicas	24
2.5	A capacidade técnico-institucional dos Tribunais de Contas	28
2.6	Embasamento jurídico da intervenção dos Tribunais de Contas no mérito das políticas públicas	31
2.7	Argumentos contrários a objeções quanto à atuação dos Tribunais de Contas sobre o mérito das políticas públicas	33
2.8	Assento constitucional para o controle substancial das políticas públicas	34
2.9	Instrumentos para o controle substancial das políticas públicas	35
2.10	Conclusão Parcial	36
3	<b>A JURIDICIDADE DA OPINIÃO TÉCNICA SOBRE O DESEMPENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PARECER PRÉVIO E OS ELEMENTOS PARA UMA FISCALIZAÇÃO EXTERNA SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	39
3.1	Apreciação substancial das políticas públicas de governo como parte integrante do parecer prévio sobre as contas de governo.	40
3.2	A materialização das políticas públicas no orçamento-programa e o programa orçamentário como objeto de controle.	42
3.3	O orçamento-programa.	44
3.3.1	A responsabilidade pela avaliação dos programas-orçamentário.	49
3.3.2	Políticas públicas vinculadas e o seu controle pré-orçamentário.	50
3.3.3	O poder não-político e as políticas públicas	51
3.3.4	O endereçamento orçamentário mínimo das políticas públicas vinculadas	53
3.4	O papel do Controle Interno e do Controle Externo na fiscalização substancial das políticas públicas.	56
3.5	Conclusão Parcial	58

4	<b>UMA PROPOSTA DE SISTEMATIZAÇÃO PARA O CONTROLE SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORÇAMENTÁRIAS COM FOCO NA EMISSÃO DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO</b>	61
4.1	Política Pública e seu Ciclo	62
4.1.1	Formulação	64
4.1.2	Implementação	64
4.1.3	Avaliação	65
4.2	Quatro passos até o controle substancial das políticas públicas no parecer prévio	65
4.2.1	Passo 1 – Controle pré-orçamentário	65
4.2.2	Passo 2 – Verificar a qualidade dos programas formulados	67
4.2.3	Passo 3 – Acompanhar e monitorar a operacionalização da política pública	73
4.2.4	Passo 4 – Avaliação da política pública	77
4.3	Conclusão Parcial	81
5	<b>CONTROLE SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO</b>	83
5.1	Objetivo da análise	83
5.2	Metodologia e delimitação de escopo	83
5.3	O Programa da Saúde da Família no Rio de Janeiro	85
5.4	Resultados e análise	87
5.4.1	Pareceres Prévios 2018 e 2019	87
5.4.2	Planos anuais de fiscalização 2018 a 2021	91
5.4.3	Relatórios de auditoria Programa Saúde da Família – 2018 e 2019	93
5.4.4	Entrevista Secretário Geral de Controle Externo	94
5.5	Conclusão parcial	98
6.	<b>CONCLUSÃO</b>	100
	<b>REFERÊNCIAS</b>	104

## 1. INTRODUÇÃO

O orçamento público é o instrumento pelo qual o Poder Legislativo autoriza o Poder Executivo a realizar determinadas despesas para a consecução de objetivos estruturados na forma de programas governamentais. Nada mais republicano, portanto, que o gestor público preste contas daquilo que realizou com os recursos durante o ciclo orçamentário respectivo.

A análise dessa prestação de contas é feita, em última instância, pelo titular dos recursos: o povo, isso é, por seus representantes democraticamente eleitos. Cabe, no entanto, aos Tribunais de Contas, órgãos técnicos-políticos, emitir parecer prévio que subsidiará o julgamento das contas de governo pelo parlamento respectivo.

Via de regra, o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas restringe-se a abordar aspectos relacionados à legalidade dos gastos públicos e ao cumprimento dos requisitos e limites legais de gastos, além da regularidade fiscal das contas analisadas. No entanto, o anseio popular por maior qualidade dos bens e serviços públicos entregues pela Administração tem levado o controle a novos horizontes. Busca-se o controle substancial das políticas públicas.

Em verdade, o ajuste no enfoque do controle deve corroborar a mudança de paradigma da própria Administração, que vem evoluindo de uma gestão burocrática para uma administração gerencial, em que o controle de meios cede lugar para o controle de resultados das ações governamentais. Eficiência, eficácia e efetividade são os valores dessa nova forma de administrar.

É nesse contexto, que a presente pesquisa pretende demonstrar, inicialmente, o papel dos Tribunais de Contas nessa mudança de paradigma da Administração Pública, isso é, como os órgãos de controle podem se colocar como elementos impulsionadores da nova gestão, em vez de se constituírem em empecilho à modernização dos serviços públicos, em face de eventual enfoque exacerbadamente voltado ao formalismo.

Além disso, é sabido que os órgãos de controle já tem iniciado esse movimento, mas com manifestações muito restritas ao âmbito dos relatórios de auditorias operacionais. Então, o trabalho pretende defender também a juridicidade da manifestação técnica dos Tribunais de Contas acerca do mérito das políticas públicas por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, de forma que o parlamento tenha claro, a cada encerramento de ciclo orçamentário, quais os programas que tiveram bom desempenho e, sobretudo, para que possa

melhorar a alocação de recursos para o próximo ciclo, racionalizando as disponibilidades financeiras, de forma a investir naquilo que, de fato, dê resultados positivos para o cidadão.

Ocorre que esse tipo de manifestação requer uma ação concatenada dentro dos Tribunais de Contas, isso é, demanda um esforço de trabalhos de fiscalização a serem realizadas até que a Corte de Contas possa, finalmente, expressar uma opinião tecnicamente embasada no parecer prévio acerca do mérito das políticas públicas sob sua jurisdição. O plano de fiscalização, por exemplo, deve ser organizado de forma a que os técnicos possam realizar auditorias por programas de governo. Por isso, pretende-se também apresentar uma metodologia para esse tipo de abordagem.

O objetivo da pesquisa, portanto, consiste em investigar como os Tribunais de Contas têm participado do controle substancial das políticas públicas, notadamente por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo. Tal análise harmoniza-se com a primeira linha de pesquisa do mestrado em Direito da UniRio, na qual se investiga o papel dos Poderes do Estado.

Para tanto, optou-se por estudar o caso do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, tendo em vista que, além de estar inserido na realidade local, é uma Corte de elevada expressividade nacional, fiscalizando um orçamento da ordem de R\$ 31,2 bilhões, o que o coloca entre os dez maiores Tribunais de Contas do Brasil em termos de orçamento fiscalizado.

Além disso, segundo os próprios auditores da Corte Municipal, o órgão dispõe de adequada capacidade administrativa para a realização de auditorias operacionais e, de outro lado, o ambiente institucional é favorável a esse tipo de abordagem, tendo em vista que haveria uma maior proximidade técnica entre o controlador e o ente fiscalizado, porquanto só há um jurisdicionado a ser auditado, diferentemente do que, de regra, ocorre com as demais Cortes de Contas espalhadas pelo país, que fiscalizam inúmeros jurisdicionados.



## **2. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA MUDANÇA DE PARADIGMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BUROCRÁTICA PARA A ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL – CONTROLE SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Vive-se hoje uma situação de esgotamento da capacidade de o Estado aumentar suas fontes tributárias de arrecadação, ao mesmo tempo em que a sociedade percebe a Administração Pública incapaz de entregar com efetividade os serviços públicos essenciais, a exemplo daqueles voltados a área da saúde ou da educação básica.

Diante desse cenário, ganha força, cada vez mais, a necessidade de concretizarem-se mudanças no modelo de administração pública, do patrimonialismo-burocrático para a administração gerencial, com ênfase em resultados.

Ocorre que essa mudança de paradigma exige também uma evolução dos Tribunais de Contas na forma como fiscalizam a Administração Pública. As Cortes de Contas devem se posicionar como parte integrante do processo de mudança, quem sabe até impulsionando a administração para o modelo gerencial quando necessário, em vez de adotar uma postura excessivamente vinculada ao controle de legalidade (típico do modelo burocrático) que acaba desestimulando a travessia para o novo modelo.

Pretende-se discorrer sobre o papel institucional dos Tribunais de Contas de realizar o controle de efetividade das políticas públicas, situando-os como um dos principais atores na análise de efetividade da gestão, além de declinar os fundamentos jurídicos-constitucionais que legitimam esse viés de atuação, ressaltando que a manifestação técnica sobre o mérito das políticas públicas consubstancia-se em um moderno instrumento da *accountability* de resultados.

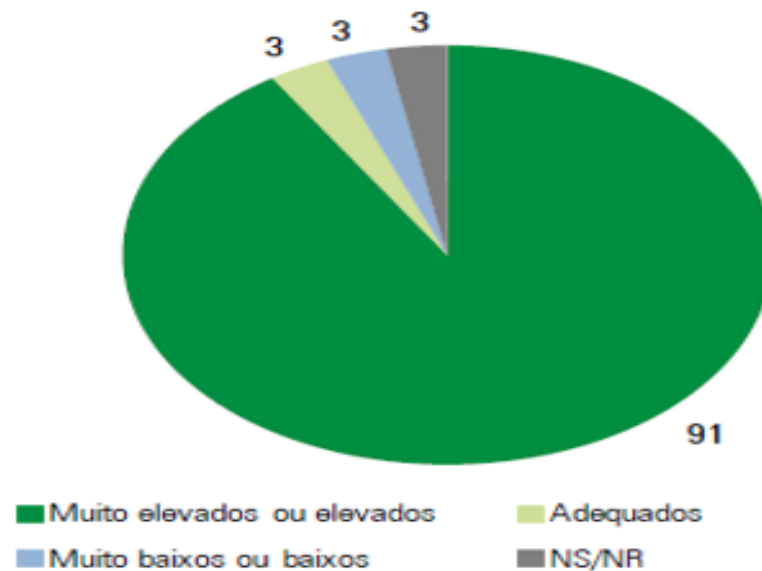
### **2.1 A necessidade de modernização da gestão pública**

Pesquisa realizada pelo Ibope (Confederação Nacional da Indústria, 2013, p. 23), a pedido da CNI, retratou a percepção da sociedade a respeito do impacto da carga tributária brasileira sobre a vida de seus cidadãos. Para a grande maioria da população (91% dos entrevistados), “os impostos pagos no Brasil são elevados ou muito elevados”.

A mesma pesquisa revelou, ainda, que 90% da amostra considera que os tributos aumentaram nos últimos anos. Tais percentuais quando comparados com os números de 2011 (87% e 79%, respectivamente) revelam que **a percepção dos cidadãos acerca da carga tributária no Brasil tem piorado desde então.**

Nesse sentido, a Figura 1 a seguir (extraída da pesquisa Ibope-CNI acima mencionada) demonstra com clareza essa situação:

**Figura 1** - Avaliação da carga tributária brasileira (% de respostas)



Fonte: Confederação Nacional da Indústria, 2013

A percepção geral de esgotamento da capacidade contributiva da sociedade brasileira decorre especialmente da alta taxaço do consumo no Brasil e também da escassez de recursos disponíveis para investimento em serviços essenciais à população, em face do nível de endividamento exacerbado que assola o país a partir, principalmente, da década de 90 e do elevado gasto social que adveio com a Constituição Federal de 1988 (FERRAZ, 2017, p. 34).

Em estudo publicado em dezembro de 2018, o Senado Federal divulgou dados da OCDE informando que a carga tributária brasileira é da ordem de 32,3% do PIB (dados de 2016). Embora elevada, está abaixo da média dos países da OCDE, da ordem de 34,2% do PIB (STN, 2018). Ocorre, em primeiro lugar, que o Brasil taxa excessivamente o consumo, impactando proporcionalmente mais a camada mais pobre da população. A tributação sobre bens e serviços, no Brasil, é da ordem de 49,3% do total exarado, enquanto a média da OCDE é da ordem de 33,6% do total arrecadado, como apurado por Andressa Farias, 2018.

Em segundo lugar, verifica-se que o endividamento brasileiro e o incremento dos gastos sociais a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 foram determinantes para o exponencial crescimento da carga tributária nacional a partir da década de 90, restando muito pouco da carga acrescida a ser destinado a serviços essenciais (FERRAZ, 2017, p. 34):

[...] as despesas financeiras (com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública) e o gasto social (previdência e assistência social). Essas

foram as despesas públicas que, em proporção do PIB nacional, aumentaram sensivelmente ao longo das últimas décadas, e conseqüentemente são as principais motivadoras do forte aumento da carga tributária que tivemos entre o início da década de 90 e o ano de 2005.

Para se ter uma ideia, Murilo Soares demonstrou que, de 1998 a 2006, 91,6% do aumento da carga tributária foram destinados à formação de superávits primários para pagamento dos juros e amortizações da dívida pública (SOARES, 2010, p. 8).

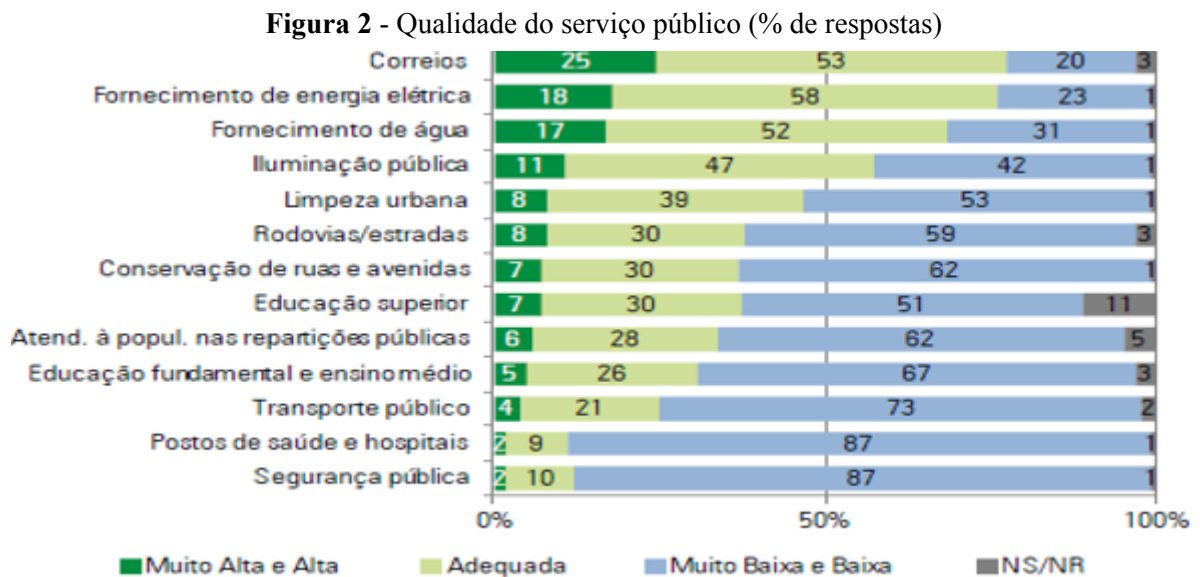
Por outro lado, entre 1995 e 2010, o gasto social no Brasil cresceu significativamente, saltando de 19,2% do PIB para 25,2% do PIB, segundo levantamento realizado por Jorge Abrahão (CASTRO, 2012, p. 1023). Tais gastos referem-se a dois grandes grupos: gastos de proteção social (previdência social, saúde, assistência social e infraestrutura social) e gastos de promoção social (trabalho e renda, educação, desenvolvimento agrário e cultura).

Em reforço a tal ideia, tem-se que os gastos com a previdência social no regime geral e também nos regimes próprios da União e dos entes subnacionais evoluíram exponencialmente no período examinado. Na União, por exemplo, estudo do Tesouro Nacional aponta um incremento da ordem de 49% de gasto com o Regime Próprio de Previdência Social (aposentadorias e pensões dos servidores públicos) entre os anos de 2002 e 2014 (STN, 2018).

Tal cenário ajuda a explicar porque o Brasil tem uma carga tributária bem próxima à média dos países da OCDE, mas fica bem atrás destes países quando se pensa em Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2019), ocupamos a 75ª posição no ranking mundial, enquanto países com carga similar ocupam as primeiras posições, como Noruega, Polônia, Canadá e Japão.

Um outro índice pode demonstrar a dificuldade de o governo prover serviços básicos à população. O IDEB do ensino médio, por exemplo, praticamente não evoluiu entre os anos de 2005 e 2017 no Brasil. A média nacional saltou de 3,4 para 3,7, enquanto a meta era atingir o índice de 4,7 em 2017 (INEP, 2019). De fato, o forte crescimento da carga tributária na década de noventa não implicou em igual incremento na qualidade dos serviços prestados à população.

Em linha com essas colocações, a pesquisa acima mencionada (CNI, 2013, p. 9) verificou que a percepção da sociedade em relação à qualidade dos serviços públicos prestados à população é ruim. Os pesquisadores concluíram que: “de 13 tipos de serviços, nove foram considerados de baixa ou muito baixa qualidade pela maioria da população. Os piores avaliados são: Segurança pública; Postos de saúde e hospitais; Transporte público; e Educação fundamental e ensino médio”. Como explicitado na Figura 2 abaixo:



Fonte: Confederação Nacional da Indústria, 2013

Dessas informações, conclui-se que algo vai mal em termos de gestão e governança públicas: a sociedade reclama que paga muito em tributos e recebe pouco em termos de serviços gerenciados pelo setor público (ALTOUNIAN, et. al, 2017, p. 36).

Mas quais seriam as causas de maior impacto nesse cenário? Corrupção, incapacidade gerencial ou falta de governança. A corrupção com certeza é um mal que precisa ser fortemente combatido e punido, mas a principal causa desse cenário, a essência do problema, estaria na necessidade de aprimoramento das questões gerenciais e de governança pública do Estado, até mesmo como forma de combater a corrupção (ALTOUNIAN, et. al, 2017, p. 37).

## 2.2 Da administração pública burocrática à gerencial e o direito fundamental à boa administração

Diante de tal contexto, no qual há uma percepção social no sentido da incapacidade gerencial do Estado em promover os serviços básicos à população, ao mesmo tempo em que se percebe uma saturação da capacidade de os cidadãos verterem recursos para a máquina

pública, por meio de novos impostos, ganhou força a necessidade de a Administração Pública avançar de um modelo de gestão burocrático para um modelo gerencial.

O modelo burocrático pressupõe uma desconfiança prévia nos administradores públicos, de forma que exige sempre controles (administrativos) rigorosos dos processos, como, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas (PEREIRA, 1997, p. 11-12).

A administração pública burocrática teve como destaque, inicialmente, o controle de abusos. Seus defeitos foram a auto-referência e a incapacidade de prestar serviços de qualidade aos cidadãos. Como parte significativa das atividades e dos recursos do Estado eram voltados para as necessidades da própria burocracia, o seu controle acabou tornando-se lento, caro e desvinculado de resultados concretos para a sociedade (PEREIRA, 1997, p. 11-12).

Esses defeitos, no entanto, não se mostraram determinantes na época do surgimento da administração pública burocrática, haja vista que os serviços do Estado eram muito reduzidos, restringindo-se à manutenção da ordem, administração da Justiça e à garantia dos contratos e da propriedade. Não obstante, com a expansão das atribuições estatais e o aparecimento de novas formas de apropriação privada do patrimônio público, a administração burocrática restou inadequada, como leciona PEREIRA (1997, p. 10-11):

Foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado. Weber (1922), o principal analista desse processo, destacou com muita ênfase a superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada. Essa estratégia podia talvez evitar a corrupção e o nepotismo, mas era lenta, cara, ineficiente. **À nova administração pública não basta ser efetiva em evitar o nepotismo e a corrupção: ela tem de ser eficiente ao prover bens públicos e semipúblicos, que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar.** O nepotismo e a corrupção mais visíveis foram controlados, mas surgiram novas modalidades de apropriação privada de uma fatia maior do patrimônio público. Se no século XIX, a administração pública do Estado liberal era um instrumento para garantir os direitos de propriedade – assegurando a apropriação dos excedentes da economia pela classe capitalista emergente – no Estado desenvolvimentista, a administração burocrática era uma modalidade de apropriação dos excedentes por uma nova classe média de burocratas e tecnoburocratas [grifou-se].

É no contexto de procurar responder a essa demanda social por maior efetividade do Estado na promoção de bens públicos e semipúblicos, o que exige um olhar do gestor para a

necessidade da população, para além da satisfação dos interesses egocêntricos da burocracia, que surge a administração gerencial na segunda metade do século XX, em função também do crescimento das funções econômicas e sociais do Estado. O período de surgimento e de ascensão da administração pública gerencial é assim resumido por PEREIRA (1997, p. 14-15):

A administração pública gerencial emergiu na segunda metade deste século como resposta à crise do Estado. Mais especificamente, desde a década de 60, ou pelo menos desde o início dos anos 70, cresceu a insatisfação, amplamente disseminada, com relação à administração pública burocrática. Nos EUA, Osborne e Gaebler (1992) – que cunharam a expressão *reinventing government* (reinventar o governo) –, em um livro que teve grande influência nos estudos sobre o tema, descrevem as reformas administrativas que ocorreram desde o início dos anos 70, mas que não se originaram no Governo Federal e sim nas administrações municipais e estaduais. Foi em 1992 que se estabeleceu a meta de reformar a administração pública federal norte-americana por critérios gerenciais, quando um político democrata – o presidente Clinton – converteu a ideia de “reinventar o governo” em programa de governo: a *National Performance Review* (Revisão do Desempenho Nacional).

A administração pública gerencial tem como fundamento a eficiência da Administração Pública (diminuição de custos e incremento na qualidade dos serviços), representa um progresso em relação à administração burocrática e, embora não abandone por completo seus valores, apresenta diferenças essenciais na forma de controle, que deixa de fundamentar-se nos processos para ter foco nos resultados e na maior participação dos agentes privados e/ou organizações da sociedade civil.

Como ressalta SOUZA (2007, p. 41):

Na administração pública gerencial, **destacam-se a definição precisa dos objetivos a serem alcançados e, posteriormente, o controle ou cobrança de resultados.** A administração pública gerencial vincula o interesse público ao da coletividade e não com o do aparato do Estado, como ocorre no modelo burocrático [grifou-se].

### **2.3 Direito fundamental à boa administração e a administração gerencial**

Com relação à ciência jurídica, esse novo modelo de gestão administrativa encontra seu paralelo naquilo que se denominou direito fundamental à boa administração, inserido no estudo do Direito Administrativo. Trata-se de conceito fluido e variável a depender do contexto de sua aplicação. Pretende-se, em vista disso, delinear seu sentido e alcance para o que importa no desenvolvimento do tema aqui proposto, isso é, gestão por resultados e Tribunais de Contas.

A ciência jurídica vem se apropriando da expressão, incorporando-a nos debates acerca da democratização da função administrativa estatal. Segundo apurado pela Prof. Mariana (WILLEMANN, 2020, p. 95), a noção jurídica do termo boa administração pública tem sua gênese na construção de Maurice Hauriou em sua teoria institucionalista, que a associa à ideia de moralidade administrativa como critério de identificação de desvio de poder. A partir de uma visão funcionalista da expressão, Hauriou a vislumbra, também, como uma diretriz a guiar a administração na realização de suas funções, contribuindo para estender o controle incidente sobre o desvio de poder para além dos limites da legalidade, ampliando, assim, a utilização do recurso por excesso de poder.

A consagração jurídico-positiva dessa noção como direito fundamental tem um marco importante na edição da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, aprovada em Nice, em 7 de dezembro de 2000. Com valor de tratado desde 2009, quando entrou em vigor o Tratado de Lisboa, o texto fundamental tem a seguinte redação:

Art. 41 – Direito a uma boa administração:

1. Todas as pessoas têm direito a que seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
2. Este direito compreende, nomeadamente: a) o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente; b) o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões.
3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros.
4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

Do texto extrai-se que a jusfundamentação da boa administração reconhece a todo cidadão comunitário o direito de exigir que as decisões adotadas pelas instituições comunitárias europeias sejam imparciais, equitativas e razoáveis, tanto em relação a seu conteúdo, quanto ao momento de sua adoção. Esse direito, por sua vez, desdobra-se em quatro dimensões mais específicas, quais sejam: (i) a exigência de contraditório antes da adoção de qualquer medida individual que lhe afete desfavoravelmente; (ii) garantia de acesso a todos os expedientes concernentes ao interessado, o que impõe uma exigência de objetividade e transparência para a administração comunitária; (iii) obrigatoriedade de motivação das

decisões administrativas adotadas pela União Europeia, imposição que se apresenta como projeção da interdição à arbitrariedade; e, finalmente, (iv) consagração da responsabilidade patrimonial da administração comunitária, mediante o reconhecimento do direito à reparação dos danos decorrentes de condutas omissivas ou comissivas das instituições comunitárias (WILLEMAN, 2020, p. 96). Deixando de lado discussões acadêmicas acerca da associação do termo boa administração pública a um direito ou a um princípio<sup>1</sup>, tem-se que, segundo RODRIGUEZ-ARAÑA (2012, p. 11-13), o importante a ser sublinhado é o compromisso assumido pelo direito com a centralidade do cidadão nas modernas construções a respeito do atuar administrativo:

Essa tomada de consciência do bom governo ou da boa administração como direito humano põe em relevo que o centro da ação do governo ou da ação administrativa é a pessoa e seus direitos e liberdades. [...] O bom governo ou a boa administração não é somente uma característica que deve distinguir os aparatos governamentais ou administrativos, mas é, sobretudo, um direito que assiste aos cidadãos, exigível diante dos Tribunais [...]

É esta perspectiva – de nortear a administração pública a um projeto democrático e humanizado das relações entre cidadãos e a estrutura administrativa do Estado – que, no fundo, justifica a gestão pública por resultados e o enfoque do Controle a partir dessa diretriz, tal como salientado por AJENJO (2011, p. 476):

Nesse contexto modernizador das administrações públicas, o controle público teve que renovar seus objetivos para assumir uma realidade mais complexa que, em matéria financeira, deve discernir para além do cumprimento dos parâmetros de legalidade, para valorar outras novas regras de atuação como a racionalidade econômica ou, mais recentemente, a qualidade, e prestar atenção, com o maior ou menor grau de implicação, ao problema dos abusos de poder na gestão dos recursos públicos.

No Brasil, a noção de boa administração foi tradicionalmente associada ao dever de eficiência, em virtude da disciplina prevista no Decreto-Lei 200 (BRASIL, 1967), tal como explanou o mestre Hely Lopes (MEIRELLES, 1997, p. 90):

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.

Esse dever de eficiência, bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao “dever de boa administração” da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec-lei 200/67.

---

<sup>1</sup> Ver mais sobre o tema em: VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.



Com o advento da Constituição Federal de 1988 o reconhecimento, no Brasil, de um direito fundamental à boa administração ganha estatura constitucional. Juarez Freitas é precursor em afirmá-lo como norma constitucional implícita, dotada de eficácia direta e imediata. A conceituação proposta pelo autor o identifica como “direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional, cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas” (FREITAS, 2009, p. 22).

Ainda nesse sentido, tem-se que o autor elenca seis postulados essenciais da boa administração, quais sejam: (i) direito à administração transparente; (ii) direito à administração pública dialógica; (iii) direito à administração pública imparcial; (iv) direito à administração pública proba; (v) direito à administração pública respeitadora da legalidade temperada, ou seja, sem absolutizações de regras; e, finalmente, (vi) **direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (não apenas eficiente), pois comprometida com resultados e com os objetivos fundamentais da Constituição** (FREITAS, 2009, p. 23).

É esse último elemento que está mais diretamente associado com o tema que aqui se desenvolve, por isso, merecedor de maior detalhamento. Como bem destacado por Mariana (WILLEMANN, 2020, p. 99), o compromisso da administração pública para com a obtenção de resultados lança luzes sobre a denominada “responsabilidade garantidora do Estado-Administração” e acentua a sua afinidade com a noção mais ampla de boa governança, projetando-se para o campo da busca por resultados e da concretização dos objetivos assumidos politicamente, impondo ao Estado, por via reflexa, o fortalecimento de sua capacidade de direção e mobilização de recursos públicos econômico-financeiros.

Ainda mais enfáticas são as palavras do administrativista Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2009, p. 13), por meio das quais o autor caracteriza o resultado como um dos mais importantes campos de experimentação do direito à boa administração. Em referência à chamada “administração de resultado”, assim se manifesta o jurista:

Assim é que a Constituição de 1988, com louvável antecipação, ministra todo o fundamento institucional necessário para a afirmação e aplicação em nosso País da doutrina da, assim denominada, **administração de resultado**, ou seja: ela confere a base da **legalidade finalística, ou melhor dito – para empregar a denominação que já se difunde na literatura jurídica, por envolver também a legitimidade – confere a base institucional de sua juridicidade finalística no direito público brasileiro.**

Na realidade, a promissora doutrina do resultado se vem consolidando sob a nova concepção das relações entre os cidadãos e o Estado, uma vez que se

encontra especificamente voltada à afirmação do dever funcional estatal de proporcionar uma boa administração.

Ora, **a boa administração não pode ser outra que não a que logra resultados concretos e materializados em uma boa e justa atribuição de bens e serviços em benefício último das pessoas**, como um “*proprium*” da função administrativa. [grifou-se].

Ainda em linha de destacar a administração por resultados como um dos vetores mais importantes da boa administração, Mariana (WILLEMANN, 2020, p. 100), salienta que “a eficiência, a eficácia e a racionalidade econômica são as expressões concretas da boa administração no domínio específico da gestão dos recursos públicos”. Em linhas gerais, a racionalidade econômica articula-se com um mandamento de otimização de custos, visando ao cumprimento de um objetivo ao menor custo financeiro, pressupondo um balanceamento entre os meios (*input*) e o objetivo visado (*output*). A eficácia, por seu turno, tem por base uma relação estabelecida entre os resultados esperados de uma determinada ação administrativa e aqueles efetivamente alcançados. Já a eficiência evoca prioritariamente uma apreciação qualitativa, uma valoração a respeito das prestações a cargo dos poderes públicos e o grau de satisfação dos seus destinatários.

Tais critérios enquanto dimensões constitutivas do direito fundamental à boa administração, avançam no sentido de afirmar uma cultura de gestão das finanças públicas orientada pela busca de resultados de qualidade satisfatória ao menor custo e tempo possíveis. Trata-se da denominada lógica dos três “Es”, referida por Michael Power (1997, p. 49) em sua abordagem a propósito da “sociedade auditora” e que está no centro das reformas reclamadas para o campo dos gastos públicos.

#### **2.4 O papel dos Tribunais de Contas na mudança de paradigma da gestão e o controle de efetividade das políticas públicas**

Esse novo modelo de gestão exige, portanto, um novo tipo de controle: o controle de resultados, também denominado controle global. É que com a introdução do modelo gerencial na esfera pública, o foco da legalidade estrita, intensamente presente no modelo burocrático, passa a ser alvo de questionamentos. Segundo Albuquerque (2007, p. 118) a rigidez característica do controle legalista e de procedimentos contribuiu para uma administração estatal lenta, cara e, sobretudo, ineficiente, forçando uma atualização no modelo de controle.

Trata-se, no fundo, de conferir maior flexibilidade e autonomia aos gestores, deixando-os administrar e direcionar o controle para o desempenho apresentado e para os resultados obtidos (KETTL, 2001, p. 113).

**Tal movimento está alinhado com o que a doutrina vem afirmando em termos de evolução do controle formal para o controle substancial a partir da percepção da transição do modelo administrativo burocrático para o gerencial.** “A fiscalização operacional assume especial relevo nos tempos atuais, face à tentativa de implementação de uma Administração Pública gerencial ou da Administração Pública societal, ambas regidas por esses princípios, que, anteriormente, eram mais levados em conta no setor privado” (BARBOSA, 2010, p. 110). No entanto, a transição só se efetivará quando o Controle Externo, principalmente, fizer também a travessia, posto que, do contrário, será uma âncora que impede a mudança de paradigma.

Daí porque se afirma que os controles estabelecidos no Estado democrático sempre visam à salvaguarda dos interesses da coletividade, nunca se quedando estático, mas evoluindo com a gestão administrativa (GUERRA, 2007, p. 18). O desenvolvimento do controle público, a partir de sua conformação com a teoria democrática, estabelece paralelo com a trajetória de evolução do Estado e de sua configuração administrativa (POLLITT et al., 2008, p. 287)

Segundo SOUZA (2007, p. 41), o controle de resultados não incide somente sobre uma atividade, isoladamente considerada, mas sobre um conjunto de atividades administrativas (por isso, é também chamado de “global”), cuja **interligação manifesta os impactos finais da atuação governamental**. Após a avaliação de economicidade na aplicação dos recursos públicos, os aspectos essenciais enfatizados pelo controle de resultados são: eficiência; eficácia, e efetividade.

A essência do controle por resultados está na melhoria das políticas e dos programas governamentais. Ceneviva (2005, p. 34) expõe o duplo objetivo da verificação e responsabilização por resultados, destacando a maior legitimação que confere à ação pública:

É interessante notar que, em grande medida, a responsabilização por resultados busca atingir um duplo objetivo. Por um lado, pretende modificar o comportamento auto referenciado da burocracia, fiscalizando-a através de metas e objetivos claros, - os quais devem ser pactuados e definidos não apenas pelos próprios servidores públicos, mas também, por agentes externos: representantes políticos ou comitês de cidadãos e usuários. Por outro lado, também buscam configurar uma modalidade de accountability baseada no desempenho de políticas e programas governamentais e, portanto, na qualidade da gestão pública; o que pode colaborar para o incremento da legitimidade da ação do Estado.

No âmbito público, o resultado efetivo não pode ser avaliado com base exclusivamente nos produtos de um programa governamental, mas em relação aos seus

impactos qualitativos e quantitativos. Dessa forma, a análise da efetividade verificará se foi gerado um impacto transformador da realidade para o público-alvo do programa, tendo sido satisfeitas as suas necessidades. Os impactos devem ser mensurados primeiramente junto aos usuários, e, em um segundo momento, a outros atingidos de maneira indireta (SOUZA, 2007, p. 42).

Na síntese que Mariana (WILLEMANN, 2020, p. 101) fez acerca dos estudos de José Joaquim Gomes Canotilho (2008, p. 27):

Esse alcance do direito fundamental à boa administração pública – o direito à gestão eficaz, eficiente e econômica dos recursos públicos no âmbito de uma administração pública à qual se imputa a responsabilidade por resultados – exige uma renovada apreciação dos mecanismos de controle da gestão pública financeira. Coloca-se em evidência, sem sombra de dúvidas, a necessidade de revisão urgente dos parâmetros de atuação do controle externo financeiro no quadro da teoria do Estado. **O controle das contas públicas anseia por novos padrões de aferição e precisa, além disso, ampliar seu objeto.** [grifou-se]

Para tanto, os Tribunais de Contas precisam revisitar suas competências constitucionais e extrair da Carta Magna sua verdadeira vocação de não apenas apreciar a legalidade dos atos de gestão, mas de efetivamente colaborar com a consecução das políticas públicas por meio do Controle Externo, notadamente mediante a interlocução colaborativa com os entes controlados e com próprio parlamento respectivo, bem como pelo estímulo e apoio ao Controle Social.

O princípio da legalidade é, sem dúvida, um necessário ponto de partida do Controle, mas não necessariamente seu ponto de chegada (AYRES BRITTO, 2005, p. 66).

Ocorre que os Tribunais de Contas não têm conseguido migrar do modelo de controle formal para o controle de resultado. O controle externo no Brasil ainda apresenta uma supremacia do exame de prestações de contas, com responsabilização financeira, em relação a procedimentos auditoriais a aspectos operacionais e de desempenho da ação governamental. Segundo Gomes (2002, p. 19-20):

Sob a influência do modelo francês de controle externo de natureza jurisdicional, os Tribunais de Contas do Brasil aperfeiçoaram com êxito a fiscalização da aplicação dos recursos públicos sob a ótica da prestação de contas, notadamente no que diz respeito à responsabilização financeira do agente público e à aplicação de sanções pela violação da lei. Assim, a atividade dos Tribunais de Contas do Brasil tem, tradicionalmente, natureza judicialiforme, caracterizada pelo controle ‘ex-post’, ao contrário dos países anglo-saxões que desenvolveram os modernos procedimentos auditoriais, cujos paradigmas são a Inglaterra, os Estados Unidos e Canadá. Somente mais recentemente, na verdade a partir da década de oitenta, alguns órgãos

de controle externo no Brasil começaram a utilizar os procedimentos auditoriais [...] predominavam os aspectos jurídicos e financeiros, constituindo, assim, a bem dizer, a auditoria de regularidade (financeira e de cumprimento legal), que cederia o espaço à auditoria operacional integrada introduzida pela Constituição de 1988.

É certo que os dois tipos de controle convivem, trata-se de disposição constitucional, mas o fato é que o controle legalista – focado nos meios, não nos resultados – pode ser instrumental em relação ao controle global da política pública. Isso é, primeiramente os Tribunais de Contas deveriam investigar se determinada política governamental, de fato, impactou os cidadãos que lhes são destinatários e, caso negativo, aprofundar a análise para entender as causas pelas quais a política falhou. O excessivo controle de meios, como o controle prévio sobre as licitações e contratos, pressupõe desconfiança prévia no administrador, o que não se coaduna com as novas diretrizes da administração pública gerencial.

Quando se pensa na administração pública gerencial, na qual prepondera o foco nos resultados, a análise de efetividade das políticas públicas ganha especial relevância. Ora, como se demonstrou em linhas anteriores, o controle de meios, típico da burocracia, deve ceder lugar ao controle de desempenho, de forma que o gestor tenha maior discricionariedade na sua atuação, isso é, que possa encontrar as melhores soluções para o problema enfrentado, desde que mire – sempre – o objetivo previamente estabelecido, o que legitima suas ações.

Quer dizer, quanto maior a liberdade que se pretende conferir ao gestor – necessária ao enfrentamento dos novos desafios da administração pública –, mais claros devem ser os objetivos e metas que deve alcançar. Também assim, a *accountability* deve focar em aferir em que medida os objetivos foram alcançados, além de checar as eventuais justificativas para o não cumprimento das metas, a saber se o gestor empregou toda a diligência na consecução dos objetivos estabelecidos e se seu insucesso é decorrência de fatores alheios a sua vontade e, nesse caso, identificar os ajustes para o próximo ciclo, ou se os resultados deixaram de ser alcançados pela ausência de diligência do gestor, o que implicaria em reprovação de suas contas.

É claro que a primeira avaliação das políticas públicas de governo cabe ao próprio Executivo, por meio de seus mecanismos de Controle Interno. Trata-se de exame contínuo da gestão que visa a corrigir rumos e evitar desvios em prol da maior efetividade da gestão.

Trata-se, nesse caso, de avaliação própria da teoria administrativa, que visa a melhorias nas práticas gerenciais. A avaliação é fundamental para que a administração pública

aperfeiçoe o uso dos recursos empregados na implementação das políticas públicas. Constitui-se uma necessidade e não uma opção. Deve ser vista como um instrumento útil para a ação (MOTTA, 1992, p. 173). No Brasil, esse processo de avaliação das políticas públicas vem junto com o movimento da década de 90 da reforma do aparelho do Estado.

Segundo a OCDE, a avaliação na administração pública, compreende a análise sistemática e objetiva de uma política pública, programa social ou qualquer ação governamental, finalizada ou em fase de execução, que examina sua concepção, implementação, desempenho e resultados com o propósito de determinar a relevância, o grau de realização de seus objetivos, sua eficiência, sua eficácia, efetividade e sustentabilidade do ponto de vista do desenvolvimento (BLIACHERIENE, 2016, p. 147).

Os objetivos da avaliação administrativa podem ser assim sistematizados i) prover o gestor de dados e informações críveis e úteis para que conheçam os resultados gerados pelo processo decisório e seu impacto para os beneficiários; ii) propiciar que as políticas sejam desenhadas ou redirecionadas de forma mais consistente; iii) orientar tomadores de decisão quanto à continuidade, necessidade de correção ou suspensão das políticas públicas em andamento; iv) aumentar a responsabilização na gestão pública (*accountability*); v) reduzir o risco e a incerteza nas ações administrativas de interferências nas políticas públicas; e vii) servir como instrumento de *feedback* para o processo de aprendizagem organizacional no setor público (BLIACHERIENE, 2016, p. 149). Em resumo: são objetivos da avaliação de políticas públicas: “conhecer seus fatores positivos, apontar seus equívocos e insuficiências, com a finalidade de buscar seu aperfeiçoamento ou reformulação” (BELLONI; MAGALHÃES; SOUSA, 2000, p. 45).

Ocorre, no entanto, que a avaliação da gestão, tal como idealizado na teoria administrativista, deve se verificar também no âmbito do Controle Externo, notadamente a *accountability*, em tempos de gestão por resultados, deve englobar essa espécie de avaliação. É necessária prestação de contas à população dos atos de gestão praticados por aqueles a quem foram outorgados poderes para administrar recursos públicos. É essa a função do Controle Externo. Exercida pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Nessa linha, Naves (2012, p. 67) destaca a importância dos Tribunais de Contas em assegurar informações à sociedade e ao parlamento sobre o desempenho dos programas e organizações com vistas à *accountability* de desempenho e conferir maior eficiência no

desenho e na execução de políticas públicas possibilitando a melhora da performance do setor público.

## **2.5 A capacidade técnico-institucional dos Tribunais de Contas**

Os Tribunais de Contas gozam, por um lado, de envergadura político-constitucional que lhes assegura independência para dizer sobre o mérito das políticas públicas e, por outro lado, de capacidade técnico-organizacional para oferecer exames tecnicamente estruturados da atuação governamental.

Quanto à estatura dos Tribunais de Contas, tem-se que:

[...] não pode ser um Tribunal tão-somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional. É dizer, os Tribunais de Contas têm quase todo seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim, no plano da sua função, como respeitadamente a suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam (AYRES BRITTO, 2005, p. 71).

Ainda nessa linha, é também como se posiciona Marçal Justen Filho em prefácio elaborado na obra de CAMPELO e CAVALCANTE (2014):

De há muito tenho defendido a existência de cinco “Poderes” na Constituição Brasileira. Além do Poder Judiciário, do Poder Legislativo e do Poder Executivo, a CF/88 dispôs sobre o Tribunal de Contas e o Ministério Público. O Tribunal de Contas é um dos Poderes do Estado brasileiro porque apresenta uma estrutura organizacional com sede constitucional. A Constituição não apenas impôs a sua existência, mas também especificou competências próprias e insupríveis, além de garantias destinadas a assegurar a sua atuação autônoma, não subordinada a qualquer outro órgão estatal (...)

As funções do Tribunal de Contas não são qualitativamente homogêneas. São competências complexas, que refletem a concepção constitucional da limitação do poder estatal pelo próprio poder estatal. O sistema brasileiro de freios e contrapesos se caracteriza também pela presença do Tribunal de Contas. Trata-se de um órgão de acompanhamento, de fiscalização e de repressão a desvios e ineficiências na atividade exercitada por agentes investidos de poderes e competências administrativas do poder público. Em uma fórmula sumária (e insuficiente), o Tribunal de Contas desempenha função de controle da atividade administrativa do Estado.

É da vocação constitucional dos Tribunais de Contas que exerçam controle sobre o mérito da atividade administrativa, indo além do escopo que a própria jurisdição consegue alcançar. Ainda nas palavras de Marçal Justen Filho (CAMPELO; CAVALCANTE, 2014):

Ao prever a sua existência, a Constituição brasileira reconheceu a insuficiência do controle jurisdicional, caracterizado pelo princípio dispositivo. O Estado-jurisdição somente atua quando provocado, não atua de ofício. O controle jurisdicional dos atos estatais é imprescindível, mas não suficiente.

É indispensável a existência de mecanismos internos ao próprio Estado, que atuem de ofício e sem necessidade de provocação mediante o exercício do direito de ação. **Mais ainda, é imperiosa a avaliação da regularidade da atuação estatal não apenas sobre o prisma da compatibilidade com as normas jurídicas. Mais precisamente, só é válida e legítima a atuação estatal quando assegure a utilização mais satisfatória e adequada para os recursos públicos e promova o atendimento eficiente das necessidades coletivas e a realização das finalidades primordiais previstas no art. 3º da CF/88. Esse tipo de controle de eficiência, de eficácia e de economicidade não se enquadra na dimensão própria da função jurisdicional. Portanto, é necessário admitir que certa atividade estatal possa ser reconhecida como válida segundo os critérios da jurisdição, mas ser violadora do modelo de eficiência, eficácia e economicidade imposto pela Constituição.**

O Tribunal de Contas desempenha uma atividade de controle de legalidade similar, sob diversos ângulos, àquela exercitada pelo Poder Judiciário. Mas há uma parcela de atuação do Tribunal de Contas que é totalmente inconfundível com o controle jurisdicional. Trata-se de delimitar, de restringir e de orientar o desempenho das escolhas discricionárias do Estado. Como é sabido, a discricionariedade é uma margem de autonomia nos limites da lei. A fixação dos limites da discricionariedade é essencial num Estado Democrático de Direito. **O Tribunal de Contas é um mecanismo constitucional para a concretização dos limites à discricionariedade.** Não é válida a atuação ativa ou omissiva da autoridade administrativa simplesmente porque desempenha no exercício de uma competência discricionária. É indispensável a compatibilidade das escolhas discricionárias com os postulados de eficiência, eficácia e economicidade. Esse tipo de controle não se compatibiliza com as peculiaridades da função jurisdicional. Demanda um tipo de conhecimento técnico especializado e uma dimensão de envolvimento com a própria atividade administrativa. **Em síntese, pode-se afirmar que o mérito do ato administrativo não se subordina a controle jurisdicional, mas se subordina a um controle diferenciado pelo Tribunal de Contas – e somente por ele.** [grifou-se]

Tem-se ainda que, com a promulgação da Emenda Constitucional 19/1998, que incluiu o princípio da eficiência entre os pilares do Direito Administrativo, e também a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000) – que valorizou os instrumentos de planejamento e controle –, robusteceram-se consideravelmente o papel e as responsabilidades dos Tribunais de Contas.

Não por menos que, em virtude da posição privilegiada na qual se encontram, os Tribunais de Contas, de acordo com Albuquerque (2007, p. 123), têm sido demandados a ampliar a ênfase no cumprimento de regras e contribuírem com questões relacionadas a *accountability* de resultados dos programas e das políticas públicas.

Abrucio, Arantes e Teixeira (2005, p. 72) são enfáticos ao afirmar que **os Tribunais de Contas deveriam atuar como agentes fiscalizadores da efetividade das ações de**



**governo, e alegam que sobrelevar a *accountability* de resultados “levaria a instituição a assumir novo e muito mais significativo papel perante o governo e a sociedade”.**

Parece mesmo que os Tribunais de Contas terão papel de destaque na verificação do cumprimento do princípio da legitimidade plena no âmbito da democracia substancial, explicada por Diogo Figueiredo (MOREIRA NETO, 2004, p. 46-47). Segundo o autor, “o problema central de democracia contemporânea passa a ser o como garantir a legitimidade plena na ação do Poder Público” (p. 46).

Inicialmente, deve-se distinguir entre a legitimidade originária, a legitimidade corrente, e a legitimidade finalística ou teleológica. A legitimidade plena é a que se realiza sob esses três aspectos, segundo informa o autor mencionado.

A legitimidade originária é aquela que provém de um título, ainda que tenha sido apoderado pelo uso da força. A legitimidade corrente, por seu turno, é a que sucede, no tempo, a originária, isso é, a originária corresponde ao ato de investidura, uma vez que tão logo o detentor de poder político passa a tomar decisões será necessário confrontar seu desempenho com as expectativas dos governados. Está claro que há uma ampla margem dentro da qual poderá mover-se confortavelmente o governante, assim titulado, mas bastará que traia ou mesmo frustrasse algumas daquelas expectativas para perder a legitimação corrente. Nas democracias a perda da legitimidade corrente resulta em mudanças no jogo do poder nas eleições periódicas (FIGUEIREDO NETO, 2004, p. 47).

Por último, o autor esclarece sobre a legitimação finalística ou teleológica. É que, em última análise, a realização da legitimidade dependerá do que hajam produzido os agentes políticos ao aplicarem as parcelas de Poder Estatal a seu cargo. **Será esta confrontação entre o que deveria realizar, a partir de sua proposta, e o que de fato realizou, a derradeira aferição qualificatória da legitimidade – a legitimidade finalística** (MOREIRA NETO, 2004, p. 48).

Ainda segundo Diogo Figueiredo (MOREIRA NETO, 2004, p. 48):

E de tal forma caprichosa se pode tornar essa avaliação, que o agente político, embora haja sido eficiente na condução de políticas públicas específicas, intercorrentemente legitimadas, poderá vir a produzir resultados que, em seu todo, virão a ser rechaçados pelos governados.

Assim, por essa teoria, legitimam-se plenamente agentes e decisões quando coincidem as escolhas democráticas subjetivas e as objetivas – dos agentes políticos e das políticas a serem perseguidas – e, na prática, quando satisfazem com plenitude à aplicação dos

múltiplos controles de juridicidade à disposição da sociedade (MOREIRA NETO, 2004, p. 48).

No mesmo sentido, o controle de juridicidade no que respeita à administração gerencial ou o direito à boa administração pressupõe controles voltados à eficiência, efetividade e economicidade da ação administrativa, até porque inserido em um contexto de maior discricionariedade administrativa. **A métrica de tais valores (3 “Es”), bem como o entendimento das diversas linguagens justificadoras devem contar com ouvidos e olhos hábeis para “digerir” tais informações à sociedade.** Os caminhos (e interpretações) das ações administrativas mais eficientes que levem ao “bem comum” têm de contar com uma instância que detenha ouvidos capacitados e dinâmica própria (célere) na resolução de conflitos e na identificação de ineficiências na prática nos deveres do Estado. **Os Tribunais de Contas, portanto, representam os olhos da sociedade em uma visão proativa de identificação das necessidades e crítica das liberdades administrativas para o adimplemento do papel do Estado** (CAVALCANTE, 2016, p. 85).

Os Tribunais contam idealmente com uma estrutura técnica especializada condizente com cada meandro da atividade estatal, como ainda com mecanismos céleres para identificação de “desvirtuamentos interpretativos” das discricionariedades necessárias para o exercício da atividade administrativa. Buscam ferramentas tecnológicas suficientes a viabilizar um controle concomitante, preditivo e tempestivo, fincado em indicadores (CAVALCANTE, 2016, p. 85).

Ainda nessa linha de sentido, o mestre Ayres Britto, ao relacionar o vínculo funcional do controle externo com a prestação de contas e a responsabilidade pessoal do gestor de recursos públicos com o princípio republicano, **posiciona os Tribunais de Contas como peça-chave do bom governo e da boa administração pública** (BRITTO, 2004, p. 190).

## **2.6 Embasamento jurídico da intervenção dos Tribunais de Contas no mérito das políticas públicas**

Partindo agora para o levantamento do arcabouço jurídico que legitima a intervenção dos Tribunais de Contas no exame de mérito das políticas públicas, recapitula-se que, em virtude dos avanços na ciência administrativa, que impulsionam o modelo de gestão pública do burocrático para o gerencial, com ênfase em resultados, verificou-se que o Controle Externo deve, até como forma de viabilizar a transição do modelo, passar a enfatizar o controle substancial, isso é, focar o mérito do gasto público e os resultados das ações

governamentais. A partir das reformas administrativas da década de 90, com especial inspiração no modelo gerencial de gestão, o orçamento passou a ser estruturado em programas de governo, nos termos do Decreto 2.829/1998 (BRASIL, 1998):

Artigo 1º Para a elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano 2000, toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Parágrafo Único. Entende-se por ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demanda da sociedade.

Em uma definição simplificada, tem-se que um programa consiste em um instrumento de ordenamento da atuação governamental, abrangendo um conjunto de ações, cujos produtos ou resultados (bens ou serviços) contribuem para a solução de problemas/demandas da sociedade, tais como: segurança pública, saúde, urbanismo, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comunicações e energia.

Ainda nessa linha, a Portaria 42/1999 do então Ministério do Orçamento e Gestão (BRASIL, 1999), discriminou a despesa pública e estabeleceu os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, sendo oportuno destacar sua definição para programa (art. 2º): **“instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”**.

O fim almejado por essas alterações no sistema de planejamento e de orçamento do governo foi o destaque para os resultados das ações públicas. Trata-se, em síntese, de prática fiel da *accountability*, de acordo com Inaldo da Paixão (ARAÚJO, 2002, p. 170):

Entre os macro-objetivos dessa reforma, podemos enfatizar a tentativa de tornar a administração pública menos burocrática e mais gerencial, em face da observância de dois princípios fundamentais: **problematizar a realidade a ser transformada e cobrar resultados**, aqui entendidos, respectivamente, como sendo a necessidade de se identificar, realmente, os anseios da comunidade e de **prestar contas sobre quais foram, efetivamente, os benefícios gerados aos cidadãos, contribuinte ou não. É, em síntese, a prática fiel da “accountability”**. [grifou-se]

Desde então, o ato de prestar contas é tomado por um novo e importante aspecto, para além do controle de legalidade, quer-se que o administrador demonstre os resultados que alcançou no período, inclusive, as razões pelas quais eventualmente certos objetivos não tenham sido atingidos. A *accountability*, como responsabilidade objetiva de responder por algo (prestar contas), abrange também aspectos de desempenho (SOUZA, 2007, p. 54).

Nesse mesmo sentido, verifica-se que a necessidade de construção de uma relação dialógica em prol do exercício contínuo da legitimidade democrática impõe ao controle um novo modelo para a avaliação dos programas governamentais. O controle do orçamento público não pode ser reduzido à análise de dotações orçamentárias relativas a despesas e receitas. Deve avançar para traduzir para a sociedade, como ou se os recursos públicos foram utilizados no atendimento do interesse comum, tornando imprescindível a inserção do exame das políticas públicas, isso é, dos programas governamentais (IOCKEN, 2018, p. 180).

### **2.7 Argumentos contrários a objeções quanto à atuação dos Tribunais de Contas sobre o mérito das políticas públicas**

Nesse contexto, eventuais objeções ao controle substancial das políticas públicas, em paralelo com o que se tem no controle judicial, seriam muito mais facilmente rechaçados na esfera controladora, como salienta Willeman (2020, p. 305): “Na verdade, sendo os Tribunais de Contas órgãos constitucionalmente dotados de autoridade para o exercício da fiscalização financeira do Estado, resta pouco espaço para que se questione a possibilidade de tais órgãos virem a controlar a implementação de políticas públicas”. Segundo a autora, “essa tarefa já integra a própria essência da missão constitucional confiada a tais instituições”.

Uma das principais objeções contra o controle judicial do mérito das políticas públicas reside no fato de que o Judiciário não teria capacidade técnico-operacional para examinar de forma abrangente o orçamento e nem teria uma visão macro das demandas atendidas pela política em face de recursos orçamentários limitados. Tal argumento não pode ser transposto para impedir a fiscalização substancial das políticas públicas pelos Tribunais de Contas, uma vez que a própria natureza das Cortes de Contas e da função constitucional que exercem pressupõem que o controlador esteja tecnicamente preparado e que disponha do aparato e das informações necessárias para uma visão global e abrangente das finanças públicas e, mais propriamente, da gestão de recursos limitados (WILLEMAN, 2020, p. 306).

Um outro argumento que muitas vezes é contraposto ao controle judicial das políticas públicas refere-se à ausência de representatividade de seus membros, os quais não são eleitos. De certa forma esse argumento é válido também para os membros dos Tribunais de Contas. No entanto, a força desse raciocínio, no âmbito da esfera controladora, é mitigada, não apenas pela expressa previsão constitucional do controle de legitimidade e de eficiência do gasto público, mas também por dois fatores principais: **a)** o menor potencial invasivo das decisões dos Tribunais de Contas, que não se prestam a efetivar direitos subjetivos de

particulares perante o poder público, como ocorre no judiciário; e **b**) o caráter coadjuvante de suas decisões quanto ao mérito de políticas públicas, as quais ou se traduzem em simples recomendações de melhorias diretamente ao Executivo, ou, quando impositivas, dependem da participação do Legislativo, que é o Poder titular do Controle Externo ( WILLEMANN, 2020, p. 306-307).

## 2.8 Assento constitucional para o controle substancial das políticas públicas

Finalmente, no que respeita à Constituição Federal (BRASIL, 1988), artigos 70 a 75, tem-se que a norma maior determina, tanto para o sistema de controle interno de cada poder, quanto para os Tribunais de Contas, a avaliação de aspectos operacionais e de desempenho:

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

[...]

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

[...]

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;

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o **cumprimento das metas** previstas no plano plurianual, a **execução dos programas de governo** e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e **avaliar os resultados**, quanto à **eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - **apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional**.

[...]

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

## **2.9 Instrumentos para o controle substancial das políticas públicas**

No que respeita à instrumentalização do controle substancial das políticas públicas, ordinariamente destaca-se a auditoria operacional como a forma de expressão dos Tribunais de Contas acerca dessas questões. Silva (2006, p. 202), por exemplo, ressalta enfaticamente o papel das auditorias operacionais no controle de resultados:

Na época atual, quando a sociedade está mais esclarecida e consciente de seus direitos, não se admite mais que o controle da administração pública, realizado pelos Tribunais de Contas, se reduza basicamente ao exame da conformidade e da regularidade dos gastos públicos, deixando de avaliar os aspectos da economia, eficiência, eficácia e efetividade, quando da execução dos programas governamentais. O instrumento a ser utilizado para essa avaliação é, sem sombra de dúvida, a auditoria de natureza operacional.

Nesse mesmo sentido, Mariana (WILLEMAN, 2020, p. 310), acentua que, por meio das auditorias operacionais, é possível averiguar se determinada política pública consegue atingir os resultados almejados e se isso é realizado de forma econômica, eficaz e eficiente.

A par disso, a autora elenca ainda mais duas formas de instrumentalização do controle substancial das políticas públicas. O termo de ajustamento de gestão (TAG), que seria usado como um mecanismo de controle consensual sobre a gestão, por meio do qual o gestor se comprometeria a corrigir rumos, de acordo com o apontado pelo Tribunal de Contas. Além disso, a autora, lembra que os Tribunais de Contas também podem lançar mão das audiências públicas, com o fim de estabelecer uma atuação dialógica com os atores envolvidos na realização das políticas públicas (WILLEMAN, 2020, p. 310-311).

Não há dúvidas de que o controle substancial sobre as políticas públicas se alinha muito bem com a competência pedagógica do controle e que pressupõe diálogo e espírito colaborativo com a gestão. Há nesse aspecto, uma troca muito forte com o sistema de controle interno de cada Poder, afinal, esse o primeiro responsável por identificar falhas operacionais que podem impactar a entrega dos resultados esperados pelos programas de governo.

Mas será que essas questões não deveriam ser levadas também ao parlamento por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo pelos Tribunais de Contas? Ora, o prestar contas, nos dias atuais, não pode limitar-se simplesmente a aspectos de mera conformidade e regularidade dos atos de gestão. Antes, parece, deve haver uma prestação de contas dos resultados das políticas públicas que se pretendeu implementar no período, só assim se encerraria o moderno ciclo do orçamento programático.

Quer dizer, o parlamento autoriza o orçamento para que certos programas de governo sejam executados em um exercício financeiro; logo, ao fim do período, nada mais republicano que o gestor prestar contas do que efetivamente conseguiu concretizar com o gasto autorizado. Suponha, por exemplo, que o Executivo solicite autorização no orçamento para executar 100 milhões de reais em programa da pasta da saúde destinado a reduzir em 30% as mortes de gestantes no parto em um ano. Será que o parecer prévio não deveria discorrer sobre o cumprimento desse programa? Mais do que verificar simplesmente se a aplicação dos recursos se deu de forma legal – o que, de regra, é feito na apreciação das licitações e contratos –, o Tribunal precisa se manifestar de forma global sobre o desempenho do programa.

Entende-se que sim: é dever dos Tribunais de Contas opinarem tecnicamente sobre o mérito das políticas públicas em especial quando da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, no entanto, o desenvolvimento do tema se dará no capítulo seguinte, quando abordar-se-á o tema da juridicidade da apreciação de mérito das políticas públicas no parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas sobre as contas de governo.

## **2.10 Conclusão Parcial**

Em conclusão, verificou-se que há no Brasil um cenário de gestão governamental que exige mudanças, da administração patrimonialista-burocrática para a gerencial, e que a transição para o novo modelo só será possível quando o sistema de controle fizer também a travessia, isso é, os Tribunais de Contas precisam superar o paradigma do controle estrito de legalidade para, efetivamente, promover o controle substancial das políticas públicas, impulsionando a administração para a mudança, em vez de colocarem-se como âncoras do modelo anterior.

Nessa linha, demonstrou-se inicialmente que a forte taxaço do consumo e o aumento da carga tributária a partir dos anos 90, com foco no pagamento da dívida pública, além do aumento de gastos com a previdência social e o conseqüente recrudescimento da qualidade dos gastos públicos em áreas de serviços públicos essenciais, como saúde e educação, tem feito com que a sociedade perceba o Estado como incapaz de entregar serviços públicos de qualidade. Citou-se, como exemplo, a discrepância entre o desempenho brasileiro em termos de IDH com relação a países com carga tributária equivalente, segundo dados da OCDE, e o fraco desempenho do IDEB entre os anos 2005 e 2017, que saiu de 3,4 para 3,7, em face da meta de 4,7.

A partir desse contexto, procurou-se demonstrar a necessidade de concretizarem-se mudanças no modelo de gestão pública, do patrimonialismo-burocrático para a administração gerencial, com ênfase em resultados. Viu-se que a nova gestão pública deve ir além de controles rígidos com foco em combater o nepotismo e a corrupção, para focar em ser eficiente na provisão de bens públicos e semi-públicos que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar, o que só é possível mediante o foco na gestão por resultados e um olhar atento do gestor público à necessidade da população.

Ainda nessa linha, fez-se um paralelo do novo modelo de administração pública com aquilo que a ciência jurídica denominou de direito fundamental à boa administração, demonstrando que tal direito fundamental está diretamente ligado à gestão por resultados e com o controle de mérito das políticas públicas pelos Tribunais de Contas.

Ponderou-se, ademais, que uma gestão pública com foco em resultados exige dos Tribunais de Contas e dos demais atores do sistema de controle uma postura fiscalizatória centrada no controle global da gestão, ressaltando-se que os Tribunais de Contas deveriam revisar suas competências constitucionais para extrair da carta magna sua verdadeira vocação de não apenas apreciar a legalidade dos atos de gestão, mas de efetivamente colaborar com a consecução das políticas públicas por meio do Controle Externo. O controle de legalidade deveria ser tão-somente um ponto de partida do Controle, mas não necessariamente seu ponto de chegada.

Além disso, discorreu-se sobre o relevante papel institucional dos Tribunais de Contas de realizar o controle de efetividade das políticas públicas, situando-os como um dos principais atores na análise de efetividade da gestão em conjunto com o sistema de controle interno. Propôs-se, assim, que a *accountability* deve focar em aferir em que medida os objetivos e metas foram alcançados, preocupando-se em apurar as causas e justificativas para eventuais descumprimento de metas por parte do gestor público, responsabilizando-o, no caso de déficit de diligência, ou promovendo ajustes para o próximo ciclo de gestão, caso a frustração dos objetivos não decorra de dolo ou culpa, para além do exame de mera legalidade dos atos de gestão.

Justificou-se a presença dos Tribunais de Contas nesse tipo de análise em face de sua envergadura político-constitucional que lhe dá plena autonomia para tanto e na sua capacidade técnico-operacional elevada para esse tipo de exame. Além disso, declinaram-se os fundamentos jurídicos para o controle substancial das políticas públicas por parte dos



Tribunais de Contas, afastando-se eventuais objeções argumentativas, em analogia àquilo que se alega contra uma atuação desse tipo pelo Poder Judiciário, como a ausência de visão global do orçamento público e a ausência de representatividade de seus membros.

Por fim, destacou-se as formas pelas quais o controle substancial das políticas públicas é instrumentalizado, a saber: auditoria operacional; termo de ajustamento de gestão; e a realização de audiências públicas. Nesse sentido, pontuou-se que esse tipo de exame se alinha muito bem com a competência ou função pedagógica dos Tribunais de Contas, que pressupõe diálogo e espírito colaborativo com a gestão.

Não obstante isso, afirmou-se que o exame de mérito das políticas públicas deve integrar o parecer prévio emitido pelos Tribunais de contas sobre as contas de governo, cujo tema será desenvolvido com maiores detalhes no capítulo seguinte.

### 3 A JURIDICIDADE DA OPINIÃO TÉCNICA SOBRE O DESEMPENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO PARECER PRÉVIO E OS ELEMENTOS PARA UMA FISCALIZAÇÃO EXTERNA SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Tribunais de Contas constituem-se em órgãos constitucional e materialmente vocacionados não só para o exame de legalidade dos atos da administração pública, mas também para o acompanhamento dos resultados alcançados pelo gestor público, notadamente a partir da estruturação dos gastos públicos em programas de governo. Constituem-se, nos dizeres do Prof. Diogo de Figueiredo, em verdadeiros bastiões dos direitos fundamentais (MOREIRA NETO, 2004, p. 33).

Ainda em síntese do que foi discutido no capítulo anterior, tem-se que a inserção de tais órgãos como instrumento jus político “não só está perfeitamente compatível, como é indispensável à vida das sociedades livres e pluralistas de nosso tempo, bem como ao conceito de Estado Democrático de Direito e, dessarte, à realização dos valores que o travejam” (MOREIRA NETO, 2004, p. 36).

A democracia só se realiza verdadeiramente quando, para além das formalidades procedimentais para a escolha dos políticos, há efetiva participação legitimatória na escolha das políticas públicas e, sobretudo, quando há permanente confirmação de que tais políticas são executadas a contento (MOREIRA NETO, 2004, p. 46). A emissão de opinião técnica sobre o resultado das políticas públicas é, portanto, instrumento basilar da democracia material que visa a assegurar que as escolhas políticas sejam eficazmente transformadas em realidade.

Trata-se, nas palavras do Prof. Diogo de Figueiredo, do controle fiscal da legitimidade da gestão pública (MOREIRA NETO, 2004, p. 67):

Nesse renovado quadro, a gestão fiscal pública se vai tornando, cada vez mais intensamente, a necessária, obrigatória e transparente expressão financeira de políticas públicas legítimas, portanto, consentidas e subsidiárias, que devem, por isso, prever riscos fiscais, e no desempenho das quais, os agentes políticos e administrativos devem atuar com qualidades de prudência, responsabilidade e responsividade, **abrindo, em consequência, a todas as cortes de contas, amplas e fascinantes fronteiras nesse novo e delicado, mas superiormente concebido, controle fiscal da legitimidade, assim inaugurado** [grifou-se].

Finalmente, no que respeita ao parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas sobre as contas de governo, esse deve incluir aspectos da legitimidade dos gastos públicos. Afirma-se, modernamente, que o parecer prévio se trata de um ato de cooperação dos Tribunais de Contas com o Poder Legislativo de natureza mista: técnica e política, justamente

por adentrar em aspectos ligados aos resultados alcançados pelo gestor público (MOREIRA NETO, 2004, p. 68):

Claríssima a **competência autônoma do Tribunal de Contas** para apreciar não apenas a legalidade e a economicidade das contas do Chefe do Poder Executivo, como **se estende à sua legitimidade, abrindo-lhe uma extensa margem discricionária para emitir um parecer**, um ato fundamentado que não poderá ser modificado pelo Poder Legislativo, mas apenas considerado ou não por ocasião do julgamento parlamentar dessas contas (art. 49, IX, CF), tratando-se, portanto, de uma **cooperação de natureza mista: parte técnica, parte política** [grifou-se].

### **3.1 Apreciação substancial das políticas públicas de governo como parte integrante do parecer prévio sobre as contas de governo.**

Mas, afinal, a execução das políticas públicas compreende o conteúdo das contas de governo? E como se daria a manifestação dos Tribunais de Contas quanto à consecução dessas políticas por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo?

O art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. E, ainda, o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que compete exclusivamente ao Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e **apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo**.

Também assim, o art. 75 da Lei 4.320 (BRASIL, 1964) estabelece que o controle da execução orçamentária compreenderá a legalidade dos atos de que resultem na arrecadação da receita ou na realização da despesa, no nascimento ou na extinção de direitos e obrigações; bem como abarcará a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos. Por fim, em destaque para o objetivo do presente estudo, assenta-se que **o controle da execução orçamentária compreende também a avaliação do cumprimento do programa de trabalho** expresso em termos monetários **e em termos de realização de obras e prestação de serviços**.

Como bem observado por Weder (OLIVEIRA, 2018, p. 54), a Constituição aborda no mesmo dispositivo as contas anuais e os relatórios sobre a execução dos planos de governo, do que se depreende terem sido percebidas pelo constituinte como coisas conexas. E, de fato, são: relatórios sobre execução dos planos de governo representam uma das formas de o Presidente da República prestar contas das realizações de sua administração e do

cumprimento do encargo de exercer a “direção superior da administração federal”, que lhe é atribuído, privativamente, pelo art. 84 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Bom registrar que os dispositivos analisados, embora se refiram ao plano federal de governo, se estendem aos entes subnacionais por força do princípio da simetria constitucional com relação à organização e funcionamento da federação.

No âmbito federal, a Lei 8.443 (BRASIL, 1992) estabelece que as contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos. Há, ainda, uma previsão expressa no art. 228, §2º, da Resolução TCU 246 (BRASIL, 2011) no sentido de que o parecer prévio será acompanhado de informações acerca do cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância desses com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Depreende-se, pois, que, por ocasião da emissão do parecer prévio, os Tribunais de Contas devem subsidiar os Poderes Legislativos respectivos de informações e análises conclusivas sobre os programas de governo e outros temas governamentais relevantes reportadas em auditorias relatadas ao longo do ano anterior e, eventualmente, em outros anos. Esse conjunto analítico constitui relevante fonte de informações para o debate e a crítica política que se processam no parlamento, assim como para o conhecimento público, muito embora ainda se ressinta de um texto de melhor capacidade comunicativa e explicativa para os setores menos especializados (OLIVEIRA, 2018, p. 62).

Percebe-se também que o constituinte utilizou a expressão “apreciar” quando se referiu, no art. 49, inciso IX (BRASIL, 1988), aos relatórios sobre a execução dos planos de governo, ao passo que, no mesmo dispositivo, valeu-se da expressão “julgar” para referir-se às contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. De forma que o Regimento Interno do TCU (BRASIL, 2011) parece ter bem capturado a teleologia da norma constitucional ao prever uma manifestação em separado (anexo ao parecer) acerca da execução dos planos e programas de governo. O verbo “julgar” traz maior densidade sobre a atuação das Cortes de Contas, remete à ideia de uma decisão com consequências jurídicas imediatas, enquanto o verbo “apreciar” dá uma conotação opinativa, no sentido de que eventuais consequências sobre a decisão não seriam imediatas e teriam cunho mais político do que jurídico propriamente (OLIVEIRA, 2018, p. 54):

[...] “Julgar” remete à ideia de uma decisão com consequências na esfera jurídica daquele que, de algum modo, tem seus atos, obrigações, deveres, responsabilidades e o exercício dos poderes de sua posição submetidos à apreciação de um órgão ou instituição devidamente habilitado pelo ordenamento jurídico para realizá-la, segundo ritos processuais normativamente estabelecidos e com estrito respeito às garantias individuais e aos limites dos poderes decisórios e sancionatórios definidos pela Constituição e pelas leis. “Apreciar” sugere um exame opinativo, sob outros procedimentos formais, do qual não resultariam consequências jurídicas para aquele que produz e submete o relatório à apreciação de outro órgão ou instituição. Um exame que, procedido pelo Parlamento, destina-se ao debate e à crítica política.

É certo, portanto, que a análise da execução das políticas públicas deve integrar o **conteúdo do parecer prévio sobre as contas de governo sob a forma de relatório analítico, isso é, com críticas tecnicamente embasadas acerca do desempenho das políticas públicas por ocasião da elaboração dos instrumentos orçamentários, a saber: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, e lei orçamentária anual.**

### **3.2 A materialização das políticas públicas no orçamento-programa e o programa orçamentário como objeto de controle.**

Segundo Élida, historicamente, o orçamento público no Brasil, por ser objeto de contínuo conflito distributivo, tem convivido com esvaziamentos fáticos de disposições literais das leis que definem a sua validade e legitimidade jurídica (PINTO, 2015, p. 199).

Ainda segundo a autora, as crescentes demandas judiciais acerca da realização de direitos fundamentais que, muitas vezes, decorrem e/ou atingem a estabilidade do custeio desses direitos no orçamento público, estão a demonstrar que não se pode mais admitir passivamente a má execução orçamentária sob o pretexto de se tratar o orçamento público de peça meramente autorizativa. Essa postura passiva dos órgãos de controle implicou em que as crescentes demandas judiciais por direitos fundamentais passou a esbarrar e atritar profunda e exatamente com a instabilidade de custeio, em vez de levar à correção das insuficiências do sistema orçamentário, aprimorando sua capacidade de planejamento e incorporação da progressividade reclamada pela sociedade (PINTO, 2015, p. 199).

Urge, então, controle sobre o ciclo orçamentário como exigência de coerência do sistema jurídico. Se o único modo constitucionalmente adequado e legítimo de alocar os recursos públicos no Brasil passa pela natureza normativa das leis do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual, a execução de tais leis não pode desbordar dos limites legais, nem frustrar aquela normatividade, impondo-lhe mero sentido retórico.

Segundo José Maurício, o papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade (CONTI, 2006, p. 107).

Estudo recente elenca três vícios sistêmicos relacionados ao ciclo orçamentário (PINTO, 2015, p. 201), quais sejam: **a)** ausência de planejamento suficiente para cumprir as obrigações constitucionais e legais de fazer; **b)** execução orçamentária permeada por atos imotivados ou abusivos; e **c)** falta de controle de aderência de procedimentos e resultados com os fins previstos em lei, o que encerra o ciclo de baixa vinculação do gestor ao planejamento por ele formulado.

Embora a autora sustente que os três tipos de vícios poderiam ser atacados via controle, inclusive judicial, sem prejuízo de trazer algumas considerações sobre a fase de planejamento orçamentário com relação à previsão de programas governamentais suficientes para fazer frente a demandas sociais decorrentes do e vinculadas diretamente ao texto constitucional, que – não raro – leva a reiteradas intervenções judiciais na execução do orçamento, é o terceiro vício apontado que mais interessa aos objetivos do presente trabalho acadêmico. **Isso é, como os Tribunais de Contas poderiam atuar de forma a se manifestarem tecnicamente nos pareceres prévios acerca do desempenho dos programas de governo?**

Para responder a essa pergunta, primeiro, deve-se perceber que as leis orçamentárias – plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA) – devem refletir os programas de ação governamental dos diferentes níveis da federação e responder pela identificação contábil-financeira de como o Estado se desincumbirá de seus deveres constitucionais. Considerando que tais deveres envolvem a administração da tensão entre recursos orçamentários finitos e demandas sociais diversas e, por vezes, concorrentes, somente por dentro da lei aplicada ao caso concreto é que caberia propor soluções constitucionalmente adequadas (PINTO, 2015, p. 203).

É, portanto, por intermédio do controle da legitimidade (inclusive de resultado) da execução da lei orçamentária anual, por meio da realização dos programas de governo ali inseridos, que os Tribunais de Contas poderão proferir opinião técnica sobre a execução dos planos de governo.

Trata-se, na verdade, de uma mudança efetiva no controle orçamentário a ser implementada. Não por outro motivo, afirma-se que “a fronteira mais distante e complexa do controle sobre a execução orçamentária, contudo, reside sobre o cumprimento do programa de trabalho. Ou seja, não é dado ao Poder Público deixar de executar disposições da lei orçamentária, arguindo discricionariedade alocativa, sem que haja prestação de contas sobre o que não foi feito parcial ou integralmente” (PINTO, 2015, p. 218).

### **3.3 O orçamento-programa.**

Antes, contudo, de avançarmos sobre o controle de resultados sobre os programas de governo, os quais pretendem materializar em termos orçamentários-legais as políticas públicas do governo, vejamos melhor em que consiste o orçamento-programa.

Sem olvidar de que o programa de governo é a expressão material da política pública que lhe fundamenta (BUCCI, 2006, p. 39):

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar à realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Em documento de 1959, a ONU conceituou o orçamento-programa como:

Um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte, etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas.

A ideia central do orçamento-programa consiste em deixar claro nos sistemas orçamentários a relação entre as coisas que o governo adquire e contrata com as coisas que ele realiza em favor da coletividade.

O orçamento programa é organicamente articulado, de forma a concatenar todos os seus componentes e possibilitar maiores chances de implementação da política pública representada, em contraponto ao orçamento tradicional que não tinha essa organização. Nesse

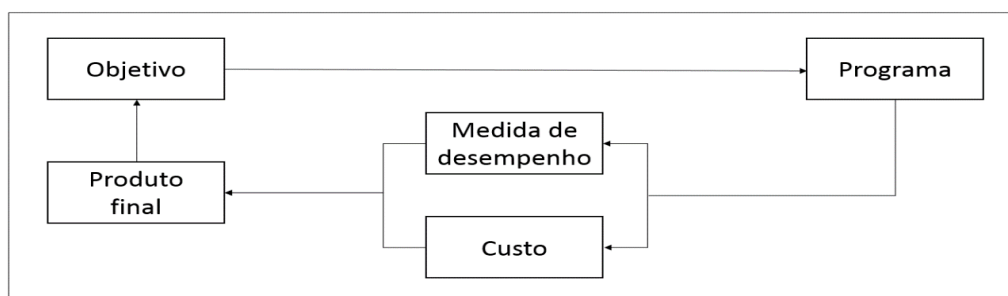
sentido, tem-se que, no Brasil, o arcabouço conceitual do orçamento-programa aproxima-se do orçamento de desempenho americano (GIACOMONI, 2017, p. 174):

Um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.

Os elementos essenciais do orçamento-programa seriam, segundo essa definição: **a)** os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários; **b)** os programas, isso é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos; **c)** os custos dos programas medidos por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços, etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e **d)** medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas (GIACOMONI, 2017, p. 175).

De forma gráfica:

**Figura 3** - Principais componentes do orçamento-programa



Fonte: GIACOMONI, 2017, p. 175

Como se nota no diagrama, inicialmente estabelecem-se programas significativos para cada função confiada a uma organização ou entidade, a fim de indicar exatamente os objetivos perseguidos pelos diversos órgãos. Segundo, o sistema de contas e de gestão financeira passa a ser correlacionado com essa classificação. Terceiro, em relação a cada programa e suas subdivisões operacionais, estabelecem-se medidas de programas e de trabalho que permitam avaliar o rendimento.

No Brasil, como mencionado no capítulo anterior, a estrutura programática do orçamento vem sendo implementada desde o Decreto 2.829 (BRASIL, 1998), com efeitos a partir do exercício financeiro a partir de 2000.



O programa é o elemento básico da estrutura do orçamento-programa. Bastante empregado no âmbito do planejamento e da administração, o Programa pode ser genericamente conceituado como o campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam ao mesmo fim. Programa Energético, Programa de Desenvolvimento Regional, Programa de Desenvolvimento Urbano, Programa de Reforma Administrativa, Programa de Saneamento Básico, etc. são exemplos comuns em que o conceito de programa é empregado. A formulação de programas não é tarefa fácil, pois há a questão da amplitude que muitas vezes faz com que, na realidade, um programa esteja dentro de outro. Assim, por exemplo, um Programa de Desenvolvimento Urbano deve compreender de forma integrada todos os esforços e ações que possibilitem alcançar seus objetivos. Entre essas ações é provável que estejam as ligadas ao saneamento básico, isso é, a infraestrutura de água e esgoto, que não deveria compor um programa próprio, mas integraria o Programa de Desenvolvimento Urbano (GIACOMANI, 2017, p. 186).

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 1971, p. 40):

[...] o programa é o nível máximo de classificação do trabalho executado por uma unidade administrativa de nível superior no desempenho das funções que lhes são atribuídas. Utiliza-se a palavra para designar o resultado do trabalho, ou seja, um produto ou serviço final, representativo dos propósitos para que a unidade foi criada.

Desse conceito extraem-se três principais aspectos de um Programa: **a)** representa o nível máximo de classificação do trabalho a cargo das unidades administrativas superiores do governo (ministérios, autarquias, fundações, empresas, etc.); **b)** é traduzido por um produto final; **c)** que representa os objetivos para os quais a unidade foi criada.

Há ainda uma outra definição proposta por Gonzalo (MARTNER, 1972, p. 135-136):

[...] um instrumento destinado a cumprir as funções do Estado, através do qual são estabelecidos os objetivos e metas, quantificáveis ou não (em termos de um resultado final), que serão cumpridos através da integração de um conjunto de esforços com recursos humanos, materiais e financeiros a ele alocados, com um custo global determinado e cuja execução está, em princípio, a cargo de uma unidade administrativa de alto nível dentro do governo.

Além disso, é preciso entender que um programa pode se subdividir em atividades.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 1971, p. 42):

[...] a atividade pode ser definida como uma divisão do esforço total, dentro de um programa ou subprograma, em um tipo de trabalho razoavelmente homogêneo, cujo propósito é contribuir para a realização do produto final de um programa. A atividade representa um agrupamento de operações de

trabalho ou tarefas geralmente executadas por unidades administrativas de nível secundário dentro de uma organização a fim de alcançar as metas e objetivos do programa da unidade.

Segundo James (GIACOMANI, 2017, p. 187), é com base na classificação por atividades que o orçamento-programa é elaborado e apresentado, bem como executado e controlado. Ao contrário do programa, cuja utilidade maior está em propiciar análises e avaliações ao nível dos escalões superiores, a atividade é o instrumento de operacionalização do orçamento e peça básica das funções administrativas e gerenciais.

A sistemática do orçamento-programa está consagrada na Constituição Federal, que institui um sistema orçamentário moderno, o qual abre amplas possibilidades à implantação de um sistema integrado de planejamento de orçamento, de sorte que os orçamentos fiscal e da seguridade social passam a constituir etapas do planejamento de desenvolvimento econômico e social, ou também se poderá chamá-lo de conteúdo dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais, na medida em que devem compatibilizar-se com o plano plurianual, instrumento que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, que integrarão o orçamento anual, em cada ano, e por ele executadas anualmente (SILVA, 2004, p. 717)

O sistema orçamentário brasileiro, portanto, reflete um planejamento estrutural baseado em programas de governo, porque os planos e programas são concatenados no tempo a partir do plano plurianual (BATISTA, 2017, p. 19), como estabelece o art. 165, §4º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A mensuração das operações a cargo do governo é outro elemento-chave do orçamento-programa. Desde as primeiras concepções do orçamento de desempenho americano, a medição dos resultados do trabalho governamental tem se constituído em uma das preocupações centrais. Já que o orçamento expressa os objetivos, é natural que haja um sistema que meça o rendimento do trabalho mediante o qual os objetivos são buscados.

A mensuração do trabalho, segundo GIACOMANI (2017, p. 188), tem já tradicional aplicação no campo administrativo: projetos de organização e reorganização, administração de salários, avaliação de desempenho, estudos custo/benefício, etc. No processo orçamentário programático, a mensuração tem utilidade em todas as suas etapas – elaboração, execução e avaliação – e em todos os níveis organizacionais.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 1971, p. 127):

[...] medir fisicamente o trabalho e seus resultados e estabelecer relações pertinentes com o emprego dos recursos a fim de obter dados que sejam úteis para formular e apresentar as propostas orçamentárias, dotar pessoal e distribuir fundos aos órgãos encarregados de executar os planos aprovados, e verificar o progresso alcançado na consecução dos objetivos da política e metas dos programas e trabalhos. Tais medidas contribuem para modificar os planos e programas de modo que a administração possa adaptá-los às exigências conjunturais fazendo face, também, a acontecimentos imprevistos. Além disso, servem para comparar as realizações de operações semelhantes e avaliar a eficiência relativa de unidades administrativas, de práticas e métodos.

Segundo os ensinamentos do Prof. José Teixeira (MACHADO JR., 1979, p. 105), há três níveis de mensuração dos programas. Tais níveis têm diferentes exigências relativamente à mensuração.

Nos níveis superiores do governo, as decisões sobre os empreendimentos e prioridades resultam de concepções globais de desenvolvimento econômico e social, e são marcadas fortemente pela filosofia política predominante. Nesse nível, as medidas (indicadores) globais representativas não são em grande número, prevalecendo aquelas ligadas aos resultados econômicos – renda per capita, por exemplo – os quais, sabe-se, nem sempre têm como consequência os melhores resultados sociais. A importância da mensuração está na razão direta da sua representatividade. Assim, é melhor não utilizar nenhum indicador físico de resultados do que valorizar um que não expresse as realizações de forma consequente.

No plano intermediário – direção de unidades administrativas ou entidades descentralizadas – a mensuração é feita com base nos resultados dos programas. Na etapa de elaboração orçamentária, aos Programas são imputadas metas ou produtos representativos das atribuições substantivas da unidade ou instituição. Durante a execução e especialmente na avaliação final do orçamento, a mensuração indicará se os produtos foram ou não alcançados. Essa será uma medida da própria eficácia da instituição.

Nos níveis executivos, a mensuração visa a acompanhar o trabalho desenvolvido no âmbito de atividades e projetos. Os resultados desses são, quase sempre, produtos intermediários que concorrem para as metas dos programas, daí a importância da sua medição. Além disso, nesse nível é possível a realização do acompanhamento dos custos de cada etapa do trabalho, o que dá indicações sobre a eficiência com que os setores executivos se desempenham.

No que respeita às unidades de medidas de desempenho dos programas de governo, destaca-se que o art. 2º do Decreto 2.829 (BRASIL, 1998) prevê que o programa seja estruturado a partir de metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo previamente definido e com indicadores que quantifiquem a situação que o programa tenha por fim modificar.

Segue abaixo um exemplo de estruturação de programa de governo orçamentariamente estruturado, retirado do Plano Plurianual do Município do Rio de Janeiro:

**Figura 4 - Programas e ações por área de resultado**

Área de Resultado: 0003 - SAÚDE PREVENTIVA E EMERGÊNCIA SOCIAL					
Programa: 0330 - ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE					
<b>Objetivo Geral:</b>	Aprimorar a atenção primária à saúde, garantindo o acesso, fortalecendo a integralidade, a continuidade e a coordenação do cuidado, e consolidando a Estratégia Saúde da Família como modelo de atenção, com ênfase na ampliação da cobertura assistencial em áreas de maior vulnerabilidade social.				
<b>Público Alvo:</b>	População da cidade				
<b>Tipo Programa:</b>	ESTRATÉGICO				
INDICADORES					
CÓDIGO / DESCRIÇÃO	FONTE	UNIDADE DE MEDIDA	ÍNDICE DE REFERÊNCIA	ÍNDICE ESPERADO	
0333 - TAXA DE COBERTURA DA ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA	CNES / IPP	PERCENTAGEM	70,00	72,00	
0405 - TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL	SIM / SINASC	OBITOS POR 1.000 NASCIDOS VIVOS	12,70	9,00	
0648 - TAXA DE CONTROLE GLICÊMICO EM DIABÉTICOS CADASTRADOS	SMS	PERCENTAGEM	30,00	50,00	
0649 - NÚMERO DE ÓBITOS MATERNS	SIM	UNIDADE	64	47	
0650 - TAXA DE INTERNAÇÕES SENSÍVEIS À ATENÇÃO PRIMÁRIA	SIH	PERCENTAGEM	18,00	15,00	

**Fonte:** Anexo VIII, PPA 2018/2021

### 3.3.1 A responsabilidade pela avaliação dos programas-orçamentário.

A responsabilidade primária pela avaliação dos resultados dos programas é da própria administração. O papel fundamental dos Tribunais de Contas é examinar se essa avaliação está sendo feita de forma adequada e verdadeira. Ou seja, é verificar se os resultados efetivamente declarados estão sendo realmente alcançados. Frise-se que não somente o resultado pretendido, mas sim o resultado verdadeiro, o resultado efetivo, o resultado sentido pelo cidadão (ARAÚJO, 2002, p. 171).

Como reiteradamente temos anotado, para atender a essa nova missão de controlar a administração com enfoque nos programas de governo, é necessário implementar mudanças, inovações no processo das auditorias realizadas pelas instituições de controle, pois nos últimos anos, os exames de auditorias têm sido realizados por esses órgãos de Controle

Externo, via de regra, tendo como eixo central os Ministérios, as Secretarias, Órgãos e Entidades que executam a ação governamental, sem uma devida atenção para os resultados efetivamente alcançados. O Controle Externo carece de um olhar mais acurado sobre os objetivos com que os gastos públicos são realizados (ARAÚJO, 2002, p. 171).

Ainda segundo o autor, as auditorias em programas governamentais consistiriam no “exame objetivo, isento da emissão de juízos pessoais imotivados, sistêmico e independente, das operações orçamentárias, financeiras, administrativas e de qualquer outra natureza, objetivando verificar os resultados dos respectivos programas, sob os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade, tendo em vista sua eficiência e eficácia” (ARAÚJO, 2002, p. 172).

Com relação à estruturação das auditorias de programas de governo, afirma-se que se deve selecionar os programas a serem auditados tendo por preferência aqueles prioritários do governo, considerando principalmente os critérios de importância estratégica para o desenvolvimento e o alcance social de volume de investimentos, integrando-as com as auditorias de contas (ARAÚJO, 2002, p. 173).

**Pois bem, até aqui já se pode notar que há, sim, juridicidade na manifestação técnica dos Tribunais de Contas acerca dos resultados das políticas públicas por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo. Além disso, estabeleceu-se que esse tipo de análise pode ser realizado a partir do controle substancial do orçamento, mediante a realização de auditorias nos programas de governo expressos nas leis orçamentárias, os quais traduzem as políticas públicas planejadas pelo Poder Executivo.**

### **3.3.2 Políticas públicas vinculadas e o seu controle pré-orçamentário.**

Antes de partirmos para a estruturação de uma possível metodologia para o controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas no âmbito da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, resta ainda anotar que há políticas públicas vinculadas, que se consubstanciam em verdadeiros direitos fundamentais e que, por isso, estariam sujeitas a um controle pré-orçamentário; e também é preciso pontuar o papel do Controle Interno e do Controle Externo no que respeita ao controle da execução dos programas de governo, tal como assentado no art. 74, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Na linha do que se afirmou até aqui, os órgãos de controle só iniciariam a avaliação da implementação e execução das políticas públicas após sua estruturação em programas de governo e inserção nos instrumentos orçamentários. À primeira vista, isso pode parecer até

bastante razoável, tendo em vista que a decisão por tratar este ou aquele problema público, destinando-lhe recursos orçamentários, é estritamente política, de forma que seria prudente que os Tribunais de Contas e os demais órgãos de controle ficassem distante desse processo. No entanto, há certos problemas que se constituem em verdadeiros direitos fundamentais e que, por força vinculativa constitucional, obrigatoriamente deverão ser enfrentados pelos gestores públicos, sendo objeto, muitas vezes, de controle pelo próprio Poder Judiciário.

As possibilidades do exercício de controle substancial das decisões políticas, com base nos direitos fundamentais, objetivamente considerados, são pequenas, quase reservadas à votação do orçamento público por parte do Poder Legislativo, após sua elaboração por parte do Poder Executivo, mas nem por isso devem ser negligenciadas (MOREIRA, 2017, p. 37).

O parâmetro para tal controle dever ser, primeiramente, material e objetivo, porque deve seguir as pautas constitucionais, também chamadas de políticas públicas constitucionalmente vinculantes. Afirma-se que, não só as metas de políticas públicas assentadas nas normas orçamentárias por meio dos programas de governo que ficariam sujeitas a controle, mas também, em grande escala, os direitos fundamentais, pois muitas das políticas têm natureza de princípios, por isso, é interessante realçar, ainda hoje, que a natureza de normas constitucionais como de políticas públicas permanece no ordenamento constitucional ao lado das regras e dos princípios. As políticas públicas cuidam dos objetivos do Estado e se resolvem, caso entrem em conflito com princípios ou com elas próprias, por via da ponderação. Somente as regras constitucionais, com mandamentos dirigidos ao seu cumprimento, resolvem-se por subsunção (MOREIRA, 2017, p. 38).

A verdade é que é por meio de políticas públicas coletivas que a Constituição brasileira pretende que sejam realizados e garantidos os direitos fundamentais sociais. Por óbvio, são direitos que dizem respeito a toda a sociedade, considerada em sua forma coletiva e não apenas de garantias de direitos individuais, e por isso a necessidade de políticas macro para sua realização, dando-se conta das necessidades do povo, bem como da capacidade do Estado (BARBOZA e KOZICKI, 2012, p. 72).

### **3.3.3 O poder não-político e as políticas públicas**

Embora a doutrina não seja uniforme quanto à possibilidade de o poder não político, isso é: não eleito pelo povo, intervir na formulação e implementação de políticas públicas, o fato é que a cada dia o orçamento público vem sendo atingido por interferência do Judiciário. Nem mesmo o princípio da reserva do possível tem impedido tal ocorrência.

O princípio da reserva do possível vem funcionando como um óbice à legitimação do Judiciário na realização dos direitos fundamentais sociais, negando, alguns autores, “de maneira categórica a competência dos juízes (‘não legitimados pelo voto’) a dispor sobre medidas de ‘políticas sociais que exigem gastos orçamentários’” (KRELL, 2002, p. 52). Ou seja, quando se trata da realização dos direitos fundamentais sociais pelo Judiciário, o mesmo tem questionada sua legitimidade democrática uma vez que “a concretização de direitos sociais implicaria a tomada de opções políticas em cenários de escassez de recursos” (SOUZA NETO, 2003, p. 44), o que levaria à conclusão de que a tomada de políticas públicas não poderia ser feita por um poder não eleito, mas tão somente pelo Executivo e Legislativo que, por sua vez, refletiriam a vontade da maioria.

Sem perder de vista a disparidade social presente no Brasil, onde a grande maioria dos direitos sociais está longe de ser usufruída pela população, deve-se questionar quem, então, tem legitimidade para “definir o que seja ‘o possível’ na área das prestações sociais básicas, em face da composição distorcida dos orçamentos dos diferentes entes federativos” (KRELL, 2002, p. 53), principalmente quando os recursos não foram corretamente destinados.

Ora, a partir do momento em que a Constituição estabelece que as políticas públicas são os instrumentos adequados de realização dos direitos fundamentais, por certo que se trata de matéria constitucional sujeita ao controle do Judiciário. Pensar o contrário seria o mesmo que o retorno ao pensamento de que a Constituição é apenas um documento político desprovido de normatividade, algo inaceitável num Estado que se pretende Constitucional e Democrático de Direito (BARBOZA e KOZICKI, 2012, p. 73).

Não se está, é claro, a defender que o Judiciário, ou mesmo os Tribunais de Conas, intervenham na formulação e implementação de políticas públicas orçamentárias para a realização dos direitos sociais. É certo que essa é tarefa que cabe aos poderes Executivo e Legislativo. O que se defende é que – na inércia desses poderes –, é legítimo que o Judiciário atue quando chamado, principalmente quando se tratar de controle difuso, em que os próprios destinatários dos direitos vão reivindicar que os mesmos sejam realizados (BARBOZA e KOZICKI, 2012, p. 73).

Cláudio Pereira destaca justamente a inércia dos Poderes legítimos quanto às políticas públicas que concretizam os direitos fundamentais para justificar a intervenção do Judiciário (SOUZA NETO, 2003, p. 45):

A questão central é a seguinte: se considerarmos que certos direitos sociais são condições procedimentais da democracia [...] então o Judiciário, como seu guardião, possui também o dever de concretizá-los, sobretudo quando tem lugar a inércia dos demais ramos do estado na realização dessa tarefa. Note-se bem: se o Poder Judiciário tem legitimidade para invalidar normas produzidas pelo Poder Legislativo, mais facilmente pode se afirmar que é igualmente legítimo para agir diante da inércia dos demais poderes, quando essa inércia implicar um óbice ao funcionamento regular da vida democrática. Vale dizer: a concretização judicial de direitos sociais fundamentais, independentemente de mediação legislativa, é um *minus* em relação ao controle de constitucionalidade.

José Reinaldo afirma, na mesma linha, que é necessário compreender que o Estado democrático garante direitos sociais mínimos, mas também garante reformas sociais, como “condição de possibilidade e de eficácia do Estado de Direito”, de modo que “não se abra um fosso insuperável de vantagens e oportunidades distintas: são estas condições de miséria que desestabilizam as democracias” (LOPES, 1994, p. 263).

Assim, cabe ao Judiciário não só garantir o *status quo*, protegendo o direito adquirido, como promover as reformas sociais ao implementar as normas de direitos fundamentais relacionadas à proteção do consumidor, defesa do meio ambiente, direito à saúde, etc. (BARBOZA e KOZICKI, 2012, p. 74).

É bem verdade que nem todos os direitos sociais têm a mesma densidade normativa. Veja-se, por exemplo, o direito ao pleno emprego ou o direito à moradia, os quais devem ser realizados por meio de políticas públicas. Isso, por sua vez, acaba por dificultar a concretização daqueles direitos pelo Poder Judiciário, pois mesmo nos países desenvolvidos não se pode assegurar que todo cidadão tenha emprego, pois é inevitável a existência de um certo nível de desemprego (SUNSTEIN, 2004, p. 210).

Dessarte, apesar de ser efetivamente um problema de política pública a alocação de recursos para determinados projetos que buscam a implementação de direitos sociais, isso não significa dizer que o Judiciário não tem nenhum papel na realização desses direitos. Veja-se, por exemplo, o direito à saúde e à educação: eles possuem perspectivas que permitem sua adequada realização, razão porque “a prestação concreta de serviços públicos precários e insuficientes, por parte dos municípios, dos estados e da União, deveria ser compelida e corrigida por parte dos tribunais” (KRELL, 2002, p. 56).

### 3.3.4 O endereçamento orçamentário mínimo das políticas públicas vinculadas

**Interessante também trazer abordagem da Corte Constitucional Sul-Africana acerca do tema, tendo em vista que seu posicionamento converge justamente ao ponto**



**em que defendemos que os Tribunais de Contas possam fazer um controle pré-orçamentário, isso é, de certificar-se de que os Poderes eleitos, de fato, endereçaram no orçamento, por meio dos programas de governo, ações tendentes a garantir a consecução dos direitos sociais vinculantes ao longo do tempo.**

Nessa linha, tem-se que tal Corte Suprema entendeu que, mesmo com recursos escassos, é possível a maximização dos direitos fundamentais, na verdade, “a Corte não disse que cada pessoa na África do Sul tinha um direito individual a abrigo decente ou a tratamentos de saúde”, mas afirmou que o governo é obrigado a levar os dois direitos a sério e a adotar programas que buscam assegurá-los (SUNSTEIN, 2004, p. 211-212).

Assim, a Corte Constitucional Sul-Africana assumiu que o Judiciário pode e deve proteger os direitos econômicos e sociais e, por sua vez, definiu que cabe ao governo promover políticas para proteção desses direitos. Ou seja, não reconheceu o direito individual à moradia ou à saúde, mas reconheceu o direito dos autores de exigir medidas legislativas e executivas necessárias para se alcançar a progressiva realização desses direitos. Em outras palavras, para a Corte a Constituição não criou um direito a abrigo ou moradia imediata à ação, mas criou um direito a um coerente e coordenado programa designado para cumprir obrigações constitucionais. **A obrigação do Estado seria então de criar um programa que incluísse medidas razoáveis especificamente designadas para garantir algum direito à moradia** (SUNSTEIN, 2004, p. 213).

#### **3.3.4.1 As políticas públicas vinculadas e a jurisprudência brasileira**

Embora ainda se tenham muitas decisões judiciária no Brasil tutelando interesses individuais quanto ao tema às políticas públicas, a jurisprudência nacional também vem se consolidando no sentido de exigir dos Poderes Legislativo e Executivo a formulação de programas de governo que visem a concretizar progressivamente os direitos sociais mínimos, segundo o normativo constitucional.

Podemos trazer como exemplo do caso brasileiro o julgamento da ADPF 45, na qual o Supremo Tribunal Federal foi provocado a manifestar-se sobre o cumprimento de políticas públicas. No caso, a ação versou sobre a inconstitucionalidade do veto do Presidente da República sobre o §2º do art. 55 do Projeto de Lei que se converteu na Lei 10.707/2003 – Lei de Diretrizes Orçamentárias –, que violaria a Emenda Constitucional 29/2000 (estabelece recursos financeiros mínimos para as ações e serviços da saúde).

O Supremo julgou procedente a ação em decisão da relatoria do excelentíssimo ministro Celso de Mello, que afirmou que quando o Estado deixa de cumprir uma imposição estabelecida pelo texto constitucional, trata-se de um “comportamento revestido de maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental” (STF, ADPF 45, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ de 29.04.2004).

Desse modo, ainda que se reconheça que a formulação e execução de políticas públicas dependam de opções políticas daqueles que foram eleitos pelo povo, não há uma liberdade absoluta para tomada de tais decisões, quer pelo legislador, quer pelo administrador. Ou seja, nos casos em que sua inércia acabar por tornar letra morta o texto constitucional no que diz respeito à garantia de direitos sociais, haverá uma afronta ao texto constitucional e, portanto, justificável a atuação do Poder Judiciário (BARBOZA e KOZICKI, 2012, p. 77).

O Superior Tribunal de Justiça, por seu turno, já se manifestou favoravelmente ao controle efetivo do orçamento público por parte do Poder Judiciário, determinando a destinação de verbas específicas para a realização de finalidades constitucionais:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei, e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.
2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio da resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.
4. Recurso especial provido. (STJ, Resp. 493.811, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 15.03.2004).

Verifica-se que o STJ admitiu a possibilidade de controle judicial de políticas públicas através do orçamento, inclusive direcionando verbas do próximo orçamento. **O valor a ser destinado e a política específica a serem adotados, esses sim, ficam na discricionariedade do administrador. Mas não há discricionariedade em não realizar uma política pública exigida constitucionalmente.** Está é vinculante e por isso andou bem o STJ ao exigir destinação específica para atender objetivo da Carta Constitucional.

Em outro caso no STJ, no julgamento do Recurso Especial 1.041.197-MS, o Ministro Humberto Martins afirma que a “Administração Pública deveria ter previsto orçamento específico para suprir a falta de equipamentos hospitalares, evitando ações como a presente,

não cabendo ao Judiciário restar passivo frente a tais demandas e a omissão injustificada da administração em efetivar políticas públicas vinculadas” (STJ, REsp. 1.041.197, Rel. Min. Humberto Martins, DJ de 16.09.2009).

#### **3.3.4.2 A irrefutabilidade do controle pré-orçamentário.**

Do exposto, verifica-se que não há como escapar modernamente de um controle pré-orçamentário no que respeita à formulação e implementação de políticas públicas. Embora ainda possam haver vozes dissonantes na doutrina, é certo que a jurisprudência pátria vem se consolidando no sentido de exigir dos Poderes Executivo e Legislativo a formulação de políticas públicas, na forma de programas orçamentários, que visem a concretizar os direitos fundamentais mínimos assegurados pela Constituição Federal, progressiva e proporcionalmente aos recursos disponíveis.

De forma que na análise das contas de governo por parte dos Tribunais de Contas cabe uma verificação quanto ao endereçamento nos programas orçamentários de ações tendentes a assegurar a concretização dos direitos fundamentais mínimos, os quais, como visto, vinculam a elaboração do orçamento.

#### **3.4 O papel do Controle Interno e do Controle Externo na fiscalização substancial das políticas públicas.**

Finalmente, vejamos qual o papel do Controle Interno e do Controle Externo no que respeita à fiscalização da execução (e formulação) das políticas públicas orçamentárias, sem perder de vista o objetivo deste trabalho, que é estabelecer a forma como os Tribunais de Contas devem expressar tecnicamente sua opinião no parecer prévio sobre as contas de governo acerca da consecução das políticas públicas.

Bom lembrar que estamos aqui tratando de uma moderna visão do controle do orçamento público, isso é, sobre os resultados que sua execução proporciona. É dizer, a função de controle tradicionalmente percebida como parte da gestão financeira, passa a ser vista cada vez mais como mecanismo para a melhoria do desempenho do setor público (DIAMOND, 2003, p. 119):

O controle cumpre uma ampla gama de atividades com objetivos distintos. Tradicionalmente tem sido um mecanismo tendente a assegurar, ao governo e aos seus ministérios (controle interno) e ao Poder Legislativo (controle externo), que os recursos públicos sejam arrecadados e aplicados de acordo com as dotações orçamentárias e outras leis relevantes (controle de conformidade) e que o uso dado aos recursos de acordo com a administração representa total e exatamente a sua posição financeira (controle financeiro).

A função de controle foi evoluindo em muitos países até adquirir uma visão mais completa das consequências econômicas e sociais das operações governamentais – aquilo que geralmente se denomina de “valor por dinheiro” ou controle de resultados.

A Lei 4.320 (BRASIL, 1964) estabelece em seu artigo 75 que o controle da execução orçamentária compreenderá: **a)** a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; **b)** a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; **c)** o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

As duas primeiras modalidades de controle – legalidade e fidelidade funcional dos agentes – tratam da observância de normas e de determinações legais da gestão, de longa tradição, conforme foi visto. Já a avaliação do cumprimento do programa de trabalho representa uma evolução nas concepções do controle, possibilitada pelas modernas formas de estruturação do orçamento. Obviamente, o orçamento tradicional não permitia o controle do cumprimento do programa de trabalho, já que, simplesmente, não o expressava (GIACOMONI, 2017, p. 360).

Ainda de acordo com a Lei 4.320 (BRASIL, 1964), há dois sistemas de controle da execução orçamentária: interno e externo. A atual Constituição mantém essa concepção e dá-lhe sentido ainda mais amplo (art. 70, CF/1988):

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

As atividades de controle e fiscalização possuem tantas especificidades que o seu exercício pelo Poder Legislativo dependerá de suporte e auxílio técnico especializado. A Constituição reconhece essa realidade e estabelece que o controle externo será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas (art. 71, *caput*, da CF/1988).

O art. 74, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), esclarece bem, não só o conteúdo do controle interno e externo, mas também a dinâmica como deve ser a interação entre estas duas instituições de controle:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Como temos defendido ao longo desta dissertação, o controle vai além da mera legalidade e adentra no exame de desempenho das ações governamentais e, além disso, vê-se que cabe ao controle interno apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. Ao contrário do que ocorria no passado, quando a ênfase do controle interno residia, exclusivamente, nas questões ligadas ao cumprimento dos aspectos legais do gasto público, os novos dispositivos trazem positivas inovações no campo do controle substantivo. É exatamente o caso da disposição que estabelece como uma das finalidades do controle a avaliação dos resultados das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, segundo os conceitos de eficiência e eficácia (GIACOMONI, 2017, p. 366).

Em reforço à exigência de articulação entre os controles – também finalidade do controle interno –, outra disposição constitucional (art. 74, §1º) determina que “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária”. Nas palavras do mestre Hely Lopes (MEIRELLES, 1986, p. 603):

O controle interno objetiva a criação de condições indispensáveis à eficácia do controle externo e visa assegurar a regularidade da realização da receita e da despesa, possibilitando o acompanhamento da execução do orçamento, dos programas de trabalho, e a avaliação dos respectivos resultados. É, na sua plenitude, um controle de legalidade, conveniência, oportunidade e eficiência.

Portanto, de acordo com as disposições legais e constitucionais acima explicitadas, no que respeita à emissão de parecer sobre o desempenho das políticas públicas de governo, cabe aos Tribunais de Contas concatenar os esforços do controle interno e do controle externo no sentido de auditar os programas orçamentários considerados relevantes, de forma que, ao final, se possa apreciar conclusivamente o desempenho das políticas públicas de governo na elaboração do parecer prévio sobre as contas de governo.

### 3.5 Conclusão Parcial

Em conclusão, demonstrou-se inicialmente a juridicidade da apreciação pelos Tribunais de Contas do desempenho das políticas públicas governamentais por ocasião da

emissão do parecer prévio sobre as contas de governo. Modernamente, o parecer prévio constitui-se em um ato de cooperação dos Tribunais de Contas com o Poder Legislativo de natureza mista: técnica e política, justamente por adentrar em aspectos ligados aos resultados alcançados pelo gestor público.

Ainda nessa linha, viu-se que o fundamento legal para tal espécie de manifestação encontra-se não somente nos arts. 84, inciso XXIV, e 49, inciso IX, ambos da Constituição Federal (BRASIL, 1988) – que tratam da obrigatoriedade da prestação de contas anuais pelo chefe do Poder Executivo e do conteúdo a ser apreciado pelo respectivo Poder Legislativo –, mas também no art. 75, da Lei 4.320 (BRASIL, 1964), que estabelece que o controle da execução orçamentária compreende também a avaliação do desempenho do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Em arremate, quanto à juridicidade da avaliação substancial da realização das políticas públicas no parecer prévio, apurou-se que o constituinte optou por distinguir o ato de “julgar” as contas de governo com o ato de “apreciar” os planos e programas de governo, de forma que se entendeu que a análise da execução das políticas públicas deve integrar o conteúdo do parecer prévio sobre as contas de governo sob a forma de relatório analítico, isso é, com **críticas tecnicamente embasadas acerca do cumprimento ou não das metas estabelecidas pela própria administração por ocasião da elaboração dos instrumentos orçamentários**, a saber, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, e lei orçamentária anual.

A partir daí, definiu-se em que consiste o programa governamental e o próprio orçamento-programa. O programa de governo é a materialização, em termos orçamentários, da política pública que lhe fundamenta, de tal forma que o orçamento-programa consiste em deixar claro nos sistemas orçamentários a relação entre as coisas que o governo adquire e contrata com as coisas que ele realiza em favor da coletividade. No Brasil, o sistema orçamentário reflete um planejamento estrutural baseado em programas de governo, porque os planos e programas são concatenados no tempo a partir do plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias, e no orçamento anual, como estabelece a constituição federal e a legislação infraconstitucional.

Ademais, destacou-se que, embora a definição das políticas públicas a serem implementadas em cada ciclo orçamentário seja questão eminentemente política – razão pela

qual os Tribunais de Contas deveriam manter certa distância desse tipo de decisão –, há certas políticas públicas constitucionalmente vinculadas que justificam um controle pré-orçamentário, ou seja, uma verificação da existência de programas de governo tendentes a atender, progressiva e proporcionalmente aos recursos disponíveis, àqueles direitos fundamentais mínimos, consagrados na Carta Magna. Isso é, na linha do entendimento que vem sendo consolidados em nossos Tribunais Superiores: o valor a ser destinado e a política pública específica a serem adotados, esses sim, ficam na discricionariedade do administrador. Mas não há discricionariedade em não realizar uma política pública exigida constitucionalmente.

Por fim, assentou-se, no que respeita à emissão de parecer sobre os resultados das políticas públicas de governo, que cabe aos Tribunais de Contas concatenar os esforços do controle interno e do controle externo no sentido de auditar os programas orçamentários considerados relevantes, de forma que, ao final, se possa apreciar conclusivamente o desempenho das políticas públicas de governo na elaboração do parecer prévio sobre as contas de governo.

Portanto, além de afirmarmos a juridicidade da manifestação técnica dos Tribunais de Contas sobre os resultados das políticas públicas por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, apuramos os seguintes elementos a compor uma metodologia de fiscalização para que as Cortes de Contas consigam proferir tal opinamento no âmbito do parecer prévio, quais sejam: **a)** controle pré-orçamentário de forma a certificar-se da existência de programas orçamentários que assegurem a implementação de direitos fundamentais mínimos consagrados na Constituição Federal (políticas públicas vinculantes); **b)** abordagem por meio de auditoria por programas orçamentários, os quais materializam as políticas públicas a serem implementadas no período; e **c)** a existência de uma simbiose de esforços entre o controle interno e externo no que respeita à fiscalização substancial das políticas públicas, cabendo aos Tribunais de Contas organizar a forma de atuação dessas instituições.

No próximo capítulo, apresentar-se-á uma sistematização de tais elementos de forma a consolidar uma metodologia de fiscalização substancial das políticas públicas governamentais com ênfase na apreciação dos programas de governo por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo; além disso, pretende-se realizar uma pesquisa documental nas bases do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro com o fim de

testar em que medida esse órgão de controle aprecia os programas de governo em sua atuação institucional.



#### 4 UMA PROPOSTA DE SISTEMATIZAÇÃO PARA O CONTROLE SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ORÇAMENTÁRIAS COM FOCO NA EMISSÃO DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DE GOVERNO

A emissão de opinião tecnicamente embasada sobre a execução das políticas públicas de governo por ocasião da emissão do parecer pelos Tribunais de Contas enseja uma concatenação de esforços com o fim de instrumentalizar o controle para tal desiderato. Como pontuado no capítulo anterior, exige, além de um controle pré-orçamentário para verificar se há, no orçamento, a materialização de políticas públicas vinculadas constitucionalmente em programas de governo tendentes a realizar direitos fundamentais básicos, a realização de auditorias por programas de governo relativas ao período sujeito à apreciação, e um chamamento do Controle Interno à realização de seu mister institucional no que respeita à fiscalização substancial das políticas públicas governamentais.

Nesse contexto, convém destacar os diversos níveis em que a política pública pode ser examinada. A **análise** de políticas corresponde ao “exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas”, podendo ter caráter descritivo, com o objetivo de desenvolver conhecimentos sobre o processo de elaboração das políticas em si mesmo, ou prescritivo, voltada a apoiar os formuladores de políticas agregando conhecimento ao processo de elaboração (ARRETCHE, 1998, p. 32).

Já a **avaliação** de políticas públicas associa-se à ideia de acompanhamento de desempenho, mensuração de resultados e aferição de impactos (TCU, 2021, p. 16). Finalmente, **controle** pode ser compreendido sob quatro perspectivas: o controle gerencial, o controle interno, o controle externo e o controle social, tal como assentado no documento intitulado *The three lines of defense in effective risk management and control*” do Instituto de Auditores Internos (IIA).

a) O **controle gerencial**, de responsabilidade da gestão operacional, busca assegurar o alcance dos objetivos e o melhor uso dos recursos (ferramentas, pessoas, processos, dinheiros, etc.). Como primeira e segunda linha de defesa, compete a ele o monitoramento do desempenho das intervenções (IIA, 2013, p. 3), a gestão de seus riscos e controles internos (IIA, 2013, p. 3), bem como o controle administrativo, que compreende o plano de organização e todos os métodos e procedimentos que dizem respeito à eficiência operacional e à decisão política traçada pela administração.

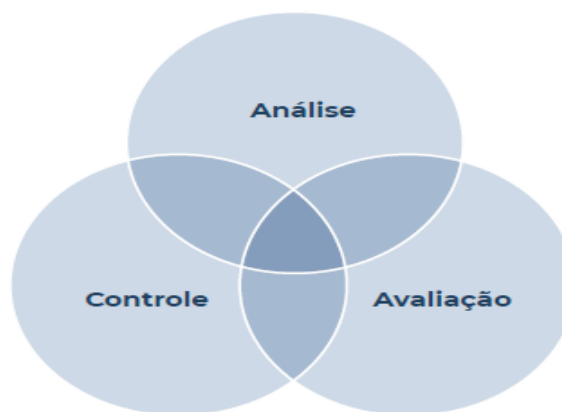
b) O **controle interno**, terceira linha de defesa, é responsável pela auditoria interna e condução de avaliações objetivas e independentes sobre a adequação e a eficácia de

controles internos, processos e estruturas criados para apoiar a boa governança pública (IIA, 2013, p. 5).

c) O **controle externo**, foco do presente estudo, realiza auditorias externas e meta-avaliações; analisa a qualidade, a completude, a tempestividade e a confiabilidade de informações prestadas; analisa o desempenho do portfólio de políticas; bem como verifica aspectos qualitativos como a relevância, a utilidade e a coerência das intervenções para o tratamento dos problemas públicos. Busca, portanto, oferecer segurança para as partes interessadas sobre as informações prestadas pela gestão, de forma independente dessa (TCU, 2021, p. 17).

d) O **controle social**, por sua vez, refere-se ao controle da administração pública realizado pela sociedade civil, seja mediante instâncias institucionalizadas, como os conselhos gestores de políticas públicas, seja mediante instituições independentes, como observatórios ou a ação da mídia (TCU, 2021, p. 17).

**Figura 5** - Relação entre análise, avaliação e controle de políticas públicas



Fonte: TCU, 2021, p. 17

**O foco do presente estudo compreende, portanto, a avaliação por parte do controle externo das políticas públicas. Antes, contudo, de propormos uma sistemática de trabalho para organizar os elementos que anteriormente determinamos para tal avaliação por parte do controle externo, vejamos com mais profundidade em que consiste uma política pública e qual seu ciclo de formação, execução e controle.**

#### **4.1 Política Pública e seu Ciclo**

Política pública é a soma das ações governamentais, praticadas de forma direta ou por meio de agentes, que influenciam a vida dos cidadãos (GUY PETERS, p. 2010, p. 98). Para Thomas (DYE, 1972, p. 65), políticas públicas são “tudo aquilo que os governos

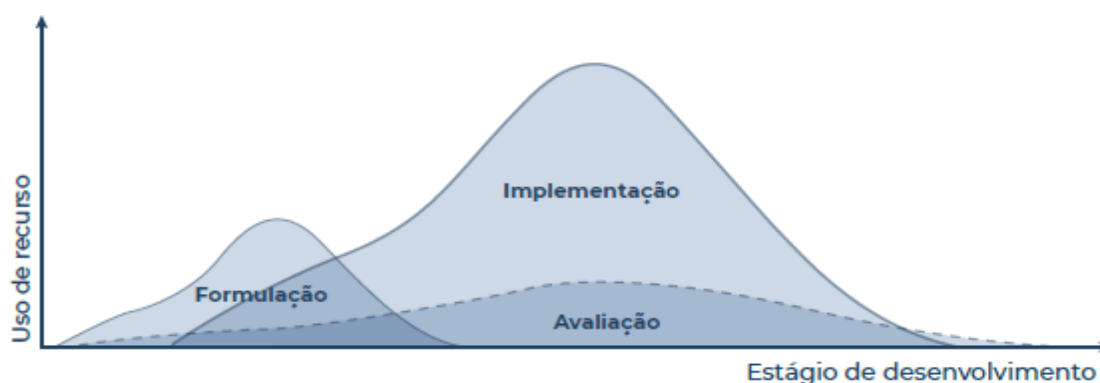
escolhem fazer ou deixar de fazer”. De forma que a omissão deliberada do poder público também deve ser vista como política pública.

De acordo com o referencial de controle de políticas públicas elaborado pelo TCU (BRASIL, 2021, p. 14), “são consideradas políticas públicas o conjunto de intervenções e diretrizes emanadas de atores governamentais, que visam a tratar, ou não, problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”. Sendo que, para fins de controle, as omissões só são consideradas quando tenha havido decisão, e atores governamentais responsáveis pelo tratamento do problema público pautado na agenda política, divergente do preconizado em ato governamental (não cumprimento de obrigação, dever de agir).

As omissões, no caso do presente estudo, serão consideradas no controle pré-orçamentário, isso é, o dever de inclusão de programas orçamentários para tratar de políticas públicas vinculadas. De resto, política pública será tomada, para os fins deste estudo, como contingente do programa governamental inserido no orçamento público, embora não se desconheça da realização de políticas públicas fora do orçamento. **Isso pode ser objeto de estudo apartado.**

Quanto ao ciclo de políticas públicas, trata-se de um modelo, uma simplificação da realidade complexa, composto por vários estágios e fases, não necessariamente sequenciais, que orientam a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas (BAPTISTA, 2012, p. 51). O ciclo de políticas públicas, consiste basicamente em **três estágios (formulação, implementação e avaliação)** e de nove fases: diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas, tomada de decisão, desenho e institucionalização da política, estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, operação e monitoramento, avaliação e extinção (TCU, 2021, p. 26).

**Figura 6 - Estágios de desenvolvimento da política**



Fonte: TCU, 2021, p. 27

A utilização da abordagem clássica do trato das políticas públicas, com base em estágios e fases, é um **recurso analítico que contribui para a delimitação do escopo das ações de controle**. Por meio dela é possível, por exemplo, identificar qual conjunto de critérios, questões e itens de verificação melhor se adequam ao controle de um objeto específico. Por exemplo, uma política que esteja em estágio inicial de desenvolvimento, pode se beneficiar de uma ação de controle focada em sua formulação e, com isso, evitar problemas nos estágios posteriores, onde o volume de recursos dispendidos costuma ser maior (TCU, 2021, p. 27).

#### 4.1.1 Formulação

O estágio de **formulação**, momento no qual problemas e intervenções públicas são analisados e selecionados para compor a agenda pública e o portfólio de ações governamentais, engloba as fases de:

- a) **diagnóstico do problema**, que diz respeito a identificação do problema, sua delimitação e caracterização, identificação de público alvo e de possíveis causas, efeitos e formas de tratamento;
- b) **formação da agenda pública**, isso é, a escolha do conjunto de problemas ou temas considerados merecedores de intervenção pública;
- c) **desenho da política pública**, que contempla a caracterização da política com base em modelo lógico que explicita, entre outras coisas, seus objetivos, produtos, atividades, resultados e impactos;
- d) **análise de alternativas**, que se desenvolve por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema e confronta aspectos como custos-benefícios e custo-efetividade de cada alternativa disponível para apoiar o processo de tomada de decisão; e
- e) **tomada de decisão**, que representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema são explicitadas.

#### 4.1.2 Implementação

O estágio de **implementação**, quando um conjunto de ações são postas em prática para viabilizar o alcance dos resultados almejados, engloba a:

- a) **estruturação da governança e gestão**, que envolve a definição das estruturas de governança, de gestão de riscos e controles internos, de monitoramento e de avaliação da política pública, bem como do plano de implementação da política (*business case*), dos processos e operações necessários ao seu funcionamento;
- b) **alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros**, que envolve, entre outras coisas, a identificação das fontes de financiamento e a disponibilização tempestiva de créditos orçamentários e recursos financeiros necessários à implementação da política pública; e
- c) **operação e monitoramento**, que é o momento em que regras, rotinas e processos são convertidos de intenções em ações e no qual se produzem os resultados concretos da política pública.

#### 4.1.3 Avaliação

O estágio de **avaliação**, que pode anteceder, correr em paralelo ou após os demais, envolve a:

- a) **avaliação** que diz respeito ao processo de julgamento deliberado sobre a validade de propostas para a ação pública ou inação, bem como sobre o sucesso ou falha de intervenções executadas, podendo resultar em continuidade do curso de ação, em revisão da concepção, mudanças no curso de implementação ou, até mesmo, indicação de necessidade de extinção da política pública; e
- b) **extinção**, que ocorre quando o problema que originou a política é percebido como resolvido; os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes; ou o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais.

#### 4.2 Quatro passos até o controle substancial das políticas públicas no parecer prévio

A partir dessa ideia, isso é, de estruturação racional da política pública em um ciclo que compreende os estágios de formulação, implementação e avaliação, é que pretendemos estabelecer quatro passos que norteariam os trabalhos do Tribunal de Contas com vistas à manifestação substancial acerca de políticas públicas no parecer prévio sobre as contas de governo.

##### 4.2.1 Passo 1 – Controle pré-orçamentário

O controle pré-orçamentário deve ser realizado, como mencionado, para verificar se as políticas públicas constitucionalmente vinculadas estão endereçadas no orçamento. Então, o Tribunal de Contas deve dedicar-se, em um primeiro momento, a estudar o estágio de formulação da política pública.

Tal estágio compreende o diagnóstico do problema e a formação da agenda. O **problema público** define-se como a diferença entre a situação existente (realidade) e a situação desejada. Para ser considerado um problema público é necessário que ele esteja identificado e delimitado, que a sociedade o reconheça como tal e que seja possível tratá-lo.

**Figura 7 - Problema Público**



Fonte: TCU, 2021, p. 30.

O diagnóstico do problema exige não apenas a identificação do problema, mas também, a sua caracterização a partir de elementos como suas causas, efeitos e consequências.

Após a caracterização dos problemas públicos, passa-se à etapa de priorização daqueles sobre os quais o governo agirá. Isso corresponde à formação da agenda, “múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade da ação governamental para sua solução; isso é, a legitimação dessa questão na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país, em determinado momento”, como leciona Paulo Martino (JANUZZI, 2011, p. 259).

A agenda pode ser reconhecida nas campanhas ou nos programas eleitorais de um candidato nas eleições, nos planos de metas de governos, no processo de elaboração e discussão da proposta orçamentária, nas decisões orçamentárias, no conjunto de leis que estão na pauta do congresso e nos discursos de candidatos eleitos (TCU, 2021, p. 31). **Interessa-nos, de acordo com o escopo da presente dissertação, o reconhecimento orçamentário da agenda pública.**

A atuação dos Tribunais de Contas nessa primeira etapa pode se desenvolver através de reuniões e expedição de recomendações, dentro de uma postura colaborativa, alertando o gestor público sobre eventuais erros no planejamento proposto e chamando atenção das partes para um problema específico. Essa interação do Tribunal de Contas deve ser sempre em constante diálogo com os atores envolvidos, antes que se passe para a etapa da tomada de decisão. A escolha do gestor por determinada condução da política pública merece deferência

por parte do Tribunal de Contas, cabendo até exigir a demonstração da racionalidade dessa escolha, mas sem intervir nos meios esboçados pela administração pública (GOMES, 2021, p. 26).

De toda forma, consiste em boa prática de controle levantar junto aos órgãos da justiça quais seriam os problemas públicos que recorrentemente vão parar no judiciário, a fim de que o Tribunal de Contas possa recomendar, quiçá exigir, a inclusão desses problemas na agenda pública por meio dos programas governamentais.

É que, como visto na secção 2.3 deste estudo, o Poder Judiciário tem sido chamado a tutelar direitos fundamentais constitucionalmente vinculados dos quais o Administrador Público não pode se desvencilhar, sendo-lhe exigido, no mínimo, a inclusão de programas de governo tendentes a atender, progressiva e proporcionalmente aos recursos disponíveis, tais demandas. De forma que o estudo do histórico de ações judiciais acerca da tutela de direitos constitucionais vinculados também deve nortear a elaboração do orçamento público.

#### **4.2.2 Passo 2 – Verificar a qualidade dos programas formulados**

Ainda no que respeita ao estágio da formulação e da formação da agenda, resta verificar se a inserção do problema na agenda pública se deu de forma criteriosa, isso é, se o programa público foi elaborado com qualidade. Tal análise, consiste em verificar, inicialmente, se os problemas públicos tratados pela política estão identificados e caracterizados de forma clara e objetiva; e se o processo de inclusão dos problemas na agenda oficial do governo foi transparente (TCU, 2021, p. 33).

Tal análise envolve a verificação da existência de um enunciado contendo a definição clara do problema. Além disso, requer verificar se as possíveis causas e consequências para a ocorrência do problema foram levantadas, no momento de sua identificação e se existe consistência lógica e coerência entre o problema, as causas e os efeitos apresentados. Pode-se ainda verificar se foi utilizado, pelos gestores, algum método específico para identificação das causas e efeitos, relacionados ao problema (TCU, 2021, p. 34)

Outro ponto a se considerar é a população afetada pelo programa, que deve ser muito bem definida. Trata-se da população mais vulnerável ao problema público. Conforme preconizado na publicação “Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise *ex ante*”:

A caracterização de um problema pressupõe que seja explicitado qual grupo ou segmento da população é mais afetado, bem como sua distribuição nas áreas geográficas do país, sendo que essa maior compreensão pode ser desenvolvida a partir do tópico de dados quantitativos acerca do problema,

de maneira a proporcionar à equipe técnica e aos gestores um aprofundamento da questão (BRASIL, 2018, p. 54).

É importante também analisar as evidências para a existência do problema. Essas evidências podem ser verificadas por meio de indicadores, estudos e dados quantitativos. Deve haver uma preocupação não apenas com a existência de dados e indicadores que evidenciem o problema, mas também com a qualidade da fonte dos dados utilizada.

Finalmente, tem que se verificar se a inclusão do problema na agenda foi transparente, averiguando se os motivos que levaram à elaboração daquela agenda estão objetivamente explicitados (TCU, 2021, p. 34).

Quanto ao aspecto do diagnóstico do problema e da formação da agenda, a auditoria deve responder às seguintes questões (TCU, 2021, p. 35):

1. Os problemas públicos tratados pela política estão adequadamente caracterizados?
  - 1.1. Os problemas públicos tratados pela política estão identificados e evidenciados?
  - 1.2. As prováveis causas e consequências dos problemas públicos estão identificadas e foram levantadas com base em evidências?
  - 1.3. A população que possivelmente está envolvida ou é afetada pelos problemas públicos está identificada?
2. A inclusão dos problemas na agenda pública foi conduzida de forma transparente?
  - 2.1. Os agentes responsáveis pela inclusão do problema na agenda pública estão claramente identificados?
  - 2.2. Possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de inclusão do problema na agenda pública são gerenciados?

O próximo foco do controle consiste na checagem do processo de análise de alternativas e tomada de decisão para a inclusão da política no orçamento público. Trata-se da formulação efetivamente da política pública ou do programa governamental. O principal objetivo desta fase é o de avaliar custos, benefícios e riscos de formas alternativas de tratamento do problema público, de modo a explicitar potenciais efeitos, compensações e impacto da escolha, fornecendo uma base objetiva de evidências para os tomadores de decisão (TCU, 2021, p. 38).



A lógica por trás desse processo é a de que, antes de envidar esforços na implementação de uma nova política pública, é importante identificar, analisar e comparar alternativas (existentes ou potenciais) de tratamento do problema, incluindo a opção de não intervenção. Trata-se, portanto, de um conjunto de práticas que contribuem não apenas para a racionalização do processo decisório, mas também para a otimização do uso dos recursos públicos, evitando gastos desnecessários e prevenindo risco de fragmentação, duplicidade e sobreposição de iniciativas.

O controle, nesse aspecto, consiste em checar se houve um processo consistente em que foi avaliado se a alternativa escolhida é capaz de solucionar o problema ao menor custo possível, ou seja, se há evidências de que a ação planejada tem a capacidade de gerar os impactos necessários e se é a que possui a melhor relação custo-benefício e custo-efetividade. As alternativas para enfrentar o problema devem ser avaliadas a partir de diversos aspectos como custo, benefício, riscos e resultados e devem ser comparadas entre si. É importante que haja estudos, assim como evidências e análises estruturadas para que as alternativas possam ser julgadas de maneira objetiva. Assim é possível verificar se a política adotada representou a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente outras alternativas (TCU, 2021, p. 44).

É importante verificar ainda se a política foi confrontada com a alternativa de não intervir no problema. Ou seja, se ficou evidenciado que a política adotada foi a solução mais eficiente para resolver o problema do que a alternativa de simplesmente não fazer nada. Assim como verificar se houve um processo consistente em que foi avaliado se a alternativa escolhida é capaz de solucionar o problema com a melhor relação custo-efetividade.

Quanto à tomada de decisão, a análise consiste em verificar se o processo de tomada de decisão quanto a adoção da política no portfólio foi aberto, isso é, se foi motivado, transparente, participativo e *accountable*. Para tanto, é necessário verificar se os motivos que sustentaram a decisão de adotar determinada política pública estão objetivamente explicitados, bem como aferir se os atores responsáveis pela inclusão da política na pauta de discussões estão claramente identificados e se houve a explicitação de possíveis conflitos de interesse dos participantes do processo de tomada de decisão (TCU, 2021, p. 45).

Nesse contexto, a avaliação da política pública quanto à maturidade da análise de alternativas e da tomada de decisão requer da auditoria respostas às seguintes questões (TCU, 2021, p. 45):

1. A política pública foi formulada com base em evidências que demonstram sua capacidade de solucionar os problemas públicos e gerar valor ao menor custo possível?
  - 1.1. A lógica de intervenção da política pública foi desenhada com base em evidências?
  - 1.2. A política pública selecionada era a alternativa mais vantajosa para tratar o problema, frente a opções viáveis de intervenção?
  - 1.3. A política contribui para a resolução do problema público?
  - 1.4. A política foi confrontada com outras intervenções planejadas ou em execução para evitar fragmentações, duplicidades, sobreposições e lacunas?
2. O processo de tomada de decisão quanto à escolha da política foi aberto (motivado, transparente e participativo)?
  - 2.1. Os motivos que determinaram a decisão quanto à escolha da política estão objetivamente explicitados?
  - 2.2. O processo de formulação e escolha da política foi participativo?
  - 2.3. Os agentes responsáveis pela formulação e tomada de decisão quanto à escolha da política estão claramente identificados?
  - 2.4. Possíveis conflitos de interesse dos participantes da formulação e do processo decisório para escolha da política pública foram gerenciados?

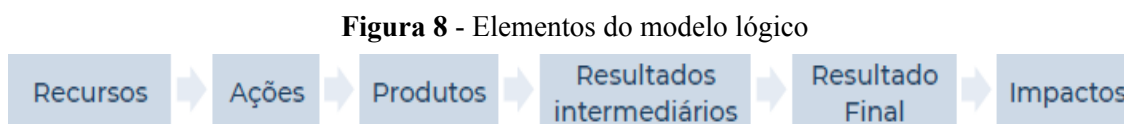
Ainda no que respeita à qualidade dos programas formulados, resta verificar se o desenho e a formalização da política pública e dos elementos que a caracterizam estão adequadamente institucionalizados, isso é, assentados em instrumentos legais.

De acordo com o Guia de Avaliação de Políticas Públicas do Poder Executivo Federal (2018, p. 94-95), a formulação de políticas públicas deve seguir o modelo lógico, que consiste em uma estrutura racional que demonstra como recursos e ações mudam comportamentos, geram produtos e produzem resultados e impactos. Trata-se de um fluxo que estabelece conexão entre os resultados pretendidos e os recursos e ações necessários ao alcance daqueles.

O modelo lógico é um instrumento de planejamento que deve estar contemplado em várias fases do ciclo da política pública, especialmente nas fases iniciais. É através dele que se

faz a modelagem das intervenções públicas por meio das quais se dará a implementação da política; que se definem as relações de causa e efeito esperadas dessas; e que se estabelecem os fundamentos para o monitoramento e avaliação da política pública (TCU, 2021, p. 48).

A figura a seguir indica os elementos do modelo lógico:



Fonte: TCU, 2021, p. 48

A elaboração do modelo dá-se em paralelo às quatro fases iniciais do ciclo de políticas públicas (diagnóstico do problema, formação da agenda, análise de alternativas e tomada de decisão), e que culmina em um desenho detalhado da política pública, o qual, conforme boas práticas, deve ser institucionalizado em instrumento público oficial, (plano, programa, projeto, ato normativo, etc.), de forma a garantir sua transparência e viabilizar seu acompanhamento e avaliação pelos órgãos de controle e, em última instância, pela própria sociedade.

Nessa linha, tem-se que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece em seu art. 174 o planejamento como um dever do Estado, de forma que a obrigatoriedade da institucionalização das políticas públicas decorre da própria carta magna. O art. 167, inciso XI, §1º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

O programa orçamentário de governo deve ser suportado por uma teoria clara que expresse, de forma objetiva, como a política incide sobre as causas do problema enfrentado, projetando seus resultados e impactos de longo prazo. Os pressupostos sobre recursos e ações e como eles levam aos resultados esperados são frequentemente referidos como a teoria do programa (CASSIOLATO e GUERESI, 2010, p. 17)

Ou seja, cabe ao controle avaliar se a política pública, consubstanciada no programa orçamentário, restou assentada em um modelo que detalha entradas, atividades, produtos, impactos e resultados esperados.

De acordo com o guia federal de avaliação de políticas públicas *ex ante*, o desenho da política pública deve ser orientado para avaliação. Isso é, já no próprio desenho deve haver a previsão de elementos para que a política seja futuramente passível de avaliação. Assim, deve ser verificado se há indicadores objetivos para avaliar as dimensões de eficácia,

eficiência e efetividade. “É importante que se estabeleçam indicadores suficientes para a verificação do alcance dos objetivos, quanto a todas as três dimensões avaliadas” (BRASIL, 2018, p. 96).

Os indicadores devem possuir metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultados. Além disso, deve haver uma linha de base (marco zero) estabelecida acerca da realidade à qual a política pública visa promover mudanças, para que futuramente possa ser realizada a avaliação quanto ao alcance de resultados dessa política. Assim, após a estruturação da política, esses parâmetros iniciais podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas, no âmbito de avaliações realizadas (TCU, 2021, p. 53).

Finalmente, além de verificar se a política pública foi bem desenhada para atingir objetivos claros, mensuráveis por meio de indicadores criteriosos associados a metas de entrega de produtos e de alcance de resultados, deve-se verificar se o público-alvo da política está bem delimitado e caracterizado. O público-alvo é, segundo o guia federal de avaliação de políticas públicas *ex ante*, formado pelo grupo de pessoas diretamente atingidas pelo problema, que a política pública visa solucionar. Seria a população elegível à política pública. Assim, deve ser informado tanto o critério que delimita esse público alvo, quanto sua amplitude e forma como está distribuído pelo território nacional. Essas informações devem estar embasadas em estudos e estimativas que permitam sua delimitação e mensuração (BRASIL, 2018, p. 79-80).

Segundo o referencial de avaliação de políticas públicas elaborado pelo Tribunal de Contas da União, a avaliação da maturidade da política pública no que concerne a seu desenho e a sua institucionalização requer respostas às seguintes questões de auditoria (TCU, 2021, p. 54):

1. A política pública está bem desenhada e foi institucionalizada?
  - 1.1. A política pública está oficializada em ato normativo?
  - 1.2. A política pública foi institucionalizada por meio de ato normativo apropriado e com a devida observância dos princípios da administração pública?
  - 1.3. A política tem uma teoria clara que expressa, de forma objetiva, como esta incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo?

- 1.4. A política tem um modelo lógico que detalha insumos, intervenções (p. ex. programas e ações), produtos, resultados e impactos?
- 1.5. A política tem objetivos claros, logicamente coerentes, específicos, mensuráveis, apropriados (relevantes), realistas (alcançáveis) e delimitados em um recorte temporal?
- 1.6. A política tem indicadores de efetividade, eficácia e eficiência definidos?
- 1.7. A política tem uma linha de base estabelecida?
- 1.8. A política tem metas objetivas de entrega de produtos e de alcance de resultado?
- 1.9. O público-alvo que será alcançado pela política pública está bem delimitado e caracterizado?

#### **4.2.3 Passo 3 – Acompanhar e monitorar a operacionalização da política pública**

A operação diz respeito ao lapso temporal no qual um conjunto de intervenções são postos em prática com vistas ao tratamento de problemas públicos. É nessa fase em que as estruturas (p. ex. processos, pessoas, sistemas) entram em funcionamento e produzem resultados. É neste momento que funções administrativas, como liderança e coordenação, são postas a prova e a administração pública se reveste de sua função precípua de executar políticas públicas (SECCHI, 2013, p. 165).

De acordo com Sabatier (2007, p. 329), a implementação pode ocorrer tanto de forma *top-down*, a partir de decisões e planos instituídos por instâncias superiores de governança pública; quanto de forma *bottom-up*, a partir da atuação discricionária de burocratas e redes de atores. No contexto real, ambos modelos coexistem simultaneamente, alterando de forma dinâmica a forma como a política é implementada e produz resultados.

Uma vez em operação, as políticas públicas precisam ser continuamente avaliadas (avaliação *in itinere*). É durante esse período que se busca garantir (i) que as intervenções operem, de fato, conforme o planejado; (ii) que o desempenho dessas seja eficiente e adequado – que entregue produtos e serviços de qualidade ao menor custo possível –; e (iii) que os objetivos das intervenções públicas sejam alcançados (eficácia), como assentado no referencial elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2021, p. 84).

É durante a etapa de implementação que se deve monitorar o desempenho operacional da política e identificar, de forma objetiva e sistemática, os gargalos de implementação, os problemas de gestão e os riscos de maior probabilidade e impacto, os quais precisam de atenção diferenciada por parte das instâncias superiores de governança.

De acordo Ramos e Schabbach (2012, p. 1279-1280):

Monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo, através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas. Ela é necessária para se dimensionarem as metas de um projeto, os caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para medir os efeitos na população-objetivo.

Para além de avaliações diagnósticas de problemas de implementação, avaliações de natureza conformativa, de verificação da adequação entre o previamente planejado e o realmente executado, também se revelam como atividades essenciais na gestão de políticas e programas. A gestão de programas não pode prescindir de rotinas sistemáticas e mais padronizadas de análise das atividades e produtos-chave. Tal como para a formulação e a avaliação de políticas e programas, a implementação requer abordagens metodológicas mais estruturadas para análise dos seus processos, de modo a constatar as falhas de desenho da intervenção, a não antecipação da complexidade operacional na mitigação dos problemas, a sensibilidade de atividades e agentes frente a fatores contextuais. É necessário avaliar a implementação para dispor de informação relevante e tempestiva para orientar o redesenho da intervenção e coloca-la na direção desejada ou naquela possível frente às circunstâncias enfrentadas.

De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas devem assegurar aprendizado e aperfeiçoamento contínuos, e, também, criar condições para que haja *accountability*, envolvendo as dimensões de transparência da ação pública e responsabilização perante a sociedade (BRASIL, 2014, p. 12-13).

Sob a perspectiva do fiscalizador a análise operacional da política pública consiste em verificar se a política pública opera de forma consistente, em conformidade com o que foi definido durante sua estruturação; se seu desempenho é satisfatório, em termos de eficiência e alcance de objetivos de curto prazo; bem como se há problemas de formulação e/ou implementação que precisam ser tempestivamente tratados (TCU, 2021, p. 92).

É preciso verificar inicialmente se o sistema de governança da política pública opera regularmente. Para tanto, deve-se analisar, se as partes envolvidas na política estão atuando conforme os papéis, competências e responsabilidades estabelecidos na estrutura, no sistema de governança e no ato normativo que institucionalizou a política.

Deve-se averiguar também se há uma comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da política pública, com acesso público à informação, por meio de uma prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e resultados alcançados pela política pública. Para isso, vale averiguar se foram publicadas, de maneira aberta e acessível ao público, prestações de contas periódica e formais sobre as operações e resultados alcançados pela política pública, atas de reuniões ou outros documentos, que evidenciem o funcionamento do sistema de governança da política pública (VEDUNG, 2017, p. 141)

Outro procedimento de relevância é a busca por evidências de que o sistema de monitoramento e avaliação da política pública se encontra em plena operação. Para isso, é necessário verificar se há relatórios de monitoramento, acompanhamento de implementação e progresso, a fim de constatar se foi efetivamente implementado um plano de monitoramento e avaliação para acompanhar o progresso e o alcance das metas e objetivos estabelecidos para a política pública (TCU, 2021, p. 92).

Outro ponto de verificação se refere à implementação e utilização de canais para recebimento de críticas e de denúncias das irregularidades encontradas pelos cidadãos. Além disso, é importante verificar se há um exame contínuo e programado para acompanhar os processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas, de modo a promover a retroalimentação e aperfeiçoamento da política pública, conforme estabelecido no cronograma de atividades de monitoramento e avaliação (BRASIL, 2018; Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário).

Outra verificação que deve ser realizada é se os processos de trabalho e serviços necessários à execução da política pública foram implementados e estão operando conforme definidos, modelados e documentados nos normativos, manuais de implementação, mapa de processos e planos operacionais estabelecidos para a política pública. Assim, deve-se observar se foi implementado um conjunto estruturado de atividades sequenciais relacionadas aos processos de trabalho que corroboram para a execução da política. Além disso, cabe averiguar se os produtos e serviços definidos para cada processo estão sendo gerados, de maneira a viabilizar os resultados projetados. Também vale verificar se os cronogramas que detalham os marcos e prazos revistos para a execução dos processos de trabalho estão sendo atendidos. Ou seja, segundo o Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, é importante que exista e tenha sido implementado um plano de gerenciamento de processos de trabalho para apoiar a execução da política pública (BRASIL, 2018).

Pode também ser verificado se foi realizada uma análise de variação relativa aos objetivos e metas estabelecidos para a política e se há a implementação de ações corretivas para tratar os problemas identificados. Ou seja, se há um acompanhamento efetivo da política pública, que forneça meios para se reconhecer a variação ou desvio em relação ao que foi planejado, a fim de tomar medidas corretivas e preventivas, minimizando assim o risco (PMI, 2013).

Em relação ao gerenciamento dos riscos, deve-se verificar se os riscos chaves da política foram identificados, avaliados e documentados na fase de formulação e operacionalização da política pública, a partir da existência de documentos, como por exemplo, matriz SWOT, diagrama de verificação de riscos e matriz de avaliação de riscos. Ou seja, deve ser verificado se foi avaliada a probabilidade e a estimativa do impacto dos riscos nos resultados da política pública. Além disso, é importante verificar se foram implementados mecanismos de controle para mitigar os riscos identificados. Também vale averiguar se esses controles internos são gerenciados, por meio da identificação de deficiências e realização dos devidos ajustes, quando da ausência de algum controle necessário, da deficiência no projeto ou implementação do controle ou quando do controle executado por pessoa sem competência ou autoridade necessária. Em suma, é necessário verificar se os controles definidos foram devidamente aplicados, quando necessário, durante a operacionalização da política pública (TCU, 2021, p. 93).

Assim, deve ser verificado se há relatórios de avaliação da política pública, que contenham análises quanto à eficiência dos processos, com objetivo de verificar em que medida a política pública está sendo implementada como previsto, está alcançando o público para o qual foi concebida e está distribuindo os benefícios previstos. Faz-se necessário ainda averiguar se a avaliação da eficiência operacional e alocativa é realizada periodicamente, para verificar em que medida a quantidade de insumos, recursos e atividades utilizados para implementação da política pública está sendo otimizada na sua transformação em produtos e resultados. Por fim, vale constatar também se a avaliação da eficiência do uso racional de recursos é realizada periodicamente, para verificar em que medida houve uma utilização razoável dos insumos, recursos e atividades necessários para implementação da política pública em relação ao nível de produtos e resultados obtidos.

Outro aspecto a ser averiguado é se a eficácia da política é avaliada sistematicamente. Assim, deve-se buscar, nos relatórios de avaliação da política pública existentes, análises realizadas quanto ao alcance de metas de produtos (bens e serviços), para



verificar em que medida a política pública apresentou resultados imediatos que atingiram ou superaram as metas estabelecidas. Ou seja, deve-se buscar evidências de que são realizadas sistematicamente avaliações quanto às entregas previstas, com o objetivo de apurar se as metas de entrega de produtos estabelecidas pela política pública estão sendo alcançadas. Também é importante levantar informações acerca de avaliações realizadas, que tenham chegado em que medida a política é executada conforme o seu desenho. Ou ainda se há avaliações que tenham verificado se os elos entre os insumos, os processos e os produtos estão condizentes com o esperado, ou se podem ser aprimorados (TCU, 2021, p. 93-94).

Ainda segundo o referencial de controle de políticas públicas elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2021, p. 95), para avaliar a maturidade da política pública no que concerne à operação e ao monitoramento, o auditor deve responder às seguintes questões:

1. O desempenho operacional da política pública é satisfatório?

1.1. Os recursos (p. ex. humanos, materiais, orçamentários, financeiros) necessários para a implementação da política têm sido disponibilizados e utilizados de forma satisfatória?

1.2. A eficiência (alocativa, operacional e econômica) da política pública apresenta desempenho satisfatório?

1.3. Os produtos e serviços oferecidos por meio da política pública, atendem aos critérios de qualidade estabelecidos?

1.4. Os objetivos e resultados de curto prazo da política pública estão sendo alcançados?

1.5. Os resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados?

#### **4.2.4 Passo 4 – Avaliação da política pública**

A avaliação da política pública consubstancia-se em análises periódicas e objetivas acerca da concepção, da implementação ou resultado de políticas públicas, projetos ou programas planejados, em andamento ou concluídos, de acordo com referencial do Banco Mundial (GERTLER *et al*, 2018, p. 8).

As avaliações *ex ante*, ou diagnósticas, contribuem para o dimensionamento de demandas públicas; identificação de problemas sociais e públicos potenciais; bem como para legitimação da entrada de novos temas na agenda governamental e subsídio ao desenho de

intervenções públicas. As avaliações *in itinere*, ou de implementação, contribuem para a gestão dos problemas e riscos críticos, a otimização de operações e de custos associados, o aumento da qualidade de serviços e produtos ofertados, bem como para o aprimoramento da política pública. Tais avaliações são objeto dos passos de controle anteriormente descritos.

As avaliações *ex post*, por sua vez, são instrumentos importantes para medição dos efeitos concretos das políticas públicas, permitindo avaliar seu mérito no que tange à sua relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade e, com isso, trazer transparência quanto à qualidade e ao valor público do gasto, bem como orientar decisões acerca da viabilidade e necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública (TCU, 2021, p. 97). É esse o enfoque do controle que se pretende pontuar neste quarto e último passo.

Em verdade, no que respeita estritamente à manifestação do controle, a realização das políticas públicas no âmbito do parecer prévio, idealmente, seria essa a perspectiva exclusiva do controle. No entanto, como se sabe, há falhas recorrentes nas outras etapas do ciclo das políticas públicas, de forma que as ações do controle não podem relegar os passos precedentes.

O conceito de avaliação, ainda segundo o referencial do Banco Mundial, é assim definido: “um conjunto de procedimentos para julgamento do mérito de um programa, a partir de evidências da contribuição marginal atribuível na mitigação de problemáticas que motivaram sua formulação, para fins de decisão orçamentária de continuidade, expansão ou término do mesmo” (GERTLER *et al*, 2018, p. 9).

**A avaliação do programa baseada em evidências é parte fundamental no ciclo de melhorias na execução da política pública – faz com que o gestor foque em resultados:**

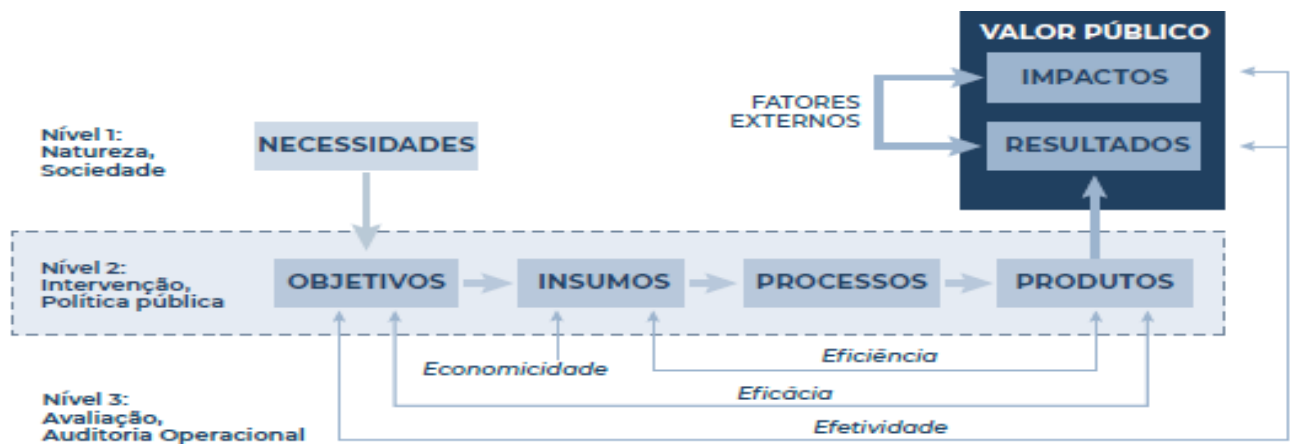
O monitoramento e a avaliação estão no cerne da formulação de políticas baseadas em evidências. Eles fornecem um núcleo básico de ferramentas que as partes interessadas podem usar para verificar e melhorar a qualidade, eficácia e efetividade das políticas e dos programas nas várias etapas da implementação — ou, em outras palavras, para focar em resultados. No nível da gestão do programa, é necessário compreender quais as opções de desenho de programas que são mais custo-efetivos ou demonstrar, junto aos tomadores de decisões, que os programas estão atingindo os resultados pretendidos de forma a obter alocações orçamentárias para mantê-los ou expandi-los. No nível nacional, os ministérios competem por recursos orçamentários.

**Ao fim e ao cabo, os governos são responsáveis por prestar contas a seus cidadãos sobre o desempenho dos programas públicos. As evidências**

**podem constituir uma base sólida para a promoção da transparência e da prestação de contas** (BANCO MUNDIAL, 2018, p. 4) [grifamos].

O referencial de controle de políticas públicas do Tribunal de Contas da União, esclarece, a partir da revisão da doutrina internacional mais moderna sobre o tema, que há sete tipos comuns de avaliação de políticas públicas: avaliação de eficiência, avaliação de eficácia, avaliação de efetividade, avaliação de economicidade, avaliação de impacto, avaliação de sustentabilidade, e meta-avaliação e, ainda, avaliação de relevância e avaliação de utilidade (TCU, 2021, p. 98).

**Figura 9** - Principais dimensões de desempenho em auditoria de programas



**Fonte:** TCU, 2021, p. 98

Enquanto a avaliação de relevância verifica a adequação dos objetivos da política em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que ela propôs enfrentar. A avaliação de utilidade busca saber se a política valeu a pena, considerando todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), mesmo não previstos e esperados, de um lado, e as necessidades que a política propôs enfrentar de outro (TCU, 2021, p. 99).

A utilidade está ligada ao conceito de valor público, isso é, ao conjunto de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização pública, que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou demandas de interesse público e que modifiquem certos aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (TCU, 2021, p. 99).

A efetividade se refere, por seu turno, à relação entre os resultados, direta ou indiretamente atribuíveis a uma intervenção pública, em termos de efeitos de médio e longo prazo sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados), traduzidos pelos objetivos finalísticos da intervenção. Ou seja, a efetividade corresponderia à alteração da realidade anterior à implementação da política pública que pode

ser observada. Seria a alteração dos problemas tratados pela política pública (TCU, 2021, p. 99).

O enfoque na atribuição do resultado é o selo distintivo das avaliações de impacto, cujo desafio central consiste em identificar a relação causal entre a política ou programa e os resultados de interesse. De acordo com o Banco Mundial (2018, p. 9), avaliações de impacto são um tipo particular de avaliação que procura responder a uma pergunta específica de causa e efeito: qual é o impacto (ou efeito causal) de um programa sobre um resultado de interesse? Trata-se, portanto, de uma avaliação que busca estimar mudanças no bem-estar dos indivíduos que podem ser diretamente atribuídas a uma política pública ou programa específico.

A sustentabilidade, por fim, está associada à ideia de continuidade, isso é, à capacidade de execução e produção de efeitos por longo período. Desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade de as gerações futuras suprirem suas próprias necessidades (TCU, 2021, p. 100).

Em relação à perspectiva do ente fiscalizador, a avaliação de resultados, consiste em verificar se foram realizadas avaliações e se os resultados dessas demonstram o valor público da política e orientam os decisores acerca da necessidade de sua continuidade, otimização ou extinção (TCU, 2021, p. 106).

Para isso, convém verificar se a política está alinhada com as demandas da população afetada pelas intervenções e com as prioridades governamentais, isso é, se os objetivos e metas da política continuam válidos e se os benefícios, produtos e serviços ofertados são coerentes com os objetivos e metas estabelecidos e com os impactos e efeitos esperados.

Também é importante verificar se a política é coerente com outras intervenções públicas em curso, ou seja, se ela afeta ou é afetada por outras intervenções e se elas cooperam positivamente para o atendimento das demandas e prioridades da população afetada.

No que tange aos resultados da ação governamental, há que se avaliar se os objetivos e metas da política foram alcançados e se eventuais divergências nos resultados foram explicitadas e tratadas.

No que concerne aos impactos das intervenções públicas, é importante identificar quais foram seus efeitos (positivos e negativos, esperados e não esperados) sobre os beneficiários da política, bem como verificar se esses efeitos coadunam com os objetivos e

resultados esperados da ação governamental. Aqui cabe ressaltar a importância de a avaliação estar alinhada com as hipóteses/causalidades desenhadas na etapa de formulação.

Também é fundamental checar se os resultados e efeitos produzidos são sustentáveis, isso é, se os benefícios produzidos continuarão a existir se a política for continuada ou interrompida.

Por fim, considerando que essas avaliações podem conter distorções, sejam nas premissas, processos ou dados utilizados, é importante realizar, periodicamente, meta-avaliações, que nada mais são do que “avaliações de avaliações” (TCU, 2021, p. 106).

Assim, segundo o referencial de controle de políticas públicas elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2021, p. 107), para avaliar a maturidade da política pública no que concerne à sua avaliação, o auditor deve responder às seguintes questões:

1. Os resultados e impactos da política pública são satisfatórios?
  - 1.1. A política está alinhada com as demandas da população afetada pelas intervenções e com as prioridades governamentais?
  - 1.2. A política é coerente internamente e com outras intervenções públicas em curso?
  - 1.3. Objetivos e metas da ação governamental foram alcançados?
  - 1.4. A política produziu os resultados esperados?
  - 1.5. Os efeitos da ação governamental são sustentáveis?

### **4.3 Conclusão Parcial**

Em conclusão, demonstrou-se inicialmente que o foco do presente trabalho compreende a avaliação por parte do controle externo das políticas públicas. Além disso, discorreu-se sobre a definição de política pública e sobre os três principais estágios de seu ciclo de realização, quais sejam, formulação, implementação e avaliação.

Em seguida, elaboraram-se quatro passos para orientar a manifestação técnica sobre as políticas públicas de governo pelo Tribunais de Contas no âmbito do parecer prévio. O primeiro passo consiste no controle pré-orçamentário. Relacionado ao estágio de formulação das políticas públicas, tem por finalidade verificar o endereçamento orçamentário daquelas políticas públicas constitucionalmente vinculadas.

O segundo passo consiste em um controle de qualidade da materialização das políticas públicas selecionadas no orçamento por meio dos programas orçamentários de governo. Busca-se checar se os problemas públicos tratados pelo programa estão identificados e caracterizados de forma clara e objetiva e, além disso, se a formação da agenda se deu de forma transparente.

O terceiro passo compreende o monitoramento e a operacionalização da política pública objeto da agenda. Em termos de controle, espera-se nesse passo que se verifique se o programa é executado de forma consistente, em conformidade com o que foi definido durante sua estruturação; se seu desempenho é satisfatório, em termos de eficiência e alcance de objetivos de curto prazo; bem como se restaram problemas dos estágios de formulação e/ou de implementação que ainda precisem de correção.

Finalmente, o quarto passo consubstancia-se na avaliação periódica e objetiva das políticas públicas acerca de sua concepção, implementação e de seus resultados. Destacou-se, nesse sentido, as avaliações *ex post* como importantes instrumentos para a medição dos efeitos concretos das políticas públicas, permitindo avaliar seu mérito no que tange à sua relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade, trazendo transparência quanto à qualidade e ao valor do gasto público, além de orientar decisores acerca da viabilidade e necessidade de se continuar, otimizar ou extinguir a política pública.

No próximo capítulo, pretende-se verificar em que medida o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro realiza esses passos e como isso se reflete em seu pronunciamento por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, indicando possíveis lacunas na realização desse moderno tipo de controle, a partir da análise de documentos relacionados ao tema, como planos de fiscalização, relatórios de auditorias e pareceres prévios, além da realização de entrevista semiestruturada com o Secretário Geral de Controle Externo, tudo a partir de um recorte amostral que se consistirá no acompanhamento das ações de controle sobre um relevante programa do governo municipal da área de saúde, em uma janela temporal de quatro anos, coincidente com o período de um plano plurianual.

## **5 CONTROLE SUBSTANCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Demonstrou-se até aqui, além da juridicidade da manifestação dos Tribunais de Contas acerca do mérito das políticas públicas por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, uma sistemática de fiscalização que sustenta tal espécie de decisão.

Nessa linha, pretende-se investigar no presente capítulo em que medida os trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro aderem a esse modelo teórico.

### **5.1 Objetivo da análise**

O propósito da análise consiste em confirmar a hipótese de que, de maneira geral, os Tribunais de Contas não se pronunciam substancialmente sobre a realização de políticas públicas, notadamente por ocasião da emissão do parecer prévio, embora, como demonstrado ao longo desta dissertação, estejam tecnicamente preparados e juridicamente amparados para tanto, a partir do estudo do caso do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.

### **5.2 Metodologia e delimitação de escopo**

Após a formulação do problema de pesquisa e a evidenciação de seus objetivos, precisa-se delinear o procedimento de pesquisa, de modo a estabelecer a sua diagramação quanto à produção, previsão de análise e interpretação dos dados (GIL, 2002). Nesta seção serão descritos os procedimentos metodológicos adotados para o desenvolvimento do estudo.

A metodologia corresponde à estratégia adotada para atingir os fins pretendidos pelo estudo, logo deve “dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática” (MINAYO et al, 2002, p. 16).

Esta pesquisa pode ser classificada como descritiva, pois apresenta como principal objetivo descrever características de certa população ou determinado fenômeno ou, ainda, o estabelecimento de relações entre as variáveis (BEUREN et al., 2009).

Em consonância com o conceito de pesquisa descritiva, o presente estudo busca, como mencionado, estabelecer um diagnóstico acerca da atuação dos Tribunais de Contas quanto ao juízo de mérito na realização de políticas públicas por seus jurisdicionados, notadamente por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, a partir do estudo do caso do Município do Rio de Janeiro.

Utilizou-se uma abordagem empírica, vez que se consubstancia em análise documental sobre os papéis em que se achariam as manifestações da Corte de Contas Municipal acerca da matéria e também em uma entrevista semiestruturada com o Secretário Geral de Controle Externo da entidade (apoiado por sua assessoria), figura responsável por coordenar e supervisionar todo o trabalho técnico produzido pelo Tribunal de Contas.

O estudo de caso foca o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro por que, além de estar inserido na realidade local, é uma Corte de elevada expressividade nacional, fiscalizando um orçamento da ordem de R\$ 31,2 bilhões, segundo orçamento municipal aprovado para 2021, Lei Municipal 6.842 (RIO DE JANEIRO, 2020), o que o coloca entre os dez maiores Tribunais de Contas do Brasil em termos de orçamento fiscalizado.

Além disso, há, no caso, uma pressuposta maior proximidade técnica entre o controlador e o ente fiscalizado, tendo em vista que a Corte Municipal fiscaliza, em termos de contas de governo, tão-somente as do Prefeito, de forma que reúne condições de acompanhar com mais precisão os trabalhos realizados por seu jurisdicionado. Tanto que, em recente pesquisa, verificou-se que o Tribunal de Contas do Município dispõe de “adequada capacidade administrativa para a promoção das auditorias operacionais, considerando desde o apoio dos seus dirigentes e os aspectos estruturais internos até a cultura, em desenvolvimento no órgão, em prol do controle de resultados” (IBRAHIM, 2029, p. 103).

Ainda segundo o estudo mencionado, na percepção dos próprios auditores do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, o órgão, além de deter boa capacidade institucional para esse tipo de manifestação, consegue “produzir trabalhos com adequado conteúdo informacional, útil para a melhoria dos programas auditados e com potencial para elevar o valor da informação adquirida pela sociedade” (IBRAHIM, 2019, p. 103).

Ainda nesse contexto, optou-se por recortar a investigação no espaço temporal do último Plano Plurianual do Município (PPA 2018/2021) e, além disso, em termos de objeto, limitou-se a pesquisa no Programa Saúde da Família, por sua relevância, que será demonstrada na seção seguinte, e na qual o programa será descrito.

Assim, a análise documental recairá sobre os seguintes papéis: **a)** pareceres prévios relativos às contas de governo dos exercícios de 2018 e de 2019, tendo em vista que o Tribunal ainda não se pronunciou sobre os exercícios de 2020 e, muito menos, de 2021; **b)** planos de fiscalização de 2018 a 2021; e **c)** relatórios de auditoria que envolvam o programa Saúde da Família realizados entre 2018 e 2021.



A entrevista, por outro lado, se limitará também ao recorte temporal estabelecido, mas com relação ao objeto, não haverá restrições, as perguntas serão relacionadas aos passos estabelecidos no capítulo anterior e o Secretário ficará livre para responder em relação a qualquer programa de governo que eventualmente tenha se submetido à fiscalização durante o período.

### **5.3 O Programa da Saúde da Família no Rio de Janeiro**

A escolha dessa política pública se dá primeiramente pela relevância do programa no que respeita à melhora nos indicadores de atenção primária à saúde do Município e também pelo fato de ter estado em evidência nos últimos anos devido a discussões políticas acerca da diminuição do número das equipes multidisciplinares que atendem ao programa, como bem anotado em recente pesquisa acadêmica (SANTOS, 2021), o que, a princípio, atrairia sobre si a atenção do órgão de controle, sendo provável a ocorrência de fiscalizações durante o período sob análise, isso é, entre os anos de 2018 e 2021.

Tal política pública é concebida no âmbito da atenção primária à saúde, que se situa no campo das ações preventivas e por determinação constitucional deve ser priorizada no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). No Brasil o programa tem início no Ceará em 1987 por meio do Programa de Agentes Comunitários, que tinha como objetivo central contribuir para a redução da mortalidade infantil e mortalidade materna em regiões subdesenvolvidas, por meio da extensão de cobertura dos serviços de saúde para as áreas mais pobres e vulneráveis. (SANTOS, 2021, p. 25, Apud VIANA e DAL POZ, 2005).

Em 1993 o Programa de Saúde da Família assume os contornos que tem até hoje, incorporando novos profissionais para que os agentes comunitários não funcionassem de forma isolada. Desde então, o enfoque passa a ser a família e não mais (tão-somente) o indivíduo. Outros elementos centrais para a construção do programa foram: a visão ativa da intervenção em saúde, no sentido de agir preventivamente antes de a demanda “chegar” e a integração com a comunidade, isso é, a partir de ações não direcionadas apenas na intervenção médica (SANTOS, 2021, p. 25, Apud VIANA e DAL POZ, 2005).

No Rio de Janeiro o programa saúde da família começou a ser implementado em 1995 com o objetivo de assistir usuários com hipertensão, tuberculose e relacionados à saúde da mulher. Mas é a partir de 2009, com a inclusão do programa no plano estratégico da cidade, que o Município passa a investir de forma acentuada na ampliação da cobertura dos serviços de atenção primária. Estabeleceu-se uma meta de cobertura de 70% da população até

2016 (SANTOS, 2021, p. 34) e, posteriormente, essa meta foi alterada para 100% da população em bairros com índice de desenvolvimento social menor que 0,55 até 2020, como consta da Lei Municipal 6.317/2018 (RIO DE JANEIRO, 2018, Anexo II, p. 6).

No Plano Plurianual 2018/2021 (PPA 2018/2021), o programa está denominado como “programa de atenção primária à saúde” e possui a seguinte descrição (RIO DE JANEIRO, 2018, Lei Municipal 6.317, Anexo III, p. 28):

O objetivo da “Atenção Primária à Saúde” é manter e aprimorar a Estratégia de Saúde da Família, observando a carteira de serviços da mesma e o funcionamento com qualidade. As principais ações previstas para o alcance do objetivo são:

- Focar nos bairros com Índice de Desenvolvimento Social (IDS) menor que 0,55;
- Aumentar a cobertura da Estratégia de Saúde da Família (ESF) para 100% nesses bairros;
- Integração com outros equipamentos sociais e estabelecimento de uma agenda intersetorial.

Ainda no que respeita ao Plano Plurianual, o programa restou assim configurado (RIO DE JANEIRO, 2018, Lei Municipal 6.317, Anexo VIII, p. 146):

**Figura 10** - Desenho institucional do Programa Saúde da Família (0330)

<b>Área de Resultado:</b>	0003 - SAUDE PREVENTIVA E EMERGENCIA SOCIAL				
<b>Programa:</b>	0330 - ATENCAO PRIMARIA A SAUDE				
<b>Objetivo Geral:</b>	Aprimorar a atencao primaria a saude, garantindo o acesso, fortalecendo a integralidade, a continuidade e a coordenacao do cuidado, e consolidando a Estrategia Saude da Familia como modelo de atencao, com enfase na ampliacao da cobertura assistencial em areas de maior vulnerabilidade social.				
<b>Público Alvo:</b>	Populacao da cidade				
<b>Tipo Programa:</b>	ESTRATEGICO				
	<b>INDICADORES</b>				
	<b>CÓDIGO / DESCRIÇÃO</b>	<b>FONTE</b>	<b>UNIDADE DE MEDIDA</b>	<b>ÍNDICE DE REFERÊNCIA</b>	<b>ÍNDICE ESPERADO</b>
	0333 - TAXA DE COBERTURA DA ESTRATEGIA SAUDE DA FAMILIA	CNES / IPP	PERCENTAGEM	70,00	72,00
	0405 - TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL	SIM / SINASC	OBITOS POR 1.000 NASCIDOS VIVOS	12,70	9,00
	0648 - TAXA DE CONTROLE GLICEMICO EM DIABETICOS CADASTRADOS	SMS	PERCENTAGEM	30,00	50,00
	0649 - NUMERO DE OBITOS MATERNOS	SIM	UNIDADE	64	47
	0650 - TAXA DE INTERNACOES SENSIVEIS A ATENCAO PRIMARIA	SIH	PERCENTAGEM	18,00	15,00

Fonte: PPA 2018/2021, Anexo VIII, p. 146

Em termos orçamentários, verifica-se que entre 2018 e 2021 foram alocados mais de R\$ 20 bilhões no programa, o que representa 20% do orçamento fiscal da área da Saúde,

segundo dotação orçamentária atualizada para o período, como apurado junto ao Sistema Fincon, que monitora os dados orçamentários do Município.

## **5.4 Resultados e análise**

Apurou-se que o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro já se atentou para a necessidade de explorar a análise substantiva da realização das políticas públicas por ocasião da emissão dos pareceres prévios sobre as contas de governo. No entanto, os trabalhos nesse sentido ainda são incipientes e carecem de uma melhor sistematização, a exemplo da metodologia que se abordou no capítulo anterior, embora se verifiquem iniciativas importantíssimas em relação ao tema, sendo importante, anotar, inclusive, que o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro está adiantado em relação a seus pares nos demais entes da federação, segundo a percepção dos técnicos do próprio órgão.

### **5.4.1 Pareceres Prévios 2018 e 2019**

#### **5.4.1.1 Contas de 2018**

Analisou-se, de início, os pareceres prévios sobre as contas de governo relativas aos exercícios de 2018 e de 2019. Em tais documentos ficou claro que há um movimento, ainda incipiente, naquela Corte de Contas no sentido de opinar sobre o mérito das políticas públicas.

O próprio relator das Contas de 2018, o falecido conselheiro e catedrático Antônio Carlos Flores de Moraes, já destacava, em seu relatório, a inovação que se pretendeu realizar ao se examinar, no parecer, os resultados do PPA para o período (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 4): “em suma, cabe ao gestor demonstrar para a sociedade o resultado da gestão realizada com os recursos recebidos, para, ao final, ser responsabilizado ou prestigiado pela sua atuação”.

E pontua, finalmente, que (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 84):

Prosseguindo, visando ao aprimoramento do escopo de análise para emissão do Parecer Prévio relativo às Contas de Governo, solicitei ao Corpo Técnico da SGCE para serem considerados aspectos operacionais da gestão municipal, a fim de que sejam avaliadas a eficácia, a eficiência e a efetividade no cumprimento dos programas de governo.

A iniciativa tem o intuito de que o exame desta Corte abarque a análise da entrega de bens e serviços pelo Município à sociedade, verificando aspectos da gestão pública relacionados à otimização na aplicação dos recursos disponíveis e à qualidade dos produtos oferecidos, a partir da averiguação do cumprimento das metas legalmente estabelecidas.

Nesse sentido, o relator deixa assente que o exame das contas de 2018 incluiu a execução dos planos e programas de governo (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 6). Há menções também às auditorias operacionais cujos resultados importam para o exame da gestão.

Embora tais auditorias não estejam diretamente associadas a programas governamentais específicos, de alguma forma, estão a examinar em termos de efetividade a atuação do gestor.

Mencionou-se, por exemplo, auditoria operacional que levantou a quantidade de obras inacabadas no Município e também o programa de visitas às escolas (RIO DE JANEIRO, 2019, p.74-76). Embora o programa de visitas às escolas tenha foco nas condições de infraestrutura dos equipamentos públicos, em termos de eficiência e eficácia da gestão escolar, o relatório pontua que de 2017 para 2018 houve um decréscimo na taxa de “tempo sem aula” nas escolas municipais (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 76).

Com relação propriamente aos programas de governo, o relatório menciona que a análise realizada pelas inspetorias técnicas do Tribunal sobre o relatório de acompanhamento e avaliação do PPA 2018/2021, de que trata a Lei Municipal 6.317/2018, fora inserida como apêndice ao relatório principal.

O relator, então, esclarece como se deu o trabalho realizado pelo corpo técnico (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 85): “foi levada a efeito uma análise de confronto entre as metas dos Programas previstos no Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício de 2018 com aquelas metas efetivamente alcançada e os procedimentos de fiscalização efetuados por esta Corte”.

Por fim, o relator vem pontuando o resultado dos exames realizados, os quais limitam-se a sistematizar a apuração das metas do PPA 2018/2021. Por exemplo, com relação a programas de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, verificou-se que “apenas 15 das 36 ações previstas alcançaram a meta” Outras quatro teriam atingido 90% da meta. Ou seja, nem sequer metade das metas estabelecidas foram atingidas. Ainda nesse sentido, ficou consignado também que o IDEB, indicador nacional criado para medir a qualidade do ensino, ficou abaixo da meta de 2018, na verdade, não teria atingido sequer a projeção para 2017 (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 86).

Vale anotar também o destaque feito pelo relator com relação à gestão municipal na área da saúde (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 87):

Importantes indicadores de saúde tiveram desempenho ruim, como a taxa de mortalidade infantil, atingindo 11,50%, quando a meta prevista era de 9%. A taxa de internações sensíveis à atenção primária, atingiu 23,40% e a meta prevista era de 15%, já a taxa de controle glicêmico em diabetes cadastrados, alcançou 26,17%, quando a meta prevista era de 50%.

A conclusão é no sentido de que (RIO DE JANEIRO, 2019, p.94): “muitos indicadores e/ou ações/produtos relacionados aos programas tiveram atingimento insuficiente em relação às metas previstas, ou deixaram de ser executados”.

Adiante, o relator assevera que (RIO DE JANEIRO, 2019, p.100):

Logo, se não se trata de carência de investimento na área da saúde municipal, as dificuldades podem então ser atribuídas à falta de eficiência e de eficácia do gestor para administrar o gasto público nas ações e serviços públicos de saúde colocados à disposição da população carioca. Com efeito, a gestão da saúde não se revelou nem eficiente, uma vez que não atingiu os resultados esperados utilizando o mínimo de perda de recursos financeiros, como também não se revelou eficaz, porque várias das metas propostas no Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício de 2018 deixaram de ser implementadas ou sequer chegaram a ser executadas.

No entanto, embora esse tipo de análise represente um significativo avanço na realização da *accountability* no âmbito da gestão municipal, como bem pontuado pelo relator, a repercussão da análise foi muito tímida, consubstanciando-se em mera recomendação no sentido de que (RIO DE JANEIRO, 2019, p.118): “os órgãos e entidades do Poder Executivo compatibilizem, de maneira mais eficiente, a execução das despesas orçamentárias às ações necessárias ao atingimento das metas previstas, buscando o cumprimento do princípio da eficácia”.

Quando comparada com a metodologia proposta no capítulo anterior, nota-se que o exame relativo a 2018 concentrou-se no Passo 4 (avaliação da política pública) e, mesmo assim, parcialmente, tendo em vista que a manifestação limitou-se a dizer sobre o atingimento das metas previstas no PPA, enquanto outras questões de auditoria não foram examinadas, tais como: **a)** o alinhamento da política com as demandas da população afetada; **b)** a coerência da política com outras intervenções públicas em curso; **c)** se, de fato, os resultados atingem o público alvo como esperado; e **d)** se há sustentabilidade nos resultados.

O esforço, como se vê, foi no sentido de inserir a discussão no seio do exame dos pareceres prévios. Nisso o relatório foi bem-sucedido, mas há muito ainda que fazer, a manifestação no parecer prévio deve ser precedida de auditorias sistematizadas nos programas de governo, seguindo os passos propostos no capítulo anterior, e nas quais se promova o diálogo entre os Poderes Executivos e Legislativo no sentido de buscar a eficácia dos gastos públicos.

#### **5.4.1.2 Contas de 2019**

Com relação às Contas de 2019, os trabalhos continuaram no mesmo sentido. Isso é, embora tenha havido um empenho da Corte no sentido de abordar aspectos substantivos da análise das políticas públicas por ocasião do exame das contas anuais de governo, o esforço foi pontual, consistindo, no aspecto mais relevante, em um estudo analítico do relator sobre o

incremento de gastos com o sistema de educação municipal entre 2007 e 2019 enquanto os indicadores de qualidade de ensino decresceram no período.

O exame do corpo técnico acerca do relatório de acompanhamento dos resultados das metas do PPA para o período sequer foi inserido como apêndice do relatório, como fora feito nas Contas de 2018. Houve, por outro lado, manifestações, em declaração de voto, de conselheiros substitutos pontuando a importância desse tipo de debate e também trazendo embasamento teórico a respaldar opinião técnica sobre o mérito da gestão pública.

O relator das Contas de 2019, o Exmo. Conselheiro Luiz Antônio Guaraná, dedica um capítulo específico em seu relatório a explicar sobre o mérito das políticas públicas, o qual está intitulado como “panorama por área de atuação governamental”, o relator considera que a prestação de contas e o parecer prévio são instrumentos da gestão fiscal previstos na lei de responsabilidade fiscal, de forma que tem também como objetivo “prover informações sobre o cenário atual das principais áreas de atuação governamental” (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 98).

Após destacar a evolução dos gastos do governo nas principais funções administrativas: Educação, Previdência Social, Saúde, Encargos Especiais e Urbanismo, os quais representam cerca de 80% do orçamento municipal, o relator elegeu o tema Educação para dedicar sua análise quanto à eficiência e eficácia das políticas públicas (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 99-101).

Como antecipamos, a análise não se deu por meio dos programas de governo, mas de forma consolidada na função educação. Sucintamente, mostrou-se que entre 2007 e 2019 os gastos com essa função ampliaram-se em 103%, representando um incremento de R\$ 3,56 bilhões, expandindo de 18% para 23% o montante do orçamento dedicado à educação. Por outro lado, o número de alunos matriculados na rede municipal caiu cerca de 14%, o que representa quase 100 mil alunos a menos, ao passo que o número de professores aumentou 6% no período e o número de outros profissionais dedicados à pasta incrementou-se em cerca de 86%. Além disso, a remuneração média dos professores teve ganho real de 70% (acima da inflação).

Isso tudo sem que, no entanto, houvesse um incremento no desempenho dos alunos na prova do IDEB. Mostrou-se que, no período de 2007 a 2019, houve um distanciamento entre a meta pactuada e os resultados obtidos. Em consequência, o município caiu no ranking

nacional, passando da posição 366 para a 952 com relação aos alunos do 9º ano e da posição 1.423 para a 2.529 com relação aos alunos do 5º ano (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 101-110).

Como resultado dessas constatações, o Tribunal proferiu determinação para que a Secretaria Municipal de Educação justificasse a perda de qualidade no ensino durante os últimos anos e também para que apresentasse plano de ação a fim de recuperar o ensino (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 240):

Que a Secretaria Municipal de Educação mesmo havendo substancial aumento do gasto total com a função Educação ao longo dos últimos 10 anos, mesmo havendo substancial aumento dos vencimentos dos profissionais da educação e mesmo havendo substancial aumento do custo por aluno da rede pública chegando a ultrapassar diversos estabelecimentos da rede privada explique de forma detalhada a razão do baixo desempenho evidenciado no IDEB (subitem 7.2). Adicionalmente, apresente um plano de ação que vislumbre a melhoria do rendimento escolar dos alunos da rede pública municipal de ensino.

Há que se destacar ainda manifestação do Conselheiro Substituto Emil Leite Ibrahim, no sentido de que “ampliar os esforços das Cortes de Contas para perspectivas relacionadas ao desempenho da gestão, torna mais legível para governantes e cidadãos como se deu o desempenho do mandato no período sob análise e, além disso, aponta para o caráter complementar entre a *accountability* de regularidade e a *accountability* por resultados. Em outros termos, significa avaliar os resultados sem se afastar da fiscalização sobre a regular gestão dos recursos públicos” (RIO DE JANEIRO, 2020, Declaração de Voto, p. 2).

Tal como se deu no exame das Contas de 2018, o parecer prévio relativo à gestão de 2019, confirma a tendência de a Corte de Contas manifestar-se sobre o mérito das políticas públicas e, nisso, ele é também bem-sucedido, mas igualmente reflete ações esparsas, não demonstrando um esforço concatenado sobre a matéria. Cumpre parcialmente o Passo 4 da sistematização que propusemos, respondendo em certa medida a questão “a política produziu os resultados esperados”, mas não houve, como no caso anterior, a realização de auditorias sistematizadas nos programas de governo refletidas no parecer sobre as contas governamentais, nem mesmo a promoção de diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo.

#### **5.4.2 Planos anuais de fiscalização 2018 a 2021**

No que respeita ao exame dos planos anuais de fiscalização, o que se viu foi que houve uma importante mudança em 2020. A partir desse ano, o corpo técnico passou a adotar metodologia mais consistente para a escolha dos objetos a serem fiscalizados. O planejamento

das fiscalizações passou a relacionar os objetos auditados aos programas de governo respectivos.

No entanto, não há propriamente uma atuação voltada, via de regra, à análise dos programas de governo em si, mas, ao menos, as fiscalizações passaram a ser desenhadas a partir de uma lógica de situação-problema, por meio da qual a inspetoria identifica os principais problemas a serem enfrentados pela municipalidade e, por meio de critérios de seleção de auditorias (materialidade, risco e relevância), seleciona as ações de controle a serem implementadas.

Segundo consta do Plano Anual de Fiscalização - PAF (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 14):

Situação-problema é um conjunto de condições ou circunstâncias que produzem ou podem vir a produzir consequências de natureza econômica, social e ambiental que afetam a sociedade estando no âmbito da atuação governamental.

Nos planos de 2018 e de 2019 (Plano Anual de Fiscalização 2018 e 2019), vê-se que as auditorias estão organizadas por ente fiscalizado e os objetos consubstanciam-se em contratos, termos, convênios e outros instrumentos congêneres, sendo que, muitas vezes, o próprio ente é confundido com o objeto da fiscalização (RIO DE JANEIRO, 2018 e 2019).

Por outro lado, em 2020, o Tribunal desenvolveu uma metodologia mais robusta de elaboração do plano anual, que veio a se consolidar no Plano de 2021. Cita-se, como exemplo, a menção, no relatório que materializa o plano, da fiscalização por temas transversais e a fiscalização de orientação centralizada. Por meio desses instrumentos, o Tribunal pode fiscalizar programas que atinjam mais de uma unidade jurisdicionada (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 10). Além disso, o programa de governo é destacado, ao menos no plano teórico, como objeto de fiscalização (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 14), a saber:

Objeto de controle: indicar se a fiscalização incidirá sobre contrato, convênio, programa, projeto, processos de trabalho, sistema de informação, ação governamental ou política pública

Tome-se, por exemplo, o planejamento de fiscalização associada ao programa de saúde da família (Programa 0330 no PPA 2018/2021). Embora o plano de fiscalização faça menção ao programa, o objeto da fiscalização é “atenção básica”, ao passo que o objetivo foi estabelecido como “avaliar a evolução do quadro das equipes (cobertura) em relação à Estratégia Saúde da Família e seus potenciais reflexos, em sentido amplo, sobre a saúde” (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 140).



Ainda nesse capítulo analisaremos auditorias realizadas especificamente sobre o programa, mas, desde logo, podemos pontuar que o desenho da auditoria é centrado em aspecto instrumental do programa, qual seja, o número de equipes, deixando de lado importantes aspectos desse tipo de controle, como assentamos no capítulo anterior. O planejamento indica que a auditoria abarcará o Passo 3 da estruturação que se propôs, ou seja, verificará se o programa é executado de forma consistente, no caso, pela análise do número de equipes em cotejo com o que inicialmente fora planejado para o programa.

Quanto ao Plano Anual de Fiscalização de 2021, não identificamos nenhuma diferença relevante para o presente estudo com relação ao Plano de 2020. Há, como anotamos, menção a programas de governo, mas o objeto e o objetivo das auditorias não estão integralmente alinhados com a metodologia que propusemos no capítulo anterior.

#### **5.4.3 Relatórios de auditoria Programa Saúde da Família – 2018 e 2019**

Segundo apuramos, entre 2018 e 2021, o Tribunal realizou três auditorias sobre o Programa Saúde da Família (Atenção Primária – 0330). A fiscalização de 2020 ainda não se submeteu ao escrutínio do Plenário, de forma que não será objeto deste estudo.

A fiscalização de 2018 consta do Processo 40/100.112/2018 (RIO DE JANEIRO, 2019). Embora se trate de auditoria de conformidade, a abordagem técnica efetuada acabou por trazer informações acerca da eficiência do programa. Basicamente se apurou que a quantidade de equipes dedicadas ao programa estava superdimensionada, o que causaria um prejuízo, por ineficiência de gestão, da ordem de R\$ 60 milhões de reais anuais à Secretaria Municipal de Saúde (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 22). Além disso, viu-se que houvera uma queda significativa na quantidade de procedimentos conclusivos realizados por cirurgião dentista no período examinado, sem que a Secretaria Municipal de Saúde impusesse sanções ou reequilibrasse o contrato de gestão em função na mencionada queda de produtividade (RIO DE JANEIRO, 2019, p. 22).

O enfoque da auditoria, vale ressaltar, foi a execução da despesa pública no programa por meio dos contratos de gestão firmados. Apenas incidentalmente é que aspectos substantivos do programa acabaram auditados. Portanto, não adere a uma sistemática racional de fiscalização dos programas de governo com vistas a subsidiar a elaboração do parecer prévio.

O relatório de 2019 consta do Processo 40/100.933/2019 (RIO DE JANEIRO, 2020). Nesse caso, sim, os trabalhos foram organizados com o fim de analisar o desempenho do

programa, a partir dos indicadores estabelecidos no PPA. Com relação ao Programa Saúde da Família (Atenção Primária – 0330), os técnicos do Tribunal observaram que nenhum dos indicadores do programa foram atingidos no período. A seguir apresenta-se em destaque alguns exemplos de indicadores avaliados.

A taxa de controle de índice glicêmico em diabéticos cadastrados ficou em 18% em 2018 quando a meta era de 38%. Segundo a equipe, a meta pode não ter sido atingida por diversas razões, entre elas, a distorção dos dados por falhas no sistema de cadastro de diabéticos; e a ineficácia da Secretaria Municipal de Saúde na realização de exames periódicos nos pacientes cadastrados. Além disso, destacou-se como um dos principais efeitos do descumprimento da meta o aumento na taxa de internações por diabetes mellitus.

Outro indicador avaliado foi a taxa de internações por condições sensíveis à atenção primária, utilizada, segundo a Secretaria Municipal de Saúde, para monitorar as internações que poderiam ser evitadas a partir de uma atuação mais efetiva na atenção básica. A taxa esperada em 2018 era de até 20%, mas a equipe apurou uma taxa realizada de 21,4%. A equipe de auditoria não conseguiu identificar as causas do não atingimento da meta, tendo em vista que o indicador é composto por inúmeras doenças e sofre a influência de múltiplos fatores. Mas destacou que um dos maiores efeitos do descumprimento da meta é o aumento do número de internações na rede hospitalar do Município (RIO DE JANEIRO, 2020, p. 24-26).

Como se vê, este trabalho de auditoria aproxima-se da ideia aqui proposta no sentido de realizar auditorias por programas de governo, seguindo a sistemática esposada no Capítulo 3. Em cotejo com a auditoria realizada, vê-se que a equipe atuou diretamente no Passo 4. Então, embora possamos dizer que há um caminhar da Corte de Contas no sentido de sistematizar os trabalhos de auditoria por programas de governo, o planejamento e **a execução desse tipo de trabalho pode ser beneficiado a partir da utilização de um referencial teórico apropriado.**

#### **5.4.4 Entrevista Secretário Geral de Controle Externo**

A fim de verificar a aderência do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro à sistematização hipotética que propusemos no capítulo anterior, realizou-se entrevista semiestruturada com o Secretário Geral de Controle Externo do Tribunal, Fábio Furtado de Azevedo, o qual teve o suporte de seu Assessor Especial, Jairo Saldanha Rimes, e da Subcoordenadora de Políticas Públicas, Danielle Chiaretti dos Santos.

Em linhas gerais, a entrevista confirma as conclusões parciais que se extraiu da análise documental. Ou seja, há um movimento crescente nos Tribunais de Contas em favor de uma fiscalização substancial da realização das políticas públicas com enfoque, inclusive, na emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, tanto que, como mencionado pelo entrevistado, recentemente, em 28 de abril de 2021, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) expediu diretriz especificando que o parecer prévio sobre as contas de governo deve incluir um capítulo específico acerca da avaliação das políticas públicas pelo órgão fiscalizador (Resolução Atricon 1, BRASIL, 2021), embora, como já pontuamos, os trabalhos que vêm sendo realizados carecem de sistematização e de embasamento teórico.

Ainda nesse panorama do que se extraiu da entrevista, viu-se que o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro evoluiu exponencialmente na realização desse tipo de trabalho. Segundo o entrevistado, o parecer prévio sobre as Contas de 2018 representa, de fato, o primeiro marco temporal a trazer o Corpo Técnico a uma reflexão mais aprofundada sobre o tema, e o Plano Anual de Fiscalização de 2020, por seu turno, reforça a iniciativa, trazendo embasamento teórico acerca da necessidade de relacionar os objetos de fiscalização aos programas orçamentários. Ademais, como noticiado pelo entrevistado, o parecer prévio sobre as Contas de 2020 será ainda mais analítico no que respeita ao exame do cumprimento das metas do PPA.

Nesse contexto, passa-se, então, ao cotejamento entre os passos propostos no capítulo anterior como forma de sistematizar o controle substancial das políticas públicas com as questões elaboradas e as respectivas respostas do entrevistado. Eis os questionamentos formulados:

- 1) Quais as principais iniciativas que o Tribunal tem adotado nos últimos anos com o fim de controlar o mérito das políticas públicas?
- 2) Os planos de fiscalização são estruturados por programas de governo?
- 3) Notei que os Planos de 2020 e de 2021 buscam fazer uma relação das auditorias planejadas com programas orçamentários de governo, mas somente em alguns casos é que o desempenho do programa é o objetivo da auditoria. Confirma esta percepção?
- 4) Há algum tipo de atuação do Tribunal no que respeita à formação da agenda pública no orçamento, a exemplo de uma eventual provocação quanto à inclusão de programas orçamentários que visem a equacionar a reiteração de demandas judiciais por um determinado serviço público?
- 5) Há algum tipo de controle com relação à qualidade dos programas governamentais inseridos no orçamento, visando, por exemplo, checar se os problemas públicos a serem tratados estão identificados e caracterizados de

forma clara e objetiva no programa, ou, ainda, se o público alvo foi definido com critérios adequados?

6) Há algum tipo de controle do Tribunal no que respeita à análise de alternativas prévia à inclusão de determinado programa no orçamento, isso é, se foi checado se o programa, de fato, seria capaz de solucionar o problema ao menor custo possível, que as ações planejadas são mesmo capazes de gerarem os impactos desejados?

7) Há algum tipo de crítica do Tribunal com relação ao desenho institucional do programa governamental, como por exemplo uma checagem se há, por trás do programa, uma teoria clara que expresse, de forma objetiva, como esse incide sobre as causas do problema, projetando seus resultados e impactos de longo prazo?

8) O Tribunal acompanha ou provoca o Controle Interno a acompanhar e/ou monitorar a operacionalização da política pública? Como isso se dá?

8.1) É checado se o programa tem os recursos (humanos, materiais e financeiros) necessários para execução disponibilizados?

8.2) É checado se a qualidade dos produtos e serviços ofertados atende aos critérios previamente estabelecidos?

8.3) É checado se os resultados das avaliações de desempenho são reportados e utilizados pelos destinatários?

9) O Tribunal acompanha os resultados e os impactos das políticas públicas? Como isso é feito?

9.1) Há uma checagem quanto ao alinhamento do programa de governo com as reais necessidades da população atingida e com as prioridades governamentais?

9.2) É checado se a política é coerente com outras intervenções públicas em curso?

9.3) É checado se os objetivos e as metas do programa foram alcançados?

9.4) Há algum tipo de controle acerca do impacto efetivo sobre a população das ações realizadas?

10) Como os trabalhos de fiscalização sobre o mérito das políticas públicas são refletidos no parecer prévio sobre as contas de governo?

11) Gostaria de acrescentar algo sobre o tema fiscalização de políticas públicas e/ou parecer prévio sobre as contas de governo?

Preliminarmente, questionou-se quais as principais iniciativas que o Tribunal vem adotando nos últimos anos com o fim de controlar substancialmente a realização das políticas públicas. Dentre as informações oferecidas, além do Plano de Fiscalização de 2020, que passou a relacionar os objetos de fiscalização aos programas orçamentários, destacam-se: **a)** a criação da Subcoordenadoria de Políticas Públicas no âmbito da Secretaria Geral de Controle Externo para tratar justamente do tema, Resolução TCM 17, de 1º de fevereiro de 2021 (RIO DE JANEIRO, 2021); **b)** o planejamento de uma auditoria de governança de política pública relacionadas à gestão das unidades de conservação ambiental do município a ser realizada

ainda em 2021 (Plano Anual de Fiscalização de 2021); e c) a realização recente de um ciclo de palestras dentro do próprio órgão (com repercussão em outros Tribunais, inclusive) acerca do tema avaliação de políticas públicas, de forma a induzir e preparar os auditores para esse novo tipo de abordagem no controle externo.

Com relação ao Passo 1 (controle pré-orçamentário), questionou-se se há algum tipo de intervenção do Tribunal no que respeita à formação da agenda pública no orçamento e se, por exemplo, havia algum tipo de provocação do Tribunal a fim de que os Poderes Executivos e Legislativo incluíssem programas orçamentários tendentes a equacionar a reiteração de demandas judiciais por um determinado serviço público. A resposta foi negativa, embora o entrevistado tenha mencionado programa específico de assistência a idosos que surgira em função de questões judiciais sobre o tema, sem que, no entanto, tenha havido participação da Corte de Contas nesse processo, tratando-se de iniciativa do próprio Poder Executivo.

Em referência ao Passo 2 (qualidade dos programas formulados), questionou-se inicialmente o seguinte: *Há algum tipo de controle com relação à qualidade dos programas governamentais inseridos no orçamento, visando, por exemplo, checar se os problemas públicos a serem tratados estão identificados e caracterizados de forma clara e objetiva no programa, ou, ainda, se o público alvo foi definido com critérios adequados?* A resposta também foi negativa, mas ficou esclarecido que o Corpo Técnico já percebera problemas com os indicadores do PPA na análise sobre as Contas de 2020 e que a tendência é que se passe a realizar esse tipo de exame, conforme evolua o aprendizado dos auditores na matéria.

No que respeita ao Passo 3 (acompanhar e monitorar a operacionalização da política pública), viu-se que a interação com a Controladoria Geral do Município é limitada à utilização dos relatórios que o órgão de controle interno emite, mas que são sempre de controle de conformidade e que a possibilidade de instigar ou até exigir maior engajamento do controle interno nesse trabalho de acompanhar a execução das políticas públicas é restrito, em função da escassez de recursos humanos enfrentada pela controladoria no momento atual, mas que o Tribunal tem em conta que é papel do controle interno atuar também nesse contexto.

Além disso, pontuou-se que a auditoria de governança das políticas públicas de gestão das unidades de conservação ambiental a ser realizada ainda em 2021 abordará uma verificação tanto da disponibilidade de meios para a consecução dos objetivos de tais políticas quanto a qualidade dos produtos e serviços gerados, bem como que se pretende acompanhar a qualidade e o uso das informações geradas desse acompanhamento.

Em relação ao Passo 4 (avaliação da política pública), constatou-se que é onde estão focados atualmente os trabalhos do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro no que se refere ao controle substancial das políticas públicas. Restou esclarecido que as ações de controle tem focado na medição dos resultados alcançados nos programas de governo, tanto por meio das auditorias operacionais, com uma tendência a evoluírem para auditorias de programas, quanto por meio da análise do relatório de acompanhamento do PPA, com reflexos, inclusive, na emissão do parecer prévio.

A medição de impactos é limitada, devido a dificuldades metodológicas e operacionais para tanto, mas já há trabalhos em desenvolvimento nesta seara, mesmo que não se tivesse claro se tratar de avaliação de impactos de políticas públicas, tais como uma comunicação direta estabelecida com os usuários e servidores das escolas públicas por meio da concessão de tabletes, que possibilitou a realização de pesquisas periódicas e o recebimento de denúncias sobre a qualidade dos equipamentos escolares no âmbito do programa “visita às escolas” e também na execução de ações provocadas por entidades associativas de âmbito nacional, a exemplo da busca ativa escolar que visa ao acompanhamento pelas Corte de Contas da evasão escolar, notadamente neste período pandêmico, uma iniciativa da Unicef, apoiada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e pelo Instituto Ruy Barbosa (IRB).

O entrevistado reconhece, por outro lado, que há melhoras a serem realizadas no que respeita aos trabalhos de avaliação das políticas públicas, tanto no que respeita a uma análise sistemática dos programas auditados em si, para verificar, por exemplo, seu alinhamento com as reais necessidades da população alvo e também sua coerência com outras políticas governamentais correlatas. Além disso, já se vislumbra a necessidade de checar os resultados informados pelo próprio Poder Executivo acerca do cumprimento dos indicadores das metas do PPA.

Em considerações finais, o entrevistado pontua que o Corpo Técnico da Corte de Contas está engajado nesta nova modalidade de controle e que há um alinhamento com o corpo deliberativo da Corte de Contas Municipal, de forma que há uma tendência de que se evolua muito rápido na realização da avaliação substancial das políticas públicas municipais. Além disso, ele reconhece que, em relação a outros Tribunais de Contas, o órgão municipal está em uma posição privilegiada para a realização desse tipo de controle, haja vista a peculiar situação de se fiscalizar um único jurisdicionado, sendo factível que o órgão assumira uma postura de vanguarda em relação aos demais Tribunais de Contas da nação.

Corroborando suas impressões finais com a indicação de que, como visto, desde 2018, a Corte Municipal vem investindo nesta espécie de manifestação, enquanto só agora, em 2021, é que a Atricon expediu diretriz para a inclusão do tema nas contas governamentais, em decorrência até de alteração constitucional (Diretriz 38.4.5, da Resolução Atricon 1/2021, BRASIL, 2021). A Emenda Constitucional 109 (BRASIL, 2021), incluiu o §16 no art. 37 da Carta Magna, para fazer constar 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”.

### **5.5 Conclusão parcial**

Em conclusão, o que se viu é que já há iniciativas importantes em nível nacional para o enfoque dos Tribunais de Contas na avaliação substancial das políticas públicas, inclusive, com repercussão no parecer prévio sobre as contas de governo, bem assim que o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro já vem se dedicando a esse tipo de controle, ao menos, desde 2018, mas ainda carece de uma sistematização teórica sobre como realizar esse tipo de controle.

Por outro lado, ainda que não tenha claro uma sistematização dessa espécie de controle, pode-se verificar que a Corte Municipal adere parcialmente ao modelo teórico proposto, preocupando-se, em grande medida, com a avaliação da política pública (Passo 4), mas sem olvidar de que realiza certas atividades próprias de outras etapas da sistematização, tais como a auditoria de governança a ser realizada ainda em 2021 nas políticas públicas de gestão das unidades de conservação ambiental, que adere, por exemplo, aos Passos 2 e 3 da metodologia.

Em verdade, por tudo quanto se verificou da análise documental e das palavras do entrevistado, a estratégia adotada foi iniciar o contato com a fiscalização substancial das políticas públicas por meio daquilo que didaticamente materializamos no Passo 4 da metodologia proposta. Isso é, iniciaram-se os trabalhos mediante um acompanhamento dos indicadores do PPA (foco em resultados) e sua sistematização no parecer prévio e, em paralelo, o órgão vem se estruturando, inclusive, por meio de treinamentos e adequação de seu plano anual de fiscalização, para gradativamente implementar um controle mais abrangente sobre o mérito das políticas públicas.

## 6. CONCLUSÃO

Há no Brasil um cenário de gestão governamental que exige mudanças, da administração patrimonialista-burocrática para a gerencial. A transição para o novo modelo só será possível quando o sistema de controle fizer também a travessia, isso é, os Tribunais de Contas precisam superar o paradigma do controle estrito de legalidade para, efetivamente, promover o controle substancial das políticas públicas, impulsionando a administração para a mudança, em vez de colocarem-se como âncoras do atual modelo.

A forte taxação do consumo e o aumento da carga tributária a partir dos anos 90, com foco no pagamento da dívida pública, além do aumento de gastos com a previdência social e o conseqüente recrudescimento da qualidade dos gastos públicos em áreas de serviços públicos essenciais, como saúde e educação, tem feito com que a sociedade perceba o Estado como incapaz de entregar serviços públicos de qualidade.

A partir desse contexto, constata-se a necessidade de concretizarem-se mudanças no modelo de gestão pública, do patrimonialismo-burocrático para a administração gerencial, com ênfase em resultados. A nova gestão pública deve ir além de controles rígidos com foco em combater o nepotismo e a corrupção, para focar em ser eficiente na provisão de bens públicos e semi-públicos que cabe ao Estado diretamente produzir ou indiretamente financiar, o que só é possível mediante o foco na gestão por resultados e um olhar atento do gestor público na necessidade da população.

E uma gestão pública com foco em resultados exige dos Tribunais de Contas uma postura fiscalizatória centrada no controle global da gestão. Os Tribunais de Contas deveriam, portanto, revisitar suas competências constitucionais para extrair da Carta Magna sua verdadeira vocação de não apenas apreciar a legalidade dos atos de gestão, mas de efetivamente colaborar com a consecução das políticas públicas por meio do Controle Externo.

Os Tribunais de Contas desempenham relevante papel institucional quanto a esse aspecto da gestão pública, isso é, de realizar o controle de efetividade das políticas públicas, situando-se como um dos principais atores na análise de efetividade da gestão em conjunto com o sistema de controle interno. A *accountability*, por essa nova perspectiva, deve focar em aferir em que medida os objetivos e as metas foram alcançados, preocupando-se em apurar as causas e justificativas para eventuais descumprimentos de metas por parte do gestor público, responsabilizando-o, no caso de déficit de diligência, ou promovendo ajustes para o próximo



ciclo de gestão, caso a frustração dos objetivos não decorra de dolo ou culpa, para além do exame de mera legalidade dos atos de gestão.

Há, nessa linha, diversas formas pelas quais o controle substancial das políticas públicas pode ser instrumentalizado, a saber: auditoria operacional; termo de ajustamento de gestão; e a realização de audiências públicas. Esse tipo de exame se alinha muito bem com a competência ou função pedagógica dos Tribunais de Contas, que pressupõe diálogo e espírito colaborativo com a gestão.

Não obstante isso, o exame de mérito das políticas públicas deve integrar também o parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas sobre as contas de governo, sendo certo que há juridicidade nesse tipo de manifestação por tais Cortes, como restou demonstrado. Modernamente, o parecer prévio constitui-se em um ato de cooperação dos Tribunais de Contas com o Poder Legislativo de natureza mista: técnica e política, justamente por adentrar em aspectos ligados aos resultados alcançados pelo gestor público.

Nesse contexto, tem-se que, como demonstrado, o programa orçamentário constitui o elo controlável entre as políticas públicas e o orçamento público. O programa de governo é a materialização, em termos orçamentários, da política pública que lhe fundamenta, de tal forma que o orçamento-programa consiste em deixar claro nos sistemas orçamentários a relação entre as coisas que o governo adquire e contrata com as coisas que ele realiza em favor da coletividade. No Brasil, o sistema orçamentário reflete um planejamento estrutural baseado em programas de governo, porque os planos e programas são concatenados no tempo a partir do plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias, e no orçamento anual, como estabelece a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional.

Embora a definição das políticas públicas a serem implementadas em cada ciclo orçamentário seja questão eminentemente política – razão pela qual os Tribunais de Contas deveriam manter certa distância desse tipo de decisão –, há certas políticas públicas constitucionalmente vinculadas que justificam um controle pré-orçamentário, ou seja, uma verificação da existência de programas de governo tendentes a atender, progressiva e proporcionalmente aos recursos disponíveis, àqueles direitos fundamentais mínimos, consagrados na Carta Maior. Isso é, na linha do entendimento que vem sendo consolidados em nossos Tribunais Superiores: o valor a ser destinado e a política pública específica a serem adotados, esses sim, ficam na discricionariedade do administrador. Mas não há discricionariedade em não realizar uma política pública exigida constitucionalmente.

Além disso, há que se considerar que a concretização desse mister deve ser apoiado pelo Controle Interno, cabendo aos Tribunais de Contas concatenar os esforços de ambas entidades no sentido de auditar os programas orçamentários considerados relevantes, de forma que, ao final, se possa apreciar conclusivamente o desempenho das políticas públicas de governo na elaboração do parecer prévio sobre as contas de governo.

Nessa linha, tal como restou consignado, a partir do entendimento dos três principais estágios do ciclo das políticas públicas, formulação, implementação e avaliação, elaborou-se uma metodologia, de fundo teórico, consistente em quatro passos para orientar a manifestação técnica sobre as políticas públicas de governo pelos Tribunais de Contas no âmbito do parecer prévio.

O primeiro passo consiste no controle pré-orçamentário, relacionado ao estágio de formulação das políticas públicas, que tem por finalidade verificar o endereçamento orçamentário daquelas políticas públicas constitucionalmente vinculadas.

O segundo passo consiste em um controle de qualidade da materialização das políticas públicas selecionadas no orçamento por meio dos programas orçamentários de governo. Busca-se checar se os problemas públicos tratados pelo programa estão identificados e caracterizados de forma clara e objetiva e, além disso, se a formação da agenda se deu de forma transparente.

O terceiro passo compreende o monitoramento e a operacionalização da política pública objeto da agenda. Em termos de controle, espera-se nesse passo que se verifique se o programa é executado de forma consistente, em conformidade com o que foi definido durante sua estruturação; se seu desempenho é satisfatório, em termos de eficiência e alcance de objetivos de curto prazo; bem como se restaram problemas dos estágios de formulação e/ou de implementação que ainda precisem de correção.

Finalmente, o quarto passo consubstancia-se na avaliação periódica e objetiva das políticas públicas acerca de sua concepção, implementação e de seus resultados. Destacou-se, nesse sentido, as avaliações *ex post* como importantes instrumentos para a medição dos efeitos concretos das políticas públicas, permitindo avaliar seu mérito no que tange à sua relevância, utilidade, resultados, impactos e sustentabilidade, trazendo transparência quanto à qualidade e ao valor do gasto público, além de orientar decisores acerca da viabilidade e necessidade de continuar, otimizar ou extinguir a política pública.

Por fim, a partir de análise documental e de entrevista semiestruturada, constatou-se que há iniciativas importantes em nível nacional para o enfoque dos Tribunais de Contas na avaliação substancial das políticas públicas, inclusive, com repercussão no parecer prévio sobre as contas de governo, bem assim que o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro já vem se dedicando a esse tipo de controle, ao menos, desde 2018, mas ainda carece de uma sistematização teórica sobre como realizar esse tipo de controle.

Por outro lado, ainda que não tenha claro uma sistematização desse tipo de controle, pode-se verificar que a Corte Municipal adere parcialmente ao modelo teórico proposto, preocupando-se, em grande medida, com a avaliação da política pública (Passo 4), mas sem olvidar de que realiza certas atividades próprias de outras etapas da sistematização.

Em verdade, por tudo quanto se verificou da análise documental e das palavras do Secretário Geral de Controle Externo da Corte Municipal, a estratégia adotada pelo órgão foi iniciar o contato com a fiscalização substancial das políticas públicas por meio daquilo que didaticamente materializamos no Passo 4 da metodologia proposta (foco em resultados). Isso é, iniciaram-se os trabalhos mediante um acompanhamento dos indicadores do PPA e sua sistematização no parecer prévio e, em paralelo, o órgão vem se estruturando, inclusive, por meio de treinamentos e adequação de seu plano anual de fiscalização, para gradativamente implementar um controle mais abrangente sobre o mérito das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; ARANTES, Rogério Bastos; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. **A imagem dos tribunais de contas subnacionais**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 1, p. 57-85, jan./mar. 2005.

AJENJO, José Antônio Fernández. **El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado**. Pamplona: Thomson Reuters, 2011.

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. **A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarin; et al. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Auditoria em Programas Governamentais e os Tribunais de Contas no Brasil**. Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Salvador: TCE/BA, v. 15, n. 18, p. 169-176, ago. 2002.

ARRETCHE, Marta. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39.

AYRES BRITTO, Carlos. **Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de *et al.* O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. Ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 59-76.

BAPTISTA, Gustavo Camilo. **Análise de políticas públicas, subjetividade e poder: matrizes e intersecções teóricas**. Psicologia USP, São Paulo, 2012, 23(1), p. 45-67. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/pusp/v23n1/v23n1a03.pdf](http://www.scielo.br/pdf/pusp/v23n1/v23n1a03.pdf)>. Acesso em 9 mar 2021.

BARBOSA, Raíssa Maria Rezende de Deus. **Os Tribunais de Contas e a moralidade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; e KOZICKI, Katya. **Judicialização da Política e Controle Judicial de Políticas Públicas**. Revista de Direito GV, São Paulo, n. 15, p. 59-86, jan.-jun. 2012.

BATISTA, Nádia Cristina. **Orçamento público e planejamento com transparência e responsabilidade na gestão fiscal**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 16, n. 188, p. 16-26, ago. 2017.

BEUREN, Ilse Maria et al. **Redes de pesquisa entre os egressos do Doutorado em Ciências Contábeis da FEA/USP**. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, Brasília, v. 12, n. 3, p. 72-86, set./dez. 2009.

BRASIL. **Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário**. Auditoria realizada, no âmbito da FOC Transferências Voluntárias 2017 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, em contratos de repasse destinados a obras de pavimentação urbana. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2314623%22>>. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Resolução Atricon 01, de 28 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/RESOLU%C3%87%C3%83O-N.-01-2021-ATRICON-Aprecia%C3%A7%C3%A3o-do-Parecer-Pr%C3%A9vio-das-contas-do-Chefe-do-Poder-Executivo-publica%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2021.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional 109, de 15 de março de 2021.

BRASIL. Lei 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre normas gerais de direito financeiro e controle orçamentário.

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução TCU 246, de 30 de novembro de 2011: **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**.

BRASIL; Tribunal de Contas Da União (TCU). **Referencial para avaliação de governança de políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <[https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/86/7D/09/8CA1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_avaliacao\\_governanca\\_politicas\\_publicas.PDF](https://portal.tcu.gov.br/data/files/61/86/7D/09/8CA1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_politicas_publicas.PDF)>. Acesso em: 22 mar 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de controle de políticas públicas**. Brasília: TCU, Gabinete da Ministra-Corregedora Ana Arraes; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (Seplan), 2021.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas**. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

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

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

CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. Prefácio de Marçal Justen Filho. **Obras públicas: comentários à jurisprudência do TCU**. 3. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Tribunal de Contas como instância dinamizadora do princípio republicano**. Revista do Tribunal de Contas de Portugal, n. 49, p. 23-39, jan./jun. 2008.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. **Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação**. IPEA, Nota Técnica nº 6, 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Política social e desenvolvimento no Brasil, Economia e Sociedade**, v. 21, número especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Transformações da Administração Pública**. In: OLIVERIA, Aroldo Cedraz de (Coord.). O Controle da administração pública na era digital. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 75-99.

CENEVIVA, Ricardo. **Democracia, accountability e avaliação: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático**. 2005. 160 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2005. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2428/142235.pdf?sequence=3&isAllowed=y>>. Acesso em: 22 mar 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Pesquisa CNI – IBOPE: retratos da sociedade brasileira: qualidade dos serviços públicos e tributação**. Brasília: CNI, 2013.

CONTI, José Maurício. **A autonomia financeira do Poder Judiciário**. São Paulo: MP Editora, 2006.

DIAMONT, Jack. **El papel de la auditoria interna em la gestión financiera dentro del sector publico: panorama internacional**. Revista Internacional de Presupuesto Público, Buenos Aires, XXXI (51), mar.-abr. 2003.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1972

FARIAS, Andressa Mendonça de. **Arrecadação tributária brasileira: um estudo sobre seu impacto na capacidade contributiva do cidadão brasileiro**. Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, 2018.

FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra; e SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de direito financeiro e tributário**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FIGUEIREDO NETO, Diogo. **O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas**. In: SOUZA, Alfredo José de *et all*. O novo Tribunal de

Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 2. Ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 33-84.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GASTO social do governo central de 2002 a 2015. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Brasília, 2018. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/551026/RAF23\\_DEZ2018\\_TopicoEspecial\\_CargaTributaria.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/551026/RAF23_DEZ2018_TopicoEspecial_CargaTributaria.pdf)>. Acesso em 25 de novembro de 2019.

GERTLER, Paul J. et al. **Avaliação de Impacto na Prática**. 2. ed. Washington D.C: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento/Banco Mundial, 2018. E-book.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Adhemar Martins Bento. **A Auditoria Governamental na Era da Globalização**. Revista do Tribunal de Contas do Estado da Bahia. Salvador, v. 15, n. 18, p. 17-42, ago. 2002.

GOMES, Samuel Ricardo. **Controle Externo da Política Urbana pelos Tribunais de Contas: agenda e planejamento**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2021.

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

GUY PETERS, Brainard. **American public policy: promise and performance**. 8. ed. Washington, DC: CQ Press, 2010.

IBRAHIM, Emil Leite. **Contribuição das auditorias operacionais para a *accountability* de resultados na administração pública**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2019.

IDEB resultados e metas. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=7830528>>. Acesso em 25 de novembro de 2019.

IOCKEN, Sabrina Nunes. **Controle Compartilhado das Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas**. Brasil: IPEA, 2011. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/228>>. Acesso em: 11 mar 2021.

KRELL, Andreas Joachim. **Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: os (des)caminhos de um Direito Constitucional “comparado”**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

KETTL, Donald F. **A Revolução Global: Reforma da Administração do Setor Público**. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. p. 75-122.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **Judiciário, democracia, políticas públicas**. *Revista de informação legislativa*, ano 31, n. 122, 1994.

MACHADO JR, José Teixeira. **A técnica do orçamento-programa no Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM, 1979.

MARTNER, Gonzalo. **Planificación y presupuesto por programas**. 4. ed. México: Siglo Veintiuno, 1972.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOREIRA, Eduardo. **A possibilidade de controle judicial das políticas públicas**. *Fórum Administrativo – FA*. Belo Horizonte, ano 17, n. 197, p. 37-46, jul. 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O parlamento e a sociedade como destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas**, in: SOUZA, Alfredo José de Souza et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 2. ed. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MOREIRA NETO, Diogo. **Ensaio sobre o resultado como novo paradigma do Direito Administrativo**. In: VILLELA SOUTO, Marcos Juruena (Coord.). *Direito Administrativo – Estudos em homenagem a Francisco Mauro Dias*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 3-18.  
MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação da administração pública: eficiência, eficácia e efetividade**. In: Projeto “um novo Estado para São Paulo”. São Paulo: FUNDAP, 1992, p. 172-212.

NAÇÕES UNIDAS. **Manual de orçamento por programas e realizações**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

NAVES, Luís Emílio Pinheiro. **Auditorias operacionais a cargo dos Tribunais de Contas brasileiros: análise do processo de institucionalização depois de 1988**. 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte,



2012. Disponível em: <[http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/212/1/dissertacao%20accountability%20e%20auditorias%20operacionais%20nos%20tc%20luis%20emilio%20em%202021\\_06\\_2012%20entrega.pdf](http://tede.fjp.mg.gov.br/bitstream/tede/212/1/dissertacao%20accountability%20e%20auditorias%20operacionais%20nos%20tc%20luis%20emilio%20em%202021_06_2012%20entrega.pdf)>. Acesso em: 22 mar 2021.

OLIVEIRA, Weder. **Precisamos falar sobre contas... Uma nova perspectiva sobre a apreciação das contas anuais do Presidente da República pelo Congresso Nacional mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União.** Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 17, n. 195, p. 53-75, mar. 2018.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estratégia e estrutura para um novo Estado.** Revista do Serviço Público. Ano 48, Número 1. Jan-Abr 1997.

PINTO, Élide Graziane. **Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto.** Interesse Público - IP, Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199-226, mar./abr. 2015.

POLLITT, Christopher et al. **Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países.** Tradução de Pedro Buck. Belo Horizonte: Forum, 2008.

POWER, Michael. **The Audit Society: Rituals of Verificatin.** New York: Oxford University Press, 1997.

PROJEJECT MANAGEMENT INSTITUTE (2013). **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (PMBOK).** 5 ed. Newtown Square, PA, USA: Project Management Institute.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil.** Revista Administração Pública, Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012. Disponível em <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v46n5/a05v46n5.pdf>>. Acesso em 16 de março de 2021.

RELATÓRIO de desenvolvimento humano 2015. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano.** Brasil, 2019. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>. Acesso em 25 de novembro de 2019.

RIO DE JANEIRO. Lei Municipal 6.317, de 16 de janeiro de 2018. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2018/2021.**

RIO DE JANEIRO. Lei Municipal 6.842, de 29 de dezembro de 2020. **Estima a receita e fixa a despesa do Município do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2021.**

RIO DE JANEIRO. **Processo 40/100.112/2018.** Auditoria na Secretaria Municipal de Saúde. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2019, julgado em 20 de setembro de 2019.

RIO DE JANEIRO. **Processo 40/100.933/2019**. Auditoria na Secretaria Municipal de Saúde. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2020, julgado em 05 de junho de 2020.

RIO DE JANEIRO. **Processo 40/000.574/2019**. Parecer prévio sobre as Contas da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, exercício 2018. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2019, julgado em 08 de julho de 2019.

RIO DE JANEIRO. **Processo 40/100.348/2020**. Parecer prévio sobre as Contas da Prefeitura a Cidade do Rio de Janeiro, exercício 2019. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2020, julgado em 16 de dezembro de 2020.

RIO DE JANEIRO. **Processo 40/000.287/2018**. Plano Anual de Fiscalização, exercício 2018. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2018, julgado em 30 de janeiro de 2018.

RIO DE JANEIRO. **Processo 40/000.196/2019**. Plano Anual de Fiscalização, exercício 2019. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2019, julgado em 29 de janeiro de 2019.

RIO DE JANEIRO. **Processo 40/101.187/2019**. Plano Anual de Fiscalização, exercício 2020. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2020, julgado em 12 de fevereiro de 2020.

RIO DE JANEIRO. **Processo 40/101.381/2020**. Plano Anual de Fiscalização, exercício 2021. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, 2021, julgado em 10 de fevereiro de 2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Resolução TCM 17, de 1º de fevereiro de 2021. **Cria coordenadorias e subcoordenadorias no âmbito da Secretaria Geral de Controle Externo e dá outras providências.**

RODRIGUEZ-ARAÑA, Jaime, **El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración**. Madrid: Editorial Réus, 2012.

SABATIER, Paul A. **Fostering the development of policy theory. Theories of the policy process**, v. 2, p. 321-336, 2007.

SANTOS, Danielle Chiaretti dos. **Expansão da Estratégia Saúde da Família no município do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2021.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Eliane de Sousa. **Auditoria Operacional: um instrumento de Controle Social**. Revista Gestão Pública e Controle. Salvador: TCE/BA, v. 1, n. 2, p. 177-205, ago. 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. ver. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003, publicada em 31.12.2003). São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SOARES, Murilo Rodrigues da Cunha. **Maldita carga tributária**. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 2010. Texto para Discussão n. 11).

SOUZA, Adrienne Mônica Oliveira. **Auditorias operacionais: controle substancial da gestão pública pelos tribunais de contas**. Salvador, 2007.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira et al. **Teoria da Constituição: Estudos sobre o lugar da política no direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SUNSTEIN, Cass Robert. **The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution and Why we Need it More than Ever**. Nova York: Basic Books, 2004.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS - IIA (2013). **The three lines of defense in effective risk management and control**. Disponível em: <<https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>>. Acesso em 22 mar 2021.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

VEDUNG, Evert. **Public policy and program evaluation**. Routledge, 2017.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.