

# Evolução do Controle de Políticas Públicas

## O caso Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

**Graziella Lima Barros Amaral**

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Coletânea de Pós-Graduação  
**Políticas Públicas**



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

---

**MINISTROS**

Ana Arraes (Presidente)  
Bruno Dantas (Vice-Presidente)  
Walton Alencar Rodrigues  
Benjamin Zymler  
Augusto Nardes  
Aroldo Cedraz  
Vital do Rêgo  
Jorge Oliveira  
Antonio Anastasia

**MINISTROS-SUBSTITUTOS**

Augusto Sherman Cavalcanti  
Marcos Bemquerer Costa  
André Luis de Carvalho  
Weder de Oliveira

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU**

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)  
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)  
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)  
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)  
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)  
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)  
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**DIRETORA-GERAL**

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,  
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO  
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

**CONSELHO ACADÊMICO**

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

**COORDENADORA ACADÊMICA**

Renata Miranda Passos Camargo

**COORDENADORES PEDAGÓGICOS**

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

**COORDENADORA EXECUTIVA**

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

**PROJETO GRÁFICO E CAPA**

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

# **Título: Evolução do Controle de Políticas Públicas**

## **O caso Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**

**Graziella Lima Barros Amaral**

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

**Orientador(a):**

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

**Banca examinadora:**

Prof.<sup>a</sup> Ma. Celina Pereira

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AMARAL, Graziella Lima Barros. **Evolução do Controle de Políticas Públicas: o caso Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**. 2022. Monografia (Especialização em Controle de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. \_\_\_\_ fl.

## CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Graziella Lima Barros Amaral

TÍTULO: Evolução do Controle de Políticas Públicas: o caso Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Graziella Lima Barros Amaral  
gamaral@mpc.mt.gov.br

## FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Amaral, Graziella Lima Barros

Título: Subtítulo/ Autor. – Brasília: ISC/TCU, 2021.

\_\_\_\_ fl. (Monografia de Especialização)

1. Controle de Políticas Públicas. 2. Políticas Públicas 2. 3. Tribunal de Contas 3. I. Evolução do Controle de Políticas Públicas: O caso Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

CDU 02  
CDD 020

# **Título: Evolução do Controle de Políticas Públicas**

## **O caso Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**

**Graziella Lima Barros Amaral**

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Controle de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 10 de junho de 2022.

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva  
Orientador

Doutor e Mestre em Ciência Política e Consultor Legislativo do Senado Federal

---

Prof.<sup>a</sup> Celina Pereira  
Avaliadora  
Doutoranda e Mestre em Ciência Política

Dedico esse trabalho ao meu marido Fabrício, que sempre me incentivou a ser melhor; aos meus filhos, Gabriel e Maria Vitória, que entenderam as minhas horas de ausência do seu convívio durante a realização do curso, e, especialmente, ao meu pai (*in memoriam*), que quando fui selecionada para realizar essa pós-graduação vibrou comigo como sempre fez a vida toda.

## Agradecimentos

A realização desta pós-graduação não foi fácil. Foi um trabalho árduo, principalmente por termos realizada durante um período de pandemia, no qual o mundo virou de cabeça para baixo e tivemos que nos adequar e reinventar a forma de conciliar trabalho, estudo e casa.

Agradeço a todos os integrantes da turma da pós que foram parceiros do começo ao fim.

Mas acima de tudo, quero agradecer ao anjo, Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu, que foi colocado em minha vida, que auxiliou com todo carinho, compreensão e atenção além do imaginável. Sem a nossa “Gracinha”, eu havia desistido de continuar este curso no primeiro módulo, mas ela me fez enxergar a oportunidade que nos estavam sendo oferecida, e, módulo a módulo, ela nos incentivava a continuar nessa jornada. E conseguimos.

Graça, você foi essencial durante todo o percurso. Que Deus em sua infinita bondade lhe cubra de todas as bênçãos possíveis. Fica aqui meu eterno carinho a você.

Quero agradecer também ao meu orientador, Professor Rafael Silveira e Silva, que foi uma pessoa fantástica, atenciosa e muito paciente. Sem o apoio dele e incentivo para que eu perseverasse, não teria concluído este trabalho.

## Resumo

Para além do dever de implementação das políticas públicas pelo Poder Executivo, é preciso atribuir a devida importância ao controle externo da administração pública com relação ao uso do dinheiro público destinado à concretização de direitos fundamentais. Assim, o objetivo geral deste trabalho será observar a atuação do controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, no auxílio da implementação de políticas públicas, procurando responder especificamente à seguinte pergunta: que tipo de desafios enfrentam os Tribunais de Contas no desenvolvimento de instrumentos que ofereçam à sociedade e ao Estado maior efetividade às políticas públicas? Fazendo uso da pesquisa bibliográfica e documental, a primeira parte do presente trabalho analisa como se afiguram as políticas públicas dentro da sociedade democrática de direito, esclarecendo qual o dever do Poder Executivo na implementação delas. Em seguida, discute-se o papel do controle externo na fiscalização de políticas públicas, notadamente quanto a análise da gestão passível de controle pelas Cortes de Contas. Por fim, o estudo trata dos instrumentos que o Tribunal de Contas tem à sua disposição para garantir uma fiscalização efetiva na implementação de políticas públicas. A partir dessas premissas, foi analisado o caso do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, por meio do qual chegou-se à conclusão de que a atuação do Tribunal de Contas pode ser importante para a efetivação de políticas públicas, podendo ser realizado desde o seu planejamento até a mensuração do resultado das ações implementadas pelo Poder Executivo.

**Palavras-chave:** efetivação dos direitos fundamentais; políticas públicas; instrumentos de fiscalização; Tribunal de Contas.

## Abstract

In addition to the Executive Branch's duty to implement public policies, it is necessary to give due importance to the external control of the public administration in relation to the use of public money destined to the realization of fundamental rights. Thus, the general objective of this work will be to observe the performance of external control, exercised by the Courts of Accounts, in helping the implementation of public policies, seeking to specifically answer the following question: what kind of challenges do the Courts of Accounts face in the development of instruments that offer society and the State greater effectiveness in public policies? Making use of bibliographic and documental research, the first part of the present work analyzes how public policies appear within the democratic society of law, clarifying the duty of the Executive Power in the implementation of them. Next, the role of external control in the inspection of public policies is discussed, notably in terms of the analysis of management subject to control by the Courts of Auditors. Finally, the study deals with the instruments that the Court of Auditors has at its disposal to ensure effective supervision in the implementation of public policies. Based on these premises, the case of the Court of Auditors of the State of Mato Grosso was analyzed, through which it was concluded that the performance of the Court of Auditors can be important for the implementation of public policies, and can be carried out from its creation to the measurement of the result of the actions implemented by the Executive Power.

**Keywords:** realization of fundamental rights; public policy; inspection instruments; Audit Office.

## Lista de figuras

Figura 1: Orientação Normativa nº 1/2006 1: Orientação Normativa nº 1/2006.....	42
Figura 2 e 3: Slides Ata nº 01/19 – Comitê Técnico de Controle Externo .....	44

## Lista de abreviaturas e siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CF	Constituição Federal de 1988
SECEX	Secretaria de Controle Externo
TCE	Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso
TCU	Tribunal de Contas da União

## Sumário

<b>1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>14</b>
<b>2.</b>	<b>Problema e justificativa.....</b>	<b>17</b>
<b>3.</b>	<b>Objetivos .....</b>	<b>19</b>
3.1.	Objetivo geral .....	19
3.2.	Objetivos específicos.....	19
<b>4.</b>	<b>Metodologia .....</b>	<b>20</b>
<b>5.</b>	<b>Desenvolvimento .....</b>	<b>21</b>
5.1.	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS 21	
5.1.1.	Ciclo das Políticas Públicas .....	24
5.1.2.	A Implementação de Políticas Públicas e seus Desafios .....	26
5.1.3.	O Controle da Execução de Políticas Públicas .....	28
5.2.	O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NA FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
5.2.1.	A Competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas .....	29
5.2.2.	Atribuições do Tribunal de Contas e a Implementação de Políticas Públicas .....	37
5.3.	OS INSTRUMENTOS DO CONTROLE EXTERNO PARA AFERIÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DISPONIBILIZADOS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	38
5.3.1.	As etapas do Controle Externo de Políticas Públicas .....	39
5.3.2.	O caso paradigmático das mudanças promovidas no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso .....	42
5.3.3.	Restruturação da área técnica e impacto na fiscalização das políticas públicas.....	51
5.3.4.	Atual modelo de análise de Contas de Governo de Estado e Municípios.....	56
<b>6.</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>60</b>
	<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>63</b>

## 1. Introdução

O Estado Brasileiro retira parcela considerável da renda da sociedade para financiar políticas públicas em áreas como saúde, educação, segurança, infraestrutura e ciência e tecnologia, no intuito de promover a qualidade de vida e bem-estar da população. No entanto, há uma percepção comum de que as entregas relacionadas a tais políticas públicas não são proporcionais, em termos de qualidade, ao volume de recursos compulsoriamente extraídos por meio de tributos.

Dado isso, tem-se a importância de se analisar e avaliar as políticas públicas, em todas as suas etapas, seja pela própria Administração Pública ou por meio de parcerias com os mais diversos setores, de modo a oferecer subsídios tempestivos para a sua melhoria, bem como para fornecer respostas a sociedade acerca dos resultados decorrentes do seu investimento nas atividades estatais.

No entanto, por estarmos diante de um assunto de grande complexidade, bem como devido o conjunto amplo de recursos públicos envolvidos, necessário se faz o controle da atuação desses atores, o monitoramento de suas ações e a avaliação contínua do desempenho dessas intervenções com vistas a garantir sua coerência, eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e sustentabilidade.

Como preceitos constitucionais, o artigo 37 da Constituição Federal de 1988, estabelece que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A observância destes princípios prima pela existência de um Estado legítimo, democrático, com participação popular. Ademais, os demais princípios e dispositivos legais que norteiam os direitos fundamentais orientam o Administrador ao melhor uso dos recursos públicos, primando, sempre, pela promoção do interesse público e bem-estar da coletividade.

Justamente para dar concretude a esses princípios é que os governos, na esfera federal, estadual ou municipal, elaboram políticas públicas que visam atingir resultados satisfatórios em diferentes áreas de interesse público. O bem-estar da sociedade está relacionado a ações bem desenvolvidas e à sua execução nas mais diversas áreas que correspondem a realização dos direitos fundamentais, ou seja, que impactam diretamente na qualidade de vida dos cidadãos.

Assim, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando-se o método indutivo e avaliação qualitativa, o tema deste trabalho está relacionado com a sistemática de fiscalização do sistema de controle externo, de modo a responder à seguinte pergunta: que tipo de desafios enfrentam os Tribunais de Contas no desenvolvimento de instrumentos que ofereçam à sociedade e ao Estado maior efetividade às políticas públicas?

A resposta visa a contribuir para a realização dos princípios administrativos que buscam alcançar o fim maior do Estado, qual seja, promover a tutela do interesse público.

Cabe esclarecer que essa pesquisa visa discutir as políticas públicas de um modo generalizado, até porque a discussão sobre cada uma delas seria uma tarefa inesgotável. O que se pretende é apenas formular questionamentos macro sobre a fiscalização acerca das atividades estatais atinentes à execução de programas destinados a políticas públicas e o acompanhamento deles pelo controle externo. Nesse sentido, o presente trabalho foi dividido em três capítulos.

O estudo do primeiro capítulo está voltado às políticas públicas que dependem da atuação da Administração Pública. O objetivo é demonstrar que o compromisso do Estado com a execução de políticas públicas deve ir além do seu aspecto formal.

Sob esse prisma, apresenta-se a definição de diversas correntes que conceituam políticas públicas, até sua definição atual.

Em seguida, destaca-se a importância das políticas públicas para a sociedade, uma vez que elas constituem alicerce das decisões que os governantes devem tomar com relação a destinação de recursos públicos empregados para sua execução.

Após será apresentada uma breve análise dos ciclos de políticas públicas, demonstrando os seus conceitos e peculiaridades de cada etapa.

A partir desse pano de fundo, o segundo capítulo trata da fiscalização exercida pelos órgãos de controle externo com relação a execução das políticas públicas, notadamente quanto as atribuições conferidas aos Tribunais de Contas para análise da implementação de políticas públicas.

Demonstrada a competência de atuação do controle externo, passa-se ao estudo da relação entre o dever de prestar contas, que advém diretamente da indisponibilidade do interesse público, e as obrigações do administrador público na gestão dos bens públicos, de titularidade do povo, sendo esse um dever indissociável

da função pública, imposto a qualquer agente ou órgão que utilize, administre, guarde, gerencie, ou seja, responsável pela preservação de bens ou contas públicas.

Estando bem delimitadas a importância da implementação das políticas públicas e da fiscalização dos recursos públicos utilizados pelos gestores público, o terceiro capítulo trata dos instrumentos fiscalizatórios das Cortes de Contas.

Nesse último tópico, pretende-se apresentar os diversos instrumentos jurídicos que os Tribunais de Contas têm à sua disposição para fiscalizar e punir os gestores públicos que obstam a concretização dos direitos fundamentais contidos em políticas públicas, quando estes incorrem em mal uso do dinheiro público.

Ainda, com o intuito de se transpor as possibilidades formais normativas de atuação dos Tribunais de Contas, apresenta-se as mudanças realizadas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso como amostra para explorar o tema sobre a abordagem das políticas públicas pelo controle externo. Com isso, pretende-se demonstrar como a evolução do controle de políticas públicas tem impactado na entrega de resultados efetivos para a sociedade mato-grossense.

Em que pese o estudo específico da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso ser realizado apenas no último capítulo, vale registrar que essa reflexão é suscitada ao longo de todo este estudo, direcionando os temas e as questões propostas ao que se espera desse ente.

Ao final, o presente demonstra que capacitar, gerir, auditar e responsabilizar são importantes aliados para a concretização de políticas públicas. Sendo de suma importância a atuação dos órgãos de controle externo para garantir uma fiscalização efetiva na implementação de políticas públicas.

## 2. Problema e justificativa

De acordo com o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, o Estado Brasileiro retira parcela considerável da renda da sociedade para financiar políticas públicas em áreas como saúde, educação, segurança, infraestrutura e ciência e tecnologia, no intuito de promover a qualidade de vida da população. No entanto, há uma percepção comum de que as entregas relacionadas a tais políticas públicas não são proporcionais, em termos de qualidade, ao volume de recursos compulsoriamente extraídos por meio de tributos.

Por isso, a importância de se analisar e avaliar as políticas públicas, em todas as suas etapas, seja pela própria Administração Pública ou por meio de parcerias com o setor privado e a academia, de modo a oferecer subsídios tempestivos para a sua melhoria, bem como para fornecer respostas a sociedade acerca dos resultados decorrentes do seu investimento nas atividades estatais.

Diante deste cenário, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso vem passando por diversas reformulações e reestruturações da área técnica, bem como dos procedimentos utilizados para a fiscalização dos entes jurisdicionados que estão sob a sua jurisdição.

Dada a complexidade do tema e conjunto amplo de recursos públicos envolvidos, torna-se premente a análise quanto ao controle da atuação desses atores, o monitoramento e a avaliação contínua do desempenho dessas intervenções, bem como identificar se com isso garantiria sua coerência, eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e sustentabilidade.

Desta feita, em 2019 houve proposição da área técnica<sup>1</sup> do TCE/MT para uma revisão e readequação dos indicadores de políticas públicas utilizados pela Corte de Contas mato-grossense, diante da identificação de algumas problemáticas que impactavam na análise e avaliação das políticas públicas.

Após essa tomada de decisão, outros foram os meios utilizados para fiscalizar as políticas públicas propostas pelos jurisdicionados.

---

<sup>1</sup>[https://sistemas.tce.mt.gov.br/comite-tecnico/wp-content/uploads/2019/03/ATA-1-2019\\_Comit%C3%AA-T%C3%A9cnico-de-Controle-Externo.pdf](https://sistemas.tce.mt.gov.br/comite-tecnico/wp-content/uploads/2019/03/ATA-1-2019_Comit%C3%AA-T%C3%A9cnico-de-Controle-Externo.pdf)

No entanto, com este trabalho, propôs-se a realizar um levantamento sobre quais trabalhos que foram realizados desde então, bem como analisar a atual forma de avaliação das políticas públicas dos entes mato-grossenses.

Destarte, a importância no estudo da evolução do controle das políticas públicas se faz diante do impacto que a ausência de controle eficaz pode trazer para a sociedade.

Assim, busca-se saber se houve uma evolução, uma estagnação ou retrocesso no controle de políticas públicas no âmbito do estado de Mato Grosso.

## 3. Objetivos

### 3.1. Objetivo geral

O principal objetivo do presente trabalho é analisar os meios utilizados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso para controle das políticas públicas e as normatizações expedidas.

Com o presente estudo busca-se conhecer a evolução do controle das políticas públicas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

### 3.2. Objetivos específicos

Se propôs a realização de pesquisa qualitativa, buscando informações sobre as práticas adotadas na Corte de Contas estadual, bem como a sua efetividade diante da população mato-grossense, utilizando-se como norte:

- 1) Elaboração de pesquisa legislativa sobre o controle de políticas públicas no Estado de Mato Grosso;
- 2) Análise documental dos procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso.

Assim, iniciou-se os trabalhos com uma pesquisa exploratória, buscando obter informações sobre o assunto e a escolha dos métodos de investigação.

Posteriormente foi realizada uma abordagem explicativa, utilizando-se dos registros existentes, normatizações expedidas e o modelo e legislação vigente na Corte de Contas.

## 4. Metodologia

A abordagem deste estudo foi pelos seguintes meios:

- 1) Pesquisa documental: a pesquisa documental trabalha com fontes primárias, isto é, dados e informações que ainda não foram tratados científica ou analiticamente. Ela tem objetivos específicos e pode ser um rico complemento à pesquisa bibliográfica;
- 2) Pesquisa bibliográfica: tem como fonte trabalhos acadêmicos como artigos científicos, teses e dissertações. É a etapa inicial de todo o trabalho científico, com o objetivo de reunir informações que servirão de base para a construção da investigação proposta;
- 3) Pesquisa legislativa e normativa: levantamento das leis nacionais, estaduais, resoluções normativas do TCE/MT, além de orientações técnicas e estudos técnicos sobre o assunto.

Sequencialmente foram realizadas entrevistas e aplicação de questionários a servidores da área técnica cujos dados foram analisados.

## 5. Desenvolvimento

### 5.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Administração Pública é um conjunto de órgãos de governo que exercem tanto a função política, quanto meramente administrativa, guiada pelos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, cujos pilares são a indisponibilidade e a supremacia do interesse público. Desse plexo de valores decorrem os princípios que pautam a atividade pública.

Como explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2020, p.183), administrar não significa só prestar serviço, executá-lo, mas também dirigir, governar e exercer a vontade do povo, com o objetivo de obter um resultado útil, ou seja, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo.

A Constituição Federal de 1988 traz um extenso rol de direitos e garantias fundamentais, bem como exigências e princípios constitucionais no sentido de uma administração pública que atenda as demandas sociais a contento e com eficiência na aplicação dos limitados recursos públicos, obrigando o Estado a coordenar as ações públicas através do planejamento e com responsabilidade na aplicação dos recursos públicos.

O princípio da dignidade da pessoa humana é considerado o pilar dos direitos fundamentais, sob o qual norteia toda a estrutura do ordenamento jurídico pátrio. Sob esse fundamento, todo o sistema jurídico e político deve circular, primando para que esses valores sejam protegidos e fomentados pelo Estado.

Seguindo essa tendência, surgiram as políticas públicas, que possui conceitos relativamente recentes no âmbito do direito, porém mais amplo que o de serviços públicos, haja vista que estes não abarcavam as ideias de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados. Assim, a adoção de políticas públicas tornou-se um norte para os planos de governo das leis.

Nas palavras de Osvaldo Ferreira de Carvalho (2019, p. 776), o estudo referente às políticas públicas está intrinsecamente relacionado à existência de um Estado Social desde a Constituição de Weimar de 1919, pois as políticas públicas são formas de concretizar direitos sociais e, assim, efetivar direitos reconhecidos na Constituição, notadamente os direitos sociais.

O termo “política pública” tem origem relativamente recente na doutrina jurídica e ainda necessita de maior acúmulo teórico para a sua pacificação. Tal expressão tem origem na ciência política e possui um viés dinâmico e funcional, diferindo dos conceitos jurídicos que em geral possuem maior estabilidade e generalidade.

O conceito de políticas públicas está diretamente ligado à própria existência dos direitos sociais haja vista a exigibilidade de prestações positivas do estado para sua concretização. Desta feita, a importância das políticas públicas em direito guarda intrínseca relação com o caráter prestacional do estado, sendo elas os instrumentos pelos quais o estado atua na efetivação de direitos de seus cidadãos.

O Ministério da Saúde apresenta o seguinte conceito de políticas públicas emanado do Estado (BRASIL, 2006, p.9):

(...) políticas públicas configuram decisões de carácter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas projetos e atividades.

De acordo com a manual *Avaliação de Políticas Públicas – guia prático de análise ex post*<sup>2</sup>, resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República em parceria com o Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Gestão, Ministério da Transparência, Controladoria-Geral da União e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, também se tem que:

O termo “políticas públicas” é entendido como um conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade, financiadas por recursos orçamentários ou por benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira

Em sede doutrinária, cita-se o conceito de políticas públicas de Maria Paula Dallari Bucci<sup>3</sup>):

(...) políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público em sentido lato.

---

2 Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

3 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

Além deste, o professor Leonardo Secchi, em sua obra *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*<sup>4</sup>, cita que:

“As políticas públicas são diretrizes elaboradas para enfrentar problemas públicos. ... O conceito de política pública é abstrato, mas se materializa por instrumentos concretos como leis, programas, ações, campanhas, prêmios, obras, dentre outros. As políticas públicas (policies) são produtos de um processo político (politics) dentro de uma comunidade política (polity).”

Fazendo-se um comparativo entre os conceitos acima, nota-se algumas diferenças importantes, haja vista que enquanto nos primeiros transmite a ideia de que as políticas públicas seriam decisões do estado com alcance geral na sociedade, os conceitos doutrinários indicam que as políticas públicas emanariam da própria sociedade, e não do estado, ao dispor que tais políticas seriam “metas coletivas conscientes”.

De outro ponto, o conceito emanado do Ministério da Saúde traz a importância da inclusão das políticas públicas no planejamento e na transparência da ação estatal, ao destacar que servem tais políticas tanto para reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa como para tornarem públicos os rumos da ação estatal.

Já no conceito doutrinário, observa-se a importância da apresentação do caráter programático das políticas públicas. Neste caso, antes de serem meras decisões de cunho político, consistem nas políticas públicas uma série de medidas destinadas ao atendimento de objetivos de relevância social.

Em razão de seu caráter programático e por estarem inseridas em um verdadeiro sistema, as políticas públicas, a despeito de não serem normas-regra, vinculariam todas as disposições legais que de algum modo estão com elas relacionadas, inclusive as orçamentárias. Isso porque é dentro do processo orçamentário que são tomadas decisões cruciais que possibilitam a continuidade ou o engessamento de políticas públicas em andamento ou a serem implementadas (RIZZO JUNIOR, 2009).

Apesar de seu caráter programático não são as políticas públicas meras aspirações e sim verdadeiros programas de ação consistentes em ordens imperativas para a busca de meios capazes de realizar fins previamente estabelecidos. Pode-se

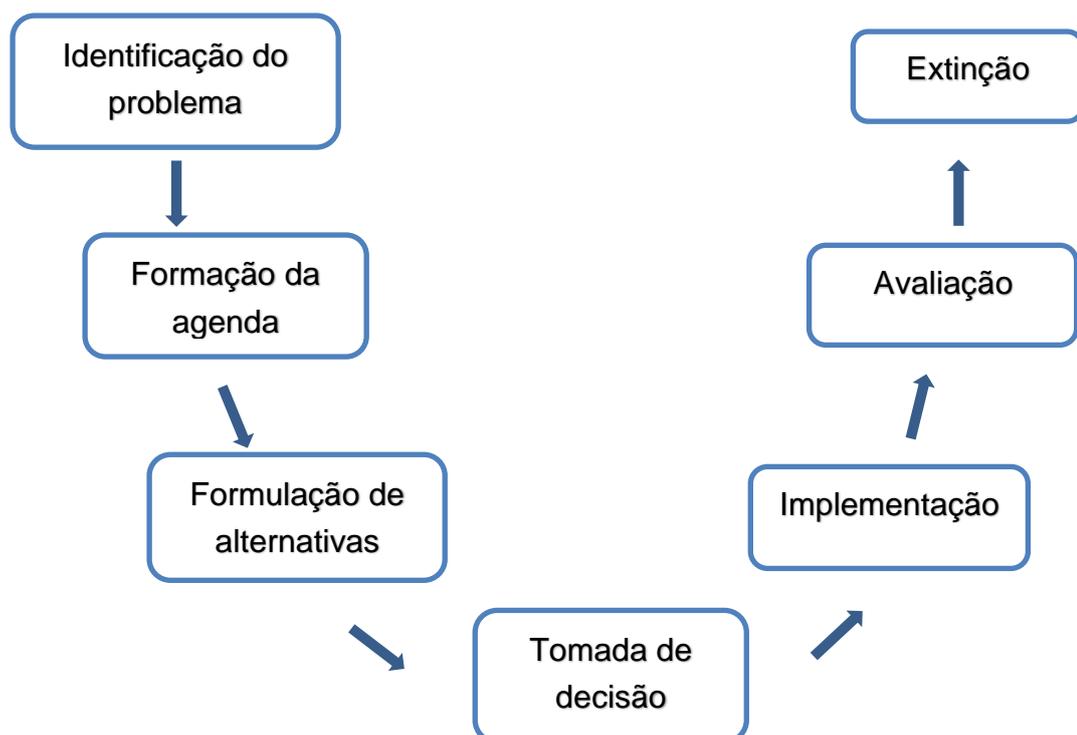
---

4 SECCHI, L., COELHO, F. S., PIRES, V. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019, 250p.

dizer que são instrumentos de governo na realização de direitos fundamentais, sendo um elo entre a política e o direito, residindo neste ponto a importância de sua implementação.

### 5.1.1. Ciclo das Políticas Públicas

O ciclo de políticas públicas ou processo de elaboração de políticas públicas se refere a um esquema analítico que apresenta uma representação descritiva, idealizada e didática das fases de seu desenvolvimento. Apesar da existência de diversas versões já elaboradas, nos ateremos a apresentação do ciclo de políticas públicas com sete fases apresentado pelo professor Leonardo Secchi na sua obra citada anteriormente:



Para o doutrinador, a política pública tem início com a identificação de um problema público, que acontece quando algum ator político percebe uma situação insatisfatória da realidade pública.

A formação da agenda é a segunda etapa do ciclo e corresponde à disseminação daquele problema identificado para mais atores políticos e sociais. Para ele, “a agenda é um conjunto de problemas considerados relevantes na comunidade

política". As agendas são múltiplas, podendo ser de um órgão público ou de organismo não-governamental, a agenda dos meios de comunicação, a agenda da classe política, a agenda institucional.

A formulação de alternativas é o exercício de desenho de potenciais soluções para aquele problema que foi identificado e ganhou alguma notoriedade na agenda. O trabalho de formulação de alternativas ocorre por meio de análise prescritiva de políticas públicas, ou seja, atividade de diagnóstico do problema em suas dimensões políticas, econômicas, jurídicas, técnicas, além da análise histórica, e, também, de "criatividade estruturada" de soluções e projeção de resultados. Muitas vezes esse trabalho é feito intuitivamente, sem grandes elaborações ou planejamentos, e talvez esse seja uma das grandes diferenças entre comunidades políticas com melhores ou piores políticas públicas.

A tomada de decisão se trata do processo deliberado de escolha do curso da ação para enfrentamento do problema identificado. Em um processo de política pública existem diversos momentos decisórios. Porém, a formalização da decisão acontece quando o Chefe do Poder Executivo sanciona um projeto de lei ou quando os poderes legislativos, judiciário, além dos demais atores públicos e privados comunicam a estratégia que será adotada para enfrentar o problema.

A tomada de decisão representa o nascimento da política pública, tomando-se a metáfora do ciclo de vida.

A implementação da política pública é a fase em que os objetivos, estratégias, recursos, cronogramas que foram desenhados na formulação de alternativas e decididos, passam a ser executados, seja pela burocracia governamental, seja pelos atores individuais ou coletivos privados destinatários da política pública.

É nesta fase que ocorrem desvirtuações, frustrações, falhas de gestão, mas também é o momento em que a criatividade e improvisação corrigem falhas de formulação ou planejamento da política pública.

A avaliação de política pública é um processo de julgamentos deliberados com objetivo de verificar a validade da política, programa ou ação pública. Esta fase pode servir para fins políticos ou fins técnicos, ou ambos.

Avaliar uma política pública traz informações úteis para o redesenho, continuidade ou terminação de um programa, ação ou organização pública. As avaliações podem ocorrer antes da implementação (sinônimo de análise de política pública), durante a implementação, ou após o seu término.

Por fim, a extinção da política pública é o momento de descontinuar-la, seja por déficit de desempenho, seja por eliminação do problema, seja por mudança de prioridade. As políticas públicas que têm como instrumento medidas provisórias também podem ser extintas por ter caducado sua validade.

### **5.1.2. A Implementação de Políticas Públicas e seus Desafios**

As políticas públicas, como acima mencionado, são medidas positivadas por meio de planos e programas governamentais, verdadeiros instrumentos para a efetivação dos direitos declarados na Constituição Federal. Por meio dessas que a sociedade pode ver os direitos fundamentais concretizados.

Contudo, implementar e desenvolver políticas públicas apresentam grandes obstáculos a serem enfrentados, dentre eles: separação dos Poderes no que diz respeito à judicialização das políticas públicas, escassez orçamentária e a reserva do possível.

Para a implementação das políticas públicas é necessário que o Estado tenha recursos financeiros, que advém, principalmente da arrecadação de tributos. A escassez de recursos é um dos desafios enfrentados pelo Poder Público. Com a expansão dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988, não são raras as vezes que se depara com problemas relativos a insuficiência do orçamento público disponível associado à má gestão destes para assegurar a todos o usufruto de seus direitos na forma como é pregada na carta magna.

Os desafios enfrentados pela Administração Pública são muitos, fazendo com que grande parte das ações estatais programadas nas leis orçamentárias não sejam cumpridas, gerando a percepção de ineficiência do Poder Executivo em concretizar os direitos fundamentais dos cidadãos.

A atuação da Administração Pública para execução das políticas públicas parte do dever do Estado de realizar os fins e valores positivados no texto constitucional, notadamente os direitos fundamentais que definem o Estado Democrático de Direito, sendo que, a principal função das políticas públicas é proporcionar uma distribuição justa da receita obtida pelo governo, com vistas a erradicar, ou ao menos minimizar, a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III da CF).

A execução e implementação das políticas públicas sofre influência de diversos fatores que condicionam seu sucesso ou fracasso.

Quando ocorre o fracasso do Poder Executivo na execução das políticas públicas, surge a necessidade aos cidadãos de busca ao Poder Judiciário para ver resguardada a concretização dos seus direitos fundamentais, visando a garantir a efetividade das políticas públicas previstas nos programas de governo. Com isso, o Poder Judiciário demandará o Estado por meio de por meio de determinações direcionadas ao Poder Executivo, para que de pronto atendimento exerça as ações que dele se espera.

Todavia, a intervenção do Poder Judiciário reflete diretamente na distribuição dos recursos públicos dentro do orçamento, implicando em remanejamento de verbas pelo Poder Executivo, causando grave entrave aos cofres públicos diante da demanda crescente da judicialização das ações estatais.

Para que isso não ocorra, o Supremo Tribunal Federal vem consolidando o entendimento no sentido que o Poder Judiciário deve intervir nas políticas públicas com vistas a concretizar principalmente o direito à saúde/vida, com supedâneo nos artigos 6º e 196 da Carta Magna, classificando-o como núcleo básico constitucional que qualifica o mínimo existencial e das legislações ordinárias em consonância com a reserva do possível.

Por reserva do possível tem-se que a prestação proclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o Estado de recursos e tendo poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável. Há, em contrapartida, conflito de interesses, na maioria das vezes, como na hipótese de o pleito tratar apenas um indivíduo e os recursos da administração pública deveriam ter outra destinação que atendesse ao interesse coletivo.

Porém, o Estado não pode se valer da teoria da reserva do possível para se eximir na prestação dos serviços à sociedade que lhe competem.

Sabe-se da dificuldade enfrentada pela Administração Pública frente à escassez de recursos públicos e aumento da demanda da sociedade, como já mencionado anteriormente.

Dessa forma, diante da negativa do Estado em cumprir com os preceitos constitucionais, valendo-se da tese da reserva do possível, em muitas das situações,

é possível perceber que a concretização das políticas públicas depende de incentivos, cobranças e fiscalizações à sua efetivação.

Nesse ponto é que se reconhece a importância da atuação do Tribunal de Contas tanto como órgão fiscalizador do uso do dinheiro público, proporcionando sua aplicação eficiente direcionada à concretização dos direitos sociais com vistas a reduzir as desigualdades sociais, quanto na efetivação das medidas propostas, da forma delineada pelos princípios constitucionais pelos quais se deve guiar o Estado, principalmente na análise dos gastos públicos. Para fins deste estudo importa sobretudo a forma como o Poder Público utiliza o dinheiro público na efetivação dessas medidas, que deve ser rigidamente controlado pelo Tribunal de Contas.

### 5.1.3. O Controle da Execução de Políticas Públicas

O estudo de políticas públicas só passou a ter maior relevância a partir da Segunda Guerra Mundial, quando a ação estatal passou a ser mais comissiva em relação aos direitos individuais. Nessa época o Estado passou a intervir no domínio econômico, visando garantir condições mínimas de emprego, seguridade e habitação, ampliando a ação estatal. Com isso, surge também a necessidade de efetivação de maior controle das políticas públicas.

Quanto ao controle das políticas públicas pode defini-lo como diretrizes estatais, de status constitucional e/ou legal, exteriorizadas em uma sequência de atos administrativos praticados com a finalidade coletiva de realização de direitos fundamentais implementados por meio da prestação de serviços públicos à população. Dentro dessa concepção, as políticas públicas se referem, sobretudo, aos direitos fundamentais de cunho prestacional.

Sobre esse prisma, toda a prática da Administração Pública em geral e as políticas públicas em especial estão sujeitas a diversas formas de controles, podendo ser materiais ou formais, exercitados *ex officio* ou mediante provocação, concomitantes, preventivos, repressivos ou oportunos etc.

Diferentemente do controle dos atos administrativos, realizado quando o ato administrativo já começou a produzir os seus efeitos, o controle das políticas públicas tem a característica de ser mais abrangente e, desse modo, goza de maiores possibilidades de efetividade jurídico-social por meio da correção dos rumos e

diretivas adotados pelo Estado-Administração, sendo deste uma atividade mais complexa, devido à sua diversidade de origens, fins, processamentos e momentos de ocorrência.

Fazendo uma comparação entre ambos os controles se nota uma evolução nos estudos do Direito Administrativo pátrio no sentido de dar primazia ao processo administrativo e, mais hodiernamente, às políticas públicas como forma de exteriorização do atuar estatal.

Noutro ponto, considerando o histórico do poder público no Brasil quanto às falhas na concretização dos direitos fundamentais, que gera violação frontal à confiança legítima depositada pela coletividade na realização dos deveres estatais de natureza primordialmente social, percebe-se que a dinâmica funcional das políticas públicas que dizem respeito à sua formulação, vigência, processamento e implementação necessita ser fiscalizada, avaliada e, finalisticamente, controlada com maior ênfase.

Para isso, o controle das políticas públicas pode ser realizado em diversos níveis, tanto institucional, levado a efeito dentro da dinâmica interna dos Estados pelos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e pelo Ministério Público, quanto social, exercido diretamente pela sociedade civil.

Dentre eles, o controle desempenhado pelo Tribunal de Contas está abrangido no nível institucional, diretamente ligado à fiscalização dos recursos públicos, considerado como controle externo.

Diante da importância que o controle das políticas públicas vem ganhando nas últimas décadas, bem como da alocação de recursos públicos empregados para a implementação destas, torna-se importante discutir o modelo de controle externo adotado pela atual Constituição Federal e os instrumentos ofertados para aferição da implementação das políticas públicas.

## **5.2. O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NA FISCALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **5.2.1. A Competência fiscalizatória dos Tribunais de Contas**

Os atos praticados pela Administração Pública estão sujeitos a controle, que pode ser interno ou externo. O controle interno é efetuado por órgãos da própria

Administração Pública. Já o controle externo é exercido por órgãos alheios à Administração Pública, que compreende o controle parlamentar direto, o controle exercido pelo Tribunal de Contas e o controle jurisdicional.

Diante dessas possibilidades, importa destacar o controle efetuado pelo Tribunal de Contas, que auxilia o Congresso Nacional a realizar um controle da Administração Pública de maneira sistemática e minuciosa.

Apesar do pouco conhecimento pela sociedade em geral, os Tribunais de Contas, tanto da União quanto dos Estados e Municípios, se trata de órgãos com inegável importância dentro do sistema jurídico nacional.

O Tribunal de Contas da União - TCU, tem como função principal auxiliar o Congresso Nacional no controle financeiro externo da Administração Pública.

Por meio de nota institucional, o Tribunal de Contas da União<sup>5</sup> explica que:

O TCU é o órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país e contribuir com o aperfeiçoamento da Administração Pública em benefício da sociedade. Para isso, tem como meta ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável.

O Tribunal é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

A sua regulamentação constitucional lhe garante autonomia, possuindo quadro próprio de pessoal (art. 73), em que os seus Ministros possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º) e lei própria de auto-organização. Caio Tácito (2005, p. 216) enfatiza que “a autonomia dos Tribunais, para o êxito de suas funções constitucionais, impõe sujeição a dois pressupostos essenciais: o da independência do órgão e o das prerrogativas de seus membros”.

O TCU é integrado por nove Ministros, cujos requisitos para investidura são:

- (I) brasileiros com mais de 35 anos e menos de 65 anos de idade,
- (II) idoneidade moral e reputação ilibada;
- (III) dispor de notórios conhecimentos jurídicos ou contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública;

---

5 Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/#:~:text=O%20TCU%20%C3%A9%20o%20%C3%B3rg%C3%A3o,P%C3%BAblica%20em%20benef%C3%ADcio%20da%20sociedade>. Acessado em: 20 de maio de 2022.

(IV) contar com mais de dez anos de exercício de função ou efetiva atividade profissional exigente da espécie de conhecimento referidos (art. 73, § 1º).

Um terço dos Ministros do TCU é nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Os demais dois terços são escolhidos pelo Congresso Nacional (art. 73, § 2º).

Consigna-se que seus membros possuem status de Ministros, com as prerrogativas atribuídas à Magistratura (art. 73, § 3º), assegurando-lhes maior autonomia em suas decisões, já que possuem vitaliciedade e são julgados pelo Supremo Tribunal Federal nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade (art. 102, I, c).

Ademais, o TCU tem iniciativa para apresentar projeto de lei visando a dispor sobre a sua organização administrativa, criação de cargos, remuneração de servidores e fixação de subsídios dos membros da Corte.

O art. 73 combinado com o art. 96 da Constituição permite à Corte de Contas eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes.

Com isso, apesar de auxiliar o Poder Legislativo, o TCU não o integra, como bem explica Bernardo Gonçalves Fernandes (2017, p. 1037):

Certo é que, embora auxilie o Poder Legislativo, ele não integra o Poder Legislativo nem mesmo é subordinado a ele (aqui temos uma relação de cooperação e não de subordinação), mantendo apenas um vínculo institucional por disposição eminentemente constitucional. Portanto, o TCU é um órgão autônomo e independente. É mister ainda salientar que ele goza das mesmas garantias institucionais do Poder Judiciário, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96 da CR/88 (artigo que diz respeito à autonomia administrativa e ao autogoverno dos Tribunais do Poder Judiciário).

Em que pese constar no texto constitucional como auxiliar do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas não integra nenhum dos três Poderes. Se trata de um órgão institucional autônomo. Outro ponto, é que, apesar do nome, o Tribunal de Contas não exerce função jurisdicional, mas sim administrativa (Cretella Jr, 1986, p. 13), com a fiscalização das contas públicas. Essas considerações ressaltam a autonomia dos Tribunais de Contas em relação aos demais Poderes da República.

Desta feita, é pacífico na doutrina que o auxílio do Tribunal de Contas ao controle externo afeto ao Congresso Nacional (art. 71 da Constituição Federal) não configura vínculo de subordinação ou relação de hierarquia”.

Além do TCU, cada Estado da federação conta com um Tribunal de Contas em seu âmbito. O sistema constitucional do TCU aplica-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização incumbentes aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art. 75 da Constituição Federal).

No Estado de Mato Grosso, o Tribunal de Contas do Estado é composto por sete Conselheiros e está regido, além das normas constitucionais, pela Lei Complementar Estadual nº 269/2007 - Lei Orgânica do TCE-MT.

Diferentemente do Poder Judiciário, no âmbito dos Tribunais de Contas não existe vinculação hierárquica de qualquer espécie entre o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios; cada qual exerce as competências que lhes são traçadas pelo sistema jurídico.

A título de exemplo, descreve-se a definição apresentada por Alessandro Douglas<sup>6</sup>:

Os Tribunais de Contas dos Estados (TCE) exercem uma função vital no território brasileiro: fiscalizar as despesas e receitas dos estados e municípios. Apesar disso, sua atuação ainda pode parecer obscura para quem não é familiarizado com o órgão, ou para aqueles que não possuem tanto conhecimento nas áreas de direito ou administração.

São órgãos públicos. Apesar de parecer estranho que um órgão do estado fiscalize o próprio estado, os TCEs são autônomos, ou seja, possuem independência financeira e administrativa. Ao contrário do que sugere o “Tribunal” no nome, o TCE não é um tribunal, e não pertence ao poder Judiciário, mas atua como um auxiliar do poder Legislativo no controle externo da Administração Pública.

Cada estado brasileiro possui o seu próprio TCE, que trabalha de forma descentralizada, através de inspetorias regionais, exercendo o trabalho de fiscalização em menor escala. Em Pernambuco, o TCE-PE conta com inspetorias em diversas regiões ao longo do território do estado, cada uma abrangendo um determinado número de municípios. Além disso, conta com uma ouvidoria, responsável por receber denúncias e críticas, dar informações, e melhorar a comunicação com a sociedade civil. São Paulo e Rio de Janeiro são os únicos municípios brasileiros a possuírem seus próprios Tribunais de Contas Municipais, que funcionam à parte dos TCEs.

---

<sup>6</sup> [DOUGLAS, Alessandro. O que faz o Tribunal de Contas do Estado? Disponível em: https://portal.unicap.br/w/o-que-faz-o-tribunal-de-contas-do-estado-.](https://portal.unicap.br/w/o-que-faz-o-tribunal-de-contas-do-estado-) Acesso em 20 de maio de 2022.

Justamente por não ser parte dos três poderes, as funções dos TCEs são apenas fiscalizadoras, e funcionam como um auxílio ao Legislativo - quem efetivamente controla e regula a movimentação financeira dos estados e municípios. Gestores público podem ser denunciados ao Tribunal, e caso suas contas sejam julgadas como irregulares, os gestores podem sofrer sanções nas esferas Civil, Administrativa e Criminal.

Diferente dos “Ministros” do Tribunal de Contas da União, os TCEs têm “Conselheiros” como membros do Tribunal. Pela Constituição de 1988 e por entendimento do STF, dentre os sete Conselheiros, quatro são escolhidos pela Assembleia Legislativa do estado, enquanto três são indicações do Governador - sendo um auditor de carreira, um membro do Ministério Público de Contas, e um à livre escolha. Todos os nomes indicados pelo Governador também devem ser aprovados pela Assembleia Legislativa, possuir entre 35 e 65 anos, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros, além de mais de 10 anos de exercício de uma função que exija tais conhecimentos.

Já quanto aos Tribunais de Contas Municipais, a Constituição Federal de 1988 expressamente, no § 4º do art. 31, vedou a sua criação ou de outros órgãos de contas municipais, permanecendo somente os já existentes na época da promulgação do texto constitucional, que não precisaram ser extintos.

Os municípios em que não existe o órgão fiscalizador municipal são fiscalizados externamente pelo Poder Legislativo Municipal com o auxílio dos Tribunais de Contas do respectivo Estado. Assim, os Tribunais de Contas Estaduais, além de fiscalizarem o gasto do dinheiro público estadual, igualmente auxiliam as Câmaras Municipais no controle externo feito junto aos municípios.

Desse modo, como o Tribunal de Contas é detentor de garantias de autonomia funcional, administrativa e financeira, comuns, inclusive, a dos demais Tribunais do Poder Judiciário, foram-lhe outorgadas competências para proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos.

As Cortes de Contas sempre estiveram associadas à finalidade de fiscalização e controle das despesas públicas sob o prisma da legalidade desde a Constituição Federal de 1891. Nas constituições federais seguintes as atribuições desta corte arbitraram de acordo com o nível democrático à época em cada promulgação. Durante o regime ditatorial, juntamente com as casas legislativas, perderam significado e sofreram diminuição de seus poderes, com sua autonomia suprimida por governos desse tipo.

Todavia, com o fim do regime militar e o surgimento do regime democrático com a promulgação da Constituição de 1988, houve uma ampliação das atribuições das

cortes de contas, dando a tais entidades a competência para realizar auditorias de natureza contábil, operacional e patrimonial, além da possibilidade de aplicação de multa proporcional ao dano causado ao erário.

Com isso, houve significativa evolução em relação à Constituição anterior, pois, enquanto a Constituição de 1967 fazia referência genérica ao controle da operacionalidade da gestão por tais cortes, a de 1988 disciplinou a matéria de maneira clara, ampliando os poderes destes tribunais para alcançarem também a operacionalidade de políticas e programas de governo.

Atualmente as Cortes de Contas possuem competência para exercer a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional da administração, significando que passaram a possuir competência para analisar, respectivamente, a correta gestão dos recursos públicos, adequada execução do orçamento público, a regular contabilização de recursos, a correta gestão do patrimônio público e a conformidade legal da atuação administrativa, conforme previsão do art. 70.

Seguidamente, no artigo 71 do texto constitucional, foram elencadas as competências do Tribunal de Contas da União, aplicáveis por simetria aos demais Tribunais de Contas, e foi estabelecido que o controle externo da União e de suas entidades seria feito pelo Congresso Nacional, que contaria com o auxílio destes.

No entanto, é pacífico na doutrina e jurisprudência que apesar de auxiliar as casas legislativas, os Tribunais de Contas possuem independência na sua atividade fiscalizatória em relação aos responsáveis pelo desenho das políticas públicas, haja vista que estas são concretizadas por meio de recursos e despesas públicas, sendo competência dessas Cortes controlar as políticas públicas criadas, com supedâneo no art. 37 da CF, que elenca os princípios norteadores da Administração Pública, ficando a execução das políticas públicas à sua observância em nome do combate ao desvio de recursos públicos e à corrupção na estrutura da administração.

Posto isso, demonstrada a independência dos Tribunais de Contas como entidade competente para fiscalização das políticas públicas, necessário considerar a forma como o controle externo será exercido, uma vez que, as políticas públicas são executadas com certo nível de discricionariedade pelo estado diante de diversas possibilidades de escolha das autoridades públicas. Ressalta-se que a discricionariedade garantida ao gestor público não pode obstar o controle externo das políticas públicas.

Respeitando a discricionariedade estatal, a identificação dos parâmetros de controle a partir do texto constitucional pode ser feita com foco nos resultados previstos e na própria escolha das políticas. Contudo, cabe o cuidado para que tais parâmetros não sejam demasiadamente rígidos, haja vista a já existente vinculação do administrador às leis vigentes, além da conjuntura econômica.

Além da fixação dos parâmetros de controle das políticas públicas devem ainda ser estabelecidos os instrumentos que serão usados nessa atividade. Isso porque, como aponta Rizzo Júnior, se os parâmetros de controle não forem observados ou se não existir um critério razoável para o remanejamento de verbas em casos de necessidade extrema - o que só pode ser aferido mediante análise detalhada das receitas e despesas-, torna-se necessária a aplicação de penalidades ao administrador, responsabilizando-o pessoalmente ou obrigando o estado a fazer cortes em gastos de menor importância.

Diante das suas prerrogativas, bem como suas competências constitucionais, em razão dos Tribunais de Contas possuírem visão global dos órgãos fiscalizados em matérias orçamentárias e financeiras, conhecendo os limites de despesa e possuindo o corpo técnico com formação nas mais diversas áreas do conhecimento, às Cortes de Contas são dadas condições tecnicamente privilegiadas de controle de políticas públicas, superiores inclusive as do Poder Judiciário. Isso porque, em virtude de suas competências constitucionais de análise e julgamento de contas dos gestores públicos, não se nega aos Tribunais de Contas o poder de analisar o mérito do ato administrativo.

Destarte, as cortes de contas usualmente possuem acesso a toda a contabilidade oficial, formação específica para avaliação de despesas públicas e maior domínio de princípios, diretrizes e regras de ciências não jurídicas, a exemplo da economia, das ciências contábeis e da administração. Assim sua atuação tem o condão de ofertar benefícios a toda a coletividade.

Outrossim, diante da legitimidade para o controle externo de políticas públicas dos Tribunais de Contas, cabe a essa corte intervir sempre de maneira equilibrada, em atenção aos limites próprios dos recursos públicos, que obrigam a atenção à reserva do possível e impõem em suas decisões o mínimo de onerosidade aos poderes envolvidos, proporcionando assim mais benefícios aos cofres públicos do que dificuldades à efetivação de políticas públicas.

No entanto, o seu papel ativo quanto ao controle de políticas públicas, ainda que seja reconhecido como legítimo e previsto em sede constitucional, ainda é desenvolvido com pouco impacto perante a sociedade, em razão da ausência no país de uma tradição de monitoramento das etapas de concretização das políticas públicas, bem como de sua avaliação, pouco se verificando, por exemplo, se estão sendo alcançados as metas estipuladas por determinada política pública, tampouco a que custos ou as consequências de sua implementação.

Assevero que a visão sistêmica das cortes de contas vem mudando nos últimos anos, bem como a abordagem fiscalizatória. A figura do monitoramento das ações estatais vem ganhando mais espaço, porém de forma tímida ainda.

Outro motivo, que impacta neste controle decorre da realidade política brasileira, que mesmo após a aprovação de leis fiscais mais rígidas, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, o controle ainda se encontra muito aquém das possibilidades técnicas e fáticas de suas potencialidades e do preparo técnico dos quadros da maioria das cortes de contas do país.

Como resultado da inércia parcial do dever de fiscalização e controle, tem sido estimulado por parte dos gestores públicos um modo de agir meramente voluntarista e reativo, com relativização da formulação expressa de políticas públicas que confronta o agir planejado e eficiente, preconizado pela Constituição.

Esse tipo de agir do administrador público no trato de questões públicas vai de encontro ao conceito de políticas públicas trazida pelo Ministério da Saúde (BRASIL, 2006), que propaga a ideia de que as políticas públicas devem servir para a maximização da eficiência dos gastos públicos.

Um dos maiores problemas que ocasionam a ineficácia dos instrumentos de controle externo é ausência de planejamento e transparência do Administrador Público, o que afeta todas as demais etapas do ciclo de políticas públicas. Além de as peças orçamentárias serem instrumentos meramente estimativos, de receitas e despesas cujo descumprimento, em regra, não implica em responsabilização direta do administrador, não há no país, em virtude do costume administrativo herdado da década de 1990, exigências legais que obrigam o administrador a estabelecer metas e indicadores técnico-científicos para análise da eficácia das políticas públicas.

### 5.2.2. Atribuições do Tribunal de Contas e a Implementação de Políticas Públicas

As políticas públicas derivam de uma decisão política tomada pela Administração Pública. Essas decisões devem estar em consonância com todo o sistema jurídico nacional, implementadas tendo em vista a legalidade, a legitimidade e a economicidade de suas despesas, conforme determina o art. 70 da Constituição Federal. Não observadas essas balizas na definição das políticas públicas, deve-se desencadear a interferência do controle externo na tentativa de retomada do iter constitucional, aplicando, inclusive, medidas punitivas.

Como já mencionado anteriormente, avaliar a discricionariedade administrativa não compete ao Tribunal de Contas, pois invadiria esfera do Poder Executivo. Todavia, isso não impõe restrição absoluta para fiscalizar as escolhas feitas pelo Poder Público que implicam em determinadas políticas públicas.

De acordo com a Carta Magna, o regime jurídico constitucional das Cortes de Contas prevê diversos instrumentos aptos a fiscalizar a implementação das políticas públicas, como auditoria de gestão, auditoria operacional, termos de ajuste de gestão, acompanhamentos dos dispêndios orçamentários e ações estruturadoras, voltados para uma fiscalização fundamentada na efetividade do controle pelo resultado das políticas públicas, além do monitoramento das decisões emanadas pelas Cortes de Contas sobre o assunto.

As contingências a que se sujeitam as ações públicas precisam ser previamente compreendidas pelo Tribunal de Contas, que deve apontar os desvios na efetivação das políticas públicas para que o Poder Público retome o seu curso.

A avaliação promovida pelas auditorias tem por finalidade observar o gasto público a partir dos princípios da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e probidade.

A intervenção do controle externo na gestão pública tem de ser feita de forma equilibrada, atenta ao orçamento público e aos princípios da eficiência e da probidade administrativa, apresentando soluções com menor onerosidade possível.

O Tribunal de Contas deve atuar, portanto, de modo proativo e não apenas repressivo, buscando orientar e alinhar a atividade administrativa na busca por

melhoria nos resultados dos programas governamentais e na qualidade do gasto público.

Assim, a participação dos Tribunais de Contas na implementação das políticas públicas deve ser iniciada previamente e seguir todo o percurso de sua implementação, não bastando apenas que a corte observe o resultado auferido por aquela política e sancione possíveis erros. A atuação das Cortes de Contas deve primar pelo acompanhamento desde a criação até a efetivação das políticas públicas, realizando o seu controle externo, que pode resultar em grande desenvolvimento na gestão pública, além de proporcionar maior controle social e integração com demais órgãos públicos.

No entanto, necessário se faz o cuidado para que o trabalho a ser desempenhado pelos tribunais não abarquem sobremaneira todas as fases das políticas públicas, puxando para si a responsabilidade que é do gestor público.

Outrossim, necessária a ponderação quanto ao alcance das suas ações e os meios disponíveis para que a fiscalização realizada seja realmente efetiva e completa.

### **5.3. OS INSTRUMENTOS DO CONTROLE EXTERNO PARA AFERIÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DISPONIBILIZADOS AOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Como exposto anteriormente, os Tribunais de Contas, diante da sua legitimidade constitucional, têm importante papel na aferição da implementação das políticas públicas. Além da sua legitimidade constitucional, na medida em que a própria Constituição de 1988 lhe investe atribuições e ampara sua atuação para as competências que lhe delegou, há também a sua legitimidade democrática para o exercício efetivo da função de controle em benefício público e com a participação popular, como consequência da interação que a Corte constrói com a sociedade.

Em outras palavras, o diálogo institucional que se desenvolve entre os Tribunais de Contas e os Poderes constituídos na fiscalização de políticas públicas faz com que esses órgãos auxiliares do controle externo desenvolvam instrumentos singulares de intervenção na gestão pública.

Os contornos orgânicos e funcionais traçados pelo legislador constitucional autorizam sua atividade de fiscalização sobre as políticas públicas a cargos, precipuamente, dos Poderes Legislativo e Executivo.

Esses instrumentos não são somente sancionadores com relação a verificação do resultado do emprego de recursos públicos. Em verdade, na maioria dos casos, são instrumentos que visam a construção de diálogo institucional entre a Corte e seus órgãos jurisdicionados.

O controle da juridicidade das políticas públicas operado pelas Cortes de Contas abrange o poder-dever de analisar o mérito administrativo e os meios de que serve a Administração para atender a sua função, tendo como critério de apreciação, a legitimidade e a economicidade, empreendendo a fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional, abrangendo o controle do: orçamento público, das atividades de arrecadação e desembolso de recursos, além da obtenção e manutenção do patrimônio público, das demonstrações contábeis, além das, genericamente, operações da Administração Pública, podendo-se dizer, da gestão pública *latu sensu*.

O controle externo e a *accountability* são pilares de um estado democrático de direito. Uma nação com controle externo forte e atuante cria um cenário de transparência, equilíbrio e responsabilidade fiscal, inibindo a prática da má-gestão dos recursos públicos.

Para isso, os Tribunais de Contas possuem diversas funções, como a opinativa, a consultiva, a orientativa, a corretiva, de modo que, no processo de avaliação de implementação de políticas públicas, a papel desempenhado pelas Cortes de Contas, com a chancela constitucional, é amplo.

### **5.3.1. As etapas do Controle Externo de Políticas Públicas**

De acordo com o art. 71, IV, da CF, os Tribunais de Contas possuem a tutela ao controle e fiscalização do interesse público, permitindo que a Corte de Contas avalie a aderência dos atos administrativos ao disposto no ordenamento jurídico, bem como que acompanhe e mensure o desempenho das políticas públicas, planos e programas, pelo filtro dos critérios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Porém, o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas pode ser realizado anteriormente a essa fase, atuando desde a formulação das políticas públicas que refletirão no orçamento, uma vez que os Tribunais de Contas possuem

ao seu dispor sistemas informatizados para captar dados e informações sobre as leis orçamentárias que contêm os programas de governo.

A construção democrática do orçamento é favorecida por essa estrutura de controle, especialmente no processo de coleta e sistematização de dados/informações necessários ao trabalho de elaboração e planejamento das propostas orçamentárias pelo Poder Executivo, bem como discussão e estudo pelo Poder Legislativo.

A estrutura técnica das Cortes de Contas atende tanto à transparência estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000, quanto ao direito de acesso à informação - Lei nº 12.527/2011, através de regras que obrigam os entes públicos a publicarem os documentos fiscais em meio eletrônico, incentivando trabalhos de participação popular na construção de políticas públicas, sob pena de aplicação de multas pelo descumprimento desse dever.

Tal medida se faz necessária para que os cidadãos possam questionar a aplicação dos recursos públicos, possibilitando o controle social do acompanhamento e avaliação técnica da execução das políticas públicas previstas no orçamento.

Ademais, os Tribunais de Contas, por possuir relação direta com o Poder Legislativo, faz-se presente preliminarmente à aprovação do orçamento, podendo atuar junto com as comissões permanentes de orçamento (Comissão Mista Permanente de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, no caso da União), avaliando, desde então, a efetividade e legitimidade no processo decisório que resulta na escolha de políticas públicas.

Esse mecanismo possibilita uma atuação mais tempestiva dos Tribunais de Contas no orçamento (art. 166, §1º, da Constituição), ou seja, um acompanhamento simultâneo e/ou concomitante.

Outra forma de atuação é a função fiscalizadora propriamente dita, feita por instrumentos de auditoria<sup>7</sup>. De acordo com a classificação adotada pela INTOSAI, são três os modelos de auditoria atualmente previsto: auditorias financeiras, auditorias de conformidade e a auditorias de desempenho.

Inicialmente, no modelo clássico, as auditorias eram somente a financeira e de conformidade. Somente na década de 80 houve a ampliação do seu escopo de

---

<sup>7</sup> União. Manual de auditoria operacional da União / Tribunal de Contas da União. 3. Ed. – Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2010.

atuação<sup>8</sup> a fim de incluir uma análise do custo-benefício das atividades públicas, considerando a economicidade, eficiência e efetividade dos gastos públicos, denominada auditoria de desempenho, também chamada de auditoria de operacional, de gestão, de resultado. Nas palavras de Mileski (2018, p.14):

O novo modelo de auditoria busca aperfeiçoar os entes públicos, tendo em vista que busca uma melhora na qualidade do gasto público quando procura identificar as causas que originaram o baixo rendimento, fazendo assim com que tais deficiências possam ser corrigidas, mediante recomendações de melhorias no sistema.

Isso porque a legalidade do procedimento, ou seja, somente a conformidade da despesa pública analisada nas auditorias financeira e de conformidade não se mostraram suficientes para a devida atuação do controle externo, justamente porque elas não avaliavam a efetividade das políticas públicas.

Os processos de auditorias são capazes de fornecer informações objetivas e fidedignas, baseadas em evidências e dados mensurados, importantes para auxiliar os governos na tomada de decisões, indo muito além do intuito pedagógico tradicional e do poder sancionador e corretivo das Cortes de Contas.

Além disso, as políticas públicas também são avaliadas nas próprias contas de governo, que são o principal produto dos Tribunais de Contas que, por meio delas, entrega informação a sociedade, de forma precisa, sobre a utilização dos recursos públicos.

Apesar do parecer prévio das contas de governo ser um documento que compõe um julgamento político, a avaliação contida nele pode apresentar informações importantíssimas sobre as ações do governo nas políticas públicas previstas no orçamento, se elas não foram executadas ou se foram, bem como seus efeitos e impactos reais.

Desse modo, vê-se que esses instrumentos propiciam a execução de um controle apropriado, capaz de indicar proposições significativas capazes de eliminar ou mitigar causas sistêmicas de falha na concretização de políticas públicas. Em essência, é por meio deles que se realiza o controle das políticas públicas que conjuga o direito fundamental dos cidadãos com o direito fundamental à uma boa administração pública, com vistas a contribuir para o estabelecimento de políticas

públicas que sejam efetivas, indo além de uma preocupação meramente formal e buscando uma qualidade das ações públicas nas diversas áreas sociais previstas eligidas na Constituição Federal.

### **5.3.2. O caso paradigmático das mudanças promovidas no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso está regido, além dos dispositivos constitucionais federais, pela Constituição Estadual de Mato Grosso, pela Lei Orgânica nº 269/2007, pelo seu Regimento Interno – Resolução Normativa nº 14/2007 e demais normas infralegais.

Como mencionado, dentre as suas atribuições há a previsão de fiscalização dos órgãos e entidades sob sua jurisdição com vistas a verificar a legalidade, a economicidade, a legitimidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos.

Essa fiscalização pode ser realizada mediante os seguintes instrumentos: I – Auditorias; II – Levantamentos; III - Inspeções; IV – Acompanhamentos e V – Monitoramentos.

Dentre esses, o acompanhamento simultâneo é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, além de avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Para a utilização deste instrumento, o corpo técnico da Corte de Contas se vale das publicações nos órgãos oficiais e mediante consulta a sistemas informatizados do Tribunal e dos jurisdicionados, referentes a: a) lei relativa ao plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e da abertura de créditos adicionais; b) dos editais de licitação, dos extratos de contratos e de convênios, acordos, ajustes,

termos de parceria ou outros instrumentos congêneres, bem como dos atos sujeitos a registro pelo Tribunal.

Além desses documentos, utiliza-se os expedientes e documentos solicitados pelo Tribunal ou colocados à sua disposição, bem como por meio de visitas técnicas ou participações em eventos promovidos por órgãos e entidades da administração pública; pelo acesso a informações publicadas em sítio eletrônico do órgão ou entidade.

O acompanhamento simultâneo permite ao Tribunal de Contas o conhecimento dos atos praticados pelos seus jurisdicionados concomitantemente à sua realização, propiciando a tomada de decisões e intervenção da Corte de Contas de forma preventiva e orientativa também.

Outro instrumento, que pode, de forma mais aprofundada, analisar a implementação e execução das políticas públicas são as auditorias operacionais.

A auditoria operacional consiste no “exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, ações e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública<sup>9</sup>”, mediante a produção de informações que propiciem a melhoria da gestão e dos resultados das políticas públicas, em benefício da sociedade.

Conforme define a Issai 300, a auditoria operacional foca em determinar se intervenções, programas e instituições estão operando em conformidade com os princípios de economicidade, eficácia, eficiência, efetividade e equidade, bem como se há espaço para aperfeiçoamento.

Podem também ser avaliadas outras dimensões em razão da sua relevância para a delimitação do escopo das auditorias. De acordo com a norma, o princípio da economicidade significa minimizar os custos dos recursos na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade<sup>10</sup>.

---

10 Conceito do Issai 300/1.5, 2004.

Nesse sentido, a economicidade impõe a melhor relação custo/benefício das decisões administrativas e de sua implementação.

A eficiência evidencia a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade<sup>11</sup>.

A principal questão é saber se os recursos foram aplicados para obter um ótimo uso ou satisfatório, ou resultados similares, em termos de qualidade e tempo que poderiam ter sido alcançados com menos recursos<sup>12</sup>.

A eficácia é definida como o grau de alcance das metas programadas, bens e serviços, ou seja, como a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações.

Ao se determinar a eficácia das ações governamentais em relação ao alcance de seus objetivos, avalia-se o verdadeiro efeito de suas atividades em comparação com o efeito esperado.

O conceito de equidade na distribuição de bens e serviços deriva da dimensão de efetividade da política pública e baseia-se no princípio que reconhece a diferença entre os indivíduos e a necessidade de tratamento diferenciado<sup>13</sup>.

O exame da efetividade da ação governamental ultrapassa a análise do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos e avalia se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores. Refere-se à relação entre os impactos observados após uma intervenção, em termos de efeitos sobre a população-alvo e os objetivos pretendidos ou esperados.

Além da Auditoria Operacional e do Acompanhamento, o Regimento Interno do TCE-MT cita os seguintes dispositivos legais que se refere especificamente acerca do tratamento das políticas públicas no âmbito da Corte de Contas mato-grossense:

---

11 Esse é o conceito é apresentado no Manual de Auditoria Operacional do TCU, 2010.

12 Issai 300/1.5, 2004.

13 Id. Ibid

**Regimento Interno TCE-MT – Resolução Normativa nº 14/2007**

Art. 82. Será adotada a forma de Parecer Prévio quando a deliberação recair sobre as contas de governo prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos, estadual e municipais.

...

§ 2º. O parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

- a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31/12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;
- b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;
- c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
- d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;**
- e) a observância ao princípio da transparência.

Art. 165. O Tribunal de Contas emitirá parecer negativo sobre as contas anuais dos Chefes dos Poderes Executivos quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível a análise e apreciação das contas

**Parágrafo único. As contas de gestão dos Chefes dos Poderes Executivos serão objetos de julgamento pelo Tribunal Pleno ou pela Câmara respectiva, conforme o caso, e deverão ser conclusivas quanto a legalidade dos atos de que resultem receitas e despesas, realização de licitações, contratações, empenhos, liquidações e pagamentos de despesas, controle e guarda do patrimônio, aperfeiçoamento dos resultados de políticas públicas, entre outros.** (Nova redação do parágrafo único do artigo 165 dada pela Resolução Normativa nº 19/2015) (destaquei)

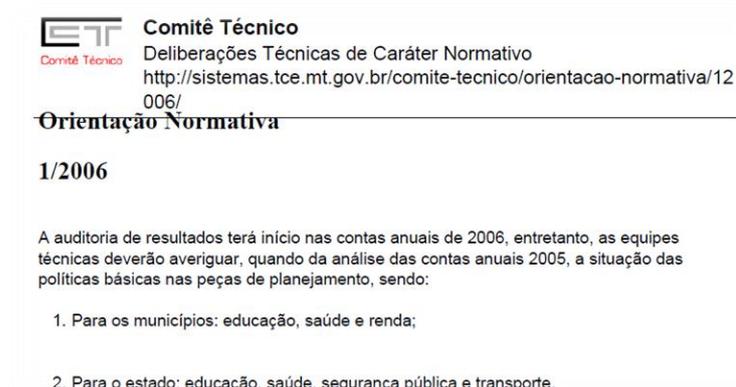
A análise e acompanhamento da implementação das políticas públicas é um trabalho árduo a ser desenvolvido pela unidade técnica dos Tribunais de Contas. Um dos maiores problemas enfrentados para isso é a falta de informações prestadas pelos gestores públicos, sobre a efetividade das políticas públicas.

Diante disso, na tentativa de buscar meios plausíveis para essa fiscalização, a Corte de Contas mato-grossense, especificamente sobre o assunto, desde 2006,

publicou diversas orientações normativas e resoluções normativas disciplinando a análise das políticas públicas na área da saúde e educação do Estado e Municípios de Mato Grosso.

O primeiro registro encontrado se refere à Orientação Normativa nº 1/2006 do Comitê Técnico que dispõe:

**Figura 1: Orientação Normativa nº 1/2006**



Fonte: TCE-MT. <https://sistemas.tce.mt.gov.br/comite-tecnico/?p=4522>

Além desta, outras orientações normativas sobre o tema foram publicadas:

#### **Orientação Normativa 18/2006**

Deverão ser priorizadas, na análise dos resultados das políticas públicas relacionadas às áreas de educação, saúde, renda, segurança e transporte, os indicadores descritos no relatório 04/06.

#### **Orientação Normativa 76/2006**

A linha a ser adotada por esta Corte de Contas na realização de auditoria operacional é a avaliação de políticas públicas, a partir de metas que devem ser estabelecidas pelos jurisdicionados.

**Orientação Normativa 2/2008**

Definir como atribuições das Secretarias de Controle Externo das Relatorias a Avaliação de Políticas Públicas, a partir de 2008, com apoio da Consultoria Técnica. Até 2009, será efetuada a avaliação de resultados nas áreas de educação e saúde de todos os municípios do Estado. Para apoiar a tarefa, deve ser realizado treinamento para as equipes das Secex, bem como a contratação de consultoria externa.

**Orientação Normativa 19/2008**

A partir da competência 2008, para a apreciação das contas anuais de governo do Estado e Municípios de Mato Grosso, serão considerados os resultados de políticas públicas nas áreas de educação e saúde apresentados no relatório elaborado pelo CEM/CEBRAP, sob a coordenação da Dra. Marta Arretche, devendo ser arquivado o relatório elaborado pela Consultoria Técnica em 2007, já encaminhado aos respectivos gestores, para conhecimento.

Primando pela constante evolução dos trabalhos realizados, em 2008, considerando as competências do TCE/MT, que correspondem a atos de orientação, fiscalização, avaliação, apreciação, julgamento e aplicação de sanções, abrangendo a administração pública estadual e municipal de Mato Grosso; a necessidade de favorecer a transparência das administrações, a racionalidade do gasto, a efetividade das políticas públicas e o exercício pleno da cidadania pelos cidadãos e usuários dos serviços públicos; a importância de se implantar atividade que sirva de instrumental de trabalho para o administrador público, tanto nas atividades de controle e acompanhamento como de gestão, e propiciar condições para um salto qualitativo na gestão dos recursos públicos; e a meta estabelecida em plano estratégico do TCE/MT de “Garantir em 100% do Poder Executivo o controle externo sobre os resultados de políticas públicas nas áreas de educação e saúde até dezembro de 2009”; foi publicada a Resolução Normativa nº 11/2008<sup>14</sup>, implantando a avaliação dos resultados de políticas públicas de educação e saúde sob responsabilidade do Governo do Estado e Municípios de Mato Grosso, entendida como forma de aferir os impactos da ação da administração sobre a vida da comunidade.

---

<sup>14</sup> file:///C:/Users/gra\_b/Downloads/Resolu%C3%A7%C3%A3o\_Normativa\_n%C2%BA\_011\_2008.pdf

Para a execução dessa atividade foram considerados os resultados oficiais e públicos para o seguinte conjunto de indicadores, com o objetivo de medir o desempenho de distintas dimensões das ações de educação e saúde:

**a. Educação – rede estadual:**

- a) Taxa de escolarização líquida, 15 a 17 anos;
- b) Taxa de abandono do ensino médio;
- c) Desempenho médio da parte objetiva da prova do Enem;
- d) Taxa de abandono até a 4ª série do ensino fundamental;
- e) Taxa de abandono da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental;
- f) Taxa de reprovação da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental;
- g) Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil em matemática (4ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil;
- h) Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil em português (4ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil;
- i) Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil em matemática (8ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil;
- j) Proporção de escolas estaduais com nota na Prova Brasil em português (8ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil;

**b. Educação – rede municipal:**

- a) Cobertura potencial das crianças de 0 a 6 anos de idade;
- b) Taxa de reprovação até a 4ª série do ensino fundamental;
- c) Taxa de reprovação da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental;
- d) Taxa de abandono até a 4ª série do ensino fundamental;
- e) Taxa de abandono da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental;
- f) Distorção idade-série até a 4ª série do ensino fundamental;
- g) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil em matemática (4ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil;
- h) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil em português (4ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil;
- i) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil em matemática (8ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil;

j) Proporção de escolas municipais com nota na Prova Brasil em português (8ª série do ensino fundamental) inferior à média do Brasil;

**c. Saúde:**

- a) Taxa de mortalidade neonatal precoce;
- b) Taxa de mortalidade infantil;
- c) Proporção de nascidos vivos de mães com 07 ou mais consultas de pré-natal;
- d) Taxa de internação por infecção respiratória aguda (IRA) em menores de 05 anos;
- e) Taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório – doença cérebro-vascular;
- f) Cobertura de primeira consulta odontológica programada;
- g) Razão de exames citopatológicos cérvico-vaginais em mulheres de 25-59 anos na população feminina nessa faixa etária;
- h) Cobertura da vacina tetravalente (DTP/Hib);
- i) Taxa de detecção de hanseníase;
- j) Taxa de incidência de dengue.

Para auferir os indicadores acima, as unidades gestoras encaminhavam as informações sobre os assuntos ao Tribunal de Contas, por meio do Sistema Informatizado APLIC, que eram analisadas pela equipe de auditoria da casa.

No entanto, diversos problemas surgiram devido a inconsistências técnicas de alguns indicadores informados pelos jurisdicionados, acarretando graves prejuízos aos próprios municípios.

Com isso, a análise dos indicadores, que eram realizadas nas Contas de Governo do Estado e Municípios, foram retiradas para aprimoramento pela área técnica, como ficou estabelecido na Ata nº 01/19 do Comitê Técnico de Controle Externo do TCE-MT, em reunião realizada em 20/03/2019:

**Figura 2 e 3: Slides da Ata nº 01/19 – Comitê Técnico de Controle Externo**

**CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**

**Mudanças Estruturais**

- Inclusão de informações que possam impactar a análise das contas quanto aos temas: contabilidade, gestão fiscal e gestão orçamentária e financeira.
- Retirada de informações que não tenham correlação ou não impactem na emissão do Parecer Prévio, principalmente quanto a tempestividade das análises.
- Inserção de diversos gráficos

**Educação e Saúde**

- Retirada dos indicadores de “políticas públicas”
  - Intempestividade sobre o ano da conta analisada
  - Inconsistência técnica de alguns indicadores
  - Falta de efetividade das análises superficiais até então realizadas

Fonte: TCE-MT. <https://sistemas.tce.mt.gov.br/comite-tecnico/>

Desde então, a análise nas contas de governo passou a ter o viés predominantemente contábil referente ao cumprimento dos limites constitucionais exigidos nos arts. 196 e 212 da CF de 1988, no que tange à saúde e educação, respectivamente, analisando as questões orçamentárias e financeiras, primando por demonstrar o percentual do cumprimento da aplicação dos recursos nessas áreas.

Dessarte, vislumbra-se que a efetividade das políticas públicas não está sendo analisada em todos os seus aspectos, além de não ser mensurado o impacto da realização destas para à sociedade.

Tudo isso, devido a fatores externos, como a falta de informações fidedignas quanto à implementação das políticas públicas que deveriam ser informadas pelos jurisdicionados, como devido a fatores internos, sendo um deles a falta de servidores suficientes para a realização de uma análise mais apurada.

Embora a responsabilidade e dever de boa elaboração das políticas públicas e a sua implantação ser de competência única e exclusiva do Poder Executivo, a atuação do Tribunal de Contas paralelamente, pode auxiliar os gestores na sua implementação, desde que seja necessária a intervenção ou seja solicitado.

### **5.3.3. Restruturação da área técnica e impacto na fiscalização das políticas públicas**

Dez anos após a implementação dos indicadores das políticas públicas, em 2018 iniciou um processo de mudança e restruturação da área técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso passando a ter secretarias especializadas em políticas públicas.

Foram criadas as Secretarias de Controle Externo de Educação e Segurança, de Saúde e Meio Ambiente, de Obras e Infraestrutura, de Previdência e de Atos de Pessoal. Também foram criadas Secex especializadas em temas transversais e contas: Secex Administração Estadual, Secex Administração Municipal, Secex Contratações Públicas e Secex Governo.

Com a publicação da Resolução Normativa nº 20/2020<sup>15</sup>, cada unidade técnica especializada ficou responsável pela análise das políticas públicas afetas à sua área de especialização, conforme pode-se ver no anexo único da Resolução:

**RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 20/2020 – TCE-MT**

**ANEXO ÚNICO DA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 20/2020 – TP**

...

---

15 file:///C:/Users/gra\_b/Downloads/20-2020.pdf

file:///C:/Users/gra\_b/Downloads/ANEXO\_RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%2020-2020%20-%20PROCESSO%20172294\_2020.pdf

**2. SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS Sigla: Secex-Contratações****2.1. Competências**

...

2.1.2. Fiscalização da gestão da política pública de regulação e desestatização no âmbito das organizações estaduais e municipais de Mato Grosso;

...

**3. SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE EDUCAÇÃO E SEGURANÇA Sigla: Secex-Educação****3.1. Competências**

**3.1.1. Fiscalização da gestão da política pública de educação, esporte, lazer, ciência e segurança de responsabilidade dos governos estadual e municipais de Mato Grosso;**

...

**3.2. Temas de fiscalização****3.2.1. Educação**

3.2.1.1. Políticas e programas de educação;

3.2.1.2. Planos Nacional, Estadual e municipais de Educação;

**3.2.1.3. Execução orçamentária e financeira das políticas públicas de educação;**

...

**3.2.1.10. Indicadores da política pública de educação;**

...

**3.2.2. Esporte e Lazer**

3.2.2.1. Políticas e programas de esporte e lazer;

3.2.2.2. Execução contratual na área do esporte e lazer (como por exemplo, na aquisição de material esportivo e premiações desportivas), podendo a análise retroagir até a fase licitatória, sem prejuízo das competências previstas nos itens 3.1.2 e 3.1.3;

**3.2.2.3. Execução orçamentária e financeira da política pública de esporte e lazer;**

...

**3.2.3. Ciência e Tecnologia**

3.2.3.1. Políticas e programas de ciência;

3.2.3.2. Execução contratual na área da ciência e tecnologia (como por exemplo, na contratação de consultoria, além de custos com pesquisas científicas) podendo a análise retroagir até a fase licitatória, sem prejuízo das competências previstas nos itens 3.1.2 e 3.1.3;

**3.2.3.3. Execução orçamentária e financeira da política pública de ciência e tecnologia;**

...

**3.2.4. Segurança**

3.2.4.1. Políticas e programas de segurança pública;

**3.2.4.2. Execução orçamentária e financeira da política pública de segurança;**

...

**3.2.4.8. Indicadores da política pública de segurança;**

...

**6. SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE GOVERNO Sigla: Secex-Governo****6.1. Competências**

...

**6.2. Temas de fiscalização**

...

**6.2.13. Indicadores de políticas públicas e gestão;**

...

**7. SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DE SAÚDE E MEIO AMBIENTE Sigla: Secex-Saúde****7.1. Competências**

**7.1.1. Fiscalização da gestão da política pública de saúde, assistência social, meio ambiente e saneamento básico de responsabilidade dos governos Estadual e municipais de Mato Grosso;**

...

7.2. Temas de fiscalização

**7.2.1. Saúde**

7.2.1.1. Políticas e programas de saúde;

**7.2.1.2. Execução orçamentária e financeira da política pública de saúde;**

...

**7.2.1.12. Indicadores da política pública de saúde;**

...

**7.2.2. Assistência Social**

7.2.2.1. Políticas e programas de assistência social;

**7.2.2.2. Execução orçamentária e financeira da política pública de assistência social;**

...

**7.2.3. Meio Ambiente**

7.2.3.1. Políticas e programas ambientais;

**7.2.3.2. Execução orçamentária e financeira da política pública de meio ambiente;**

...

**7.2.4. Saneamento Básico**

7.2.4.1. Políticas e programas de saneamento básico;

**7.2.4.2. Execução orçamentária e financeira da política pública de saneamento;**

...

A partir dessa reestruturação, o TCE-MT passou a aprofundar nos estudos de algumas políticas públicas. Por exemplo, na área de Educação, Saúde e Segurança, vários trabalhos com maior aprofundamento da política foram desenvolvidos, a citar (com *hiperlink* de notícias das fiscalizações e publicação de livros virtuais):

- Projeto Educação que faz a diferença do IRB e IEDE;
- Auditoria no Transporte Escolar abrangendo todos os municípios do Estado;
- Auditoria nas viaturas utilizadas pelas forças de segurança pública;
- Auditoria dos Planos Municipais de Educação, com abrangência em todos os municípios do Estado;
- Levantamento “A Educação Não Pode Esperar”;
- Levantamento no sistema prisional do Estado.
- Licenças Médicas e Absenteísmo de Professores do Ensino Fundamental
- Governança de Tecnologia da Informação da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso

- Postos Fiscais da Secretaria de Estado de Fazenda de Mato Grosso

Para o desenvolvimento desses trabalhos, geralmente nos meses de março e abril, a cada biênio, é elaborado o Plano Bianual de Fiscalização (PBF), que é o instrumento de planejamento das fiscalizações em nível tático, que fixa as diretrizes e linhas de atuação que orientarão as ações de controle externo desenvolvidas pelo TCE-MT.

Com base nessas diretrizes, bem como nos levantamentos realizados pela área de fiscalização, nos indicadores da área e considerando critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade, deveriam ser definidas as políticas públicas a serem fiscalizadas. Além disso, leva-se em consideração, ainda, a força de trabalho disponível, sendo este um dos fatos internos que prejudica a análise mais aprofundada das políticas públicas.

Com o novo modelo previa-se um desenvolvimento maior da realização de auditorias operacionais para dar suporte às análises de políticas públicas, uma vez ser esse instrumento um processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e resultados de um programa, atividade ou organização, com base em critérios fundamentados, com o objetivo de aferir o desempenho da gestão governamental, subsidiar os mecanismos de responsabilização por desempenho e contribuir para aperfeiçoar a gestão pública.

Com a reestruturação pensou-se em buscar o aperfeiçoamento, controle e transparência das políticas públicas, além de primar pela eficiência, efetividade e economicidade nos gastos públicos.

Outro ponto de relevância, que foi considerado como uma evolução no planejamento das fiscalizações de políticas públicas descentralizadas, foi a Rede Integrar.

A Rede Integrar de Políticas Públicas Descentralizadas, ou somente Rede Integrar, se refere a uma rede colaborativa, formada pelos Tribunais de Contas do Brasil, por meio do Acordo de Cooperação Técnica entabulado entre IRB, ATRICON, TCU e Tribunais de Contas aderentes, com o objetivo de estabelecer cooperação técnica para fiscalização e aperfeiçoamento do ciclo de implementação de políticas públicas descentralizadas no Brasil.

Esta rede surgiu após o êxito dos trabalhos do Projeto Integrar, que foi um piloto realizado na área de educação, para a construção colaborativa de metodologia para

a coordenação das fiscalizações nesta política pública descentralizada e que contou com a consultoria da OCDE<sup>16</sup>.

No entanto, devido à ausência de ferramentas e/ou instrumentos para uma efetiva e específica avaliação de políticas públicas, a ideia inicial não foi concretizada pela Corte de Contas mato-grossense.

Diante da falta de uma diretriz para a realização perene de auditorias operacionais plenamente implementadas no TCE-MT, a avaliação de políticas públicas pela Corte é insipiente, logo, não gerando os benefícios esperados à sociedade mato-grossense.

Ademais, os indicadores que foram retirados das Contas de Governo em 2019 até o presente momento não foram revistos, bem como não há qualquer estudo e/ou possível proposição no sentido de retorno destes na análise nos autos das contas de governo.

Outrossim, recentemente, o modelo adotado em 2018 foi desfeito, retornando a área técnica ao modelo antigo. Demais disso, na Resolução Normativa nº 01/2022<sup>17</sup>, que aprovou a nova estrutura das Secretarias de Controle Externo do TCE-MT deixou de fazer menção à fiscalização de políticas públicas pelo corpo técnico.

Portanto, até o presente momento, não há ao certo uma diretriz que será adotada pelo TCE/MT acerca de políticas públicas.

Para se obter as informações acima, além da pesquisa documental realizada, foram encaminhados questionários a servidores da área técnica do TCE-MT, com as seguintes perguntas:

- 1) Nome Completo?
- 2) Área de atuação?
- 3) Meios de contato:
  - a. Celular: \_\_\_\_\_
  - b. E-mail: \_\_\_\_\_
- 4) Quais as mudanças afetas ao controle de políticas públicas foram realizadas nos últimos anos no Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso?
- 5) Quais as políticas públicas são fiscalizadas pela sua unidade técnica?
- 6) Como é feita a seleção das políticas públicas a serem fiscalizadas?
- 7) Atualmente como estão sendo fiscalizadas as políticas públicas ligadas a essa unidade técnica?
- 8) A forma de fiscalização, a seu ver, é eficaz?

---

16 <https://irbcontas.org.br/biblioteca/projeto-integrar-propostas-para-o-fortalecimento-do-controle-externo-de-politicas-publicas-descentralizadas/>

17 file:///C:/Users/gra\_b/Downloads/RN%2001-2022%20(1).pdf

- 9) Quais os benefícios colhidos para a sociedade frente ao modelo de fiscalização de políticas públicas adotado pelo TCE/MT?
- 10) Há proposições de mudanças no modelo de fiscalização atual? Se sim, pode nos informar?
- 11) Se a resposta anterior for sim, você concorda com as mudanças propostas?
- 12) Se houver mais informações que possam colaborar para o desempenho do trabalho acadêmico, fique à vontade para tecê-las.

Infelizmente, uma minoria dos auditores a quem foram encaminhados o questionário responderam as indagações propostas. Porém, os que responderam apresentaram respostas com alto grau de conhecimento e aplicação prática.

#### **5.3.4. Atual modelo de análise de Contas de Governo de Estado e Municípios**

Como mencionado acima, além dos instrumentos de fiscalização, por meio das contas de governo o Tribunal de Contas avalia a conduta do Chefe do Poder Executivo no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas visando dar conhecimento à sociedade.

Todavia a análise se mostra técnica, estando mais voltada para a aplicação dos recursos, o que muitas vezes não demonstra o resultado esperado pela sociedade, como já dito, a eficiência e a efetividade da política pública.

Apesar dos diversos instrumentos disponibilizados para realizar a fiscalização pelo Tribunal de Contas, as Contas de Governo, como posto no art. 82 e 165 do Regimento Interno, além das auditorias operacionais, deveria ser o processo apto a realizar a análise das políticas públicas desenvolvidas e implementadas pelas unidades gestoras submetidas à sua fiscalização.

O conteúdo dos relatórios que compõem as contas de governo atende ao disposto na Resolução Normativa nº 01/2019<sup>18</sup>, em especial, os artigos 2º e 3º. A exemplo, se verifica no relatório preliminar da unidade técnica, a análise dos aspectos das gestões administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial, bem como da gestão fiscal, além da análise da situação financeira e atuarial do RPPS, dos investimentos em obras públicas e do quadro de pessoal, elaborados pelas Secex's de Previdência, Obras e Infraestrutura e Atos de Pessoal, respectivamente.

Portanto, nas Contas de Governo analisa-se:

---

<sup>18</sup> file:///C:/Users/gra\_b/Downloads/1-2019.pdf

- Organograma e composição;
- Competitividade;
- Contabilidade;
- Pessoal;
- Contratações temporárias;
- Base cadastral;
- Responsáveis;
- Planejamento;
- Execução orçamentária, financeira e patrimonial;
- Limites constitucionais;
- Controle interno;
- Congruência entre metas e execução;
- Unidades habitacionais;
- Estradas;
- Servidores ativos;
- Plano de custeio;
- Certidão de regularidade previdenciária.

O Relatório das unidades técnicas do TCE/MT sobre as Contas de Governo é uma ferramenta robusta, cheia de informações e dados relevantes tanto para o cidadão quanto para as partes técnicas e especialistas no assunto.

Do mesmo modo, o relatório do relator, além de abordar os resultados das gestões fiscal, orçamentária, financeira e patrimonial, contempla análise do desempenho do governo nos períodos anteriores, a fim de propiciar a todos os interessados um conhecimento pleno das áreas fiscal, econômica e social do referido ente.

Verifica-se que a estrutura dos relatórios preliminar e do relator contemplam as matérias a serem analisadas nas contas de governo, a saber, os resultados das gestões fiscal, orçamentária, financeira e patrimonial, ou seja, se os recursos estão sendo gastos conforme previsões contidas nas peças orçamentárias; se a contabilidade do Estado reflete de forma exata a sua situação financeira; se o gestor aplicou na saúde e educação os percentuais mínimos estipulados pela Constituição Federal, se houve a observância ao princípio da transparência.

Ressalta-se aqui que na análise dos atos de gestão, que envolvem ordenação de despesa, os quais não são objeto das contas de governo, se mostra mais palpável, na medida em que envolve o exame da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade das ações que envolvem receitas e despesas, tais como procedimentos licitatórios, contratações, controle e guarda do patrimônio público.

Como se pode observar, as contas de governo possuem um enfoque extremamente ligado ao recurso empenhado e não ao capital humano atingido, tanto do ponto de vista da saúde, da educação, quanto no da infraestrutura.

Atualmente dos dados mais interessantes e acessíveis ao cidadão são as informações macroeconômicas, os eixos e objetivos estratégicos das peças de planejamento (PPA/LDO/LOA) e os gastos da máquina pública.

Contudo, é imperioso reconhecer que boa parte das informações compiladas não são entendíveis ou de fácil assimilação da sociedade em geral. Isso porque a maioria dos dados são altamente técnicos. Limites constitucionais, execução orçamentária, aplicação de recursos não são conceitos conhecidos da população de uma forma geral, ou do considerado homem médio.

A fiscalização efetuada pelo controle externo é de suma importância para administração pública, mas o formato atual não favorece o controle social, uma vez que a sociedade não possui conhecimento básico de certos conceitos e das matérias controladas.

Informações que dão conhecimento e acabam ensinando são sempre de grande valia. Mas quando o relatório, que condensa todas as informações prestadas pelo governo, busca o fim de dizer o que foi ou não cumprido sem apresentar a conclusão quanto aos resultados não traz uma visão concreta para a sociedade dos trabalhos desenvolvidos pelo governo.

Uma análise mais aprofundada dos programas da LOA e das políticas públicas é um conteúdo muito relevante e que deveria constar do processo de contas de governo com maior ênfase e apreço.

Isso porque, a atuação do controle externo da Administração Pública deve, em verdade, refletir na melhora da vida do cidadão e as políticas públicas se revelam como instrumentos de materialização de direitos fundamentais, por meio de gastos públicos. E os Tribunais de Contas, na condição de órgãos defensores dos direitos republicanos, devem empregar esforços na efetiva apuração do atendimento das aludidas políticas.

Contudo, o Tribunal de Contas de Mato Grosso vem passando por uma nova fase de remodelação de suas atribuições e formas de atuação. Pode-se dizer que a atuação do modo como está sendo realizada vem caminhando para solidificar a apuração das informações contábeis de forma mais profunda, para que, em um outro momento, possa ampliar a sua abordagem, haja vista que, em nada adianta tentar atingir todas as áreas, porém de forma superficial.

## 6. CONCLUSÃO

Como exposto no decorrer de todo este trabalho, um dos principais problemas enfrentados pelo direito e pela política é a efetivação dos direitos sociais. O vasto rol de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados dificulta a sua concretização.

O Tribunal de Contas torna-se, nesse contexto, um elemento de suma importância para auxiliar os gestores públicos na efetivação de suas políticas públicas traçadas, haja vista a gama de informações que tem acesso e por ser o órgão competente para fiscalizar o uso do dinheiro público, evitando desperdícios e orientando os governantes para uma atuação mais eficiente e efetiva.

De forma mais específica, conclui-se que a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso está mais direcionada a verificar a finalidade dada ao dinheiro público, acompanhando a execução orçamentária e financeira do Estado, não estando no presente momento, sendo priorizado o enfoque quanto ao benefício alcançado pela sociedade.

O sistema constitucional e legal prevê diversos instrumentos para que o Tribunal de Contas realize o controle externo das políticas públicas, além de, quando necessário, exigir medidas assecuratórias ao cumprimento dos preceitos fundamentais.

A auditoria operacional é um mecanismo que pode ser utilizado para a fiscalização desde a criação das políticas públicas, passando por sua fase de implementação, pela execução e avaliação. Já as contas de governo pode ser um instrumento para, além de analisar os aspectos contábeis quanto à aplicação dos recursos referentes às políticas públicas, avaliar o resultado efetivo dessas, as benesses trazidas à população e a quantidade de cidadãos atingidos por elas.

A meu ver, a atuação somente repressiva ao final, em que se analisa o resultado alcançado e sancionando os desvios de conduta dos responsáveis, não é mais uma atuação esperada pela sociedade, bem como deixa de surtir o efeito desejado de diminuir os desperdícios com gastos públicos, tornando-se tardia a atuação fiscalizatória. Entendo pela necessidade de adoção de uma visão gerencial e estratégica no controle das políticas públicas, em que o Tribunal possa antes mesmo

de punir, orientar os gestores públicos sobre o bom planejamento, implementação e execução das políticas públicas.

Com isso, a atuação do Tribunal de Contas pode alçar novo patamar na sua eficiência, uma vez que apontando desvios no percurso da efetivação de uma política pública, que tenha tempo de ser corrigida, em vez de somente aplicar uma pesada multa ao jurisdicionado, possa trazer muitos mais benefícios para a sociedade em geral.

O Tribunal de Contas, portanto, exerce papel indispensável à democratização da sociedade, sendo órgão responsável por fiscalizar e exigir que se cumpram os preceitos fundamentais, verificando a finalidade dada ao dinheiro público.

A atuação da Corte de Contas não deve se restringir apenas à verificação se há desvio de bens e recursos públicos; deve ir além, observando parâmetros qualitativos das ações estatais e sua relação com os gastos públicos.

É evidente que além da auditoria efetuada pelo Tribunal de Contas, com caráter preventivo, o órgão possui a possibilidade de aplicar sanções quando observar qualquer desvio de conduta na prática de políticas públicas pelo Poder Público.

Especificamente quanto ao controle das políticas públicas dos entes mato-grossenses, se observa uma atuação ainda muito superficial realizada pelo nosso Tribunal de Contas, merecendo que seja voltada suas atenções para a tomada de decisões no sentido de cobrar dos gestores uma prestação de contas mais efetiva quanto às políticas públicas planejadas e realmente implementadas e executadas, buscando auferir os resultados destas, a sua efetividade, bem como o impacto perante a sociedade, de acordo com princípios da probidade, economicidade e eficiência do atuar administrativo, contribuinte para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Embora o trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas contemple a conduta do Chefe do Poder Executivo no exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, atuando de forma repressiva, na imposição de sanções quanto ao descumprimento das normas legais, a abordagem mostra-se predominantemente técnica, o que dificulta a verificação dos beneficiados pelas políticas públicas, por exemplo.

Por tudo que foi exposto neste trabalho, vários são os desafios que devem ser enfrentados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso quanto à análise das políticas públicas implementadas pelos entes jurisdicionados. Sendo eles desde a necessidade

de estimular e cobrar dos gestores a prestação de contas quanto à efetividade das políticas públicas; passando pelo aperfeiçoamento dos sistemas informatizados capazes de coletar os dados necessários, até a realização de capacitação e aperfeiçoamento do seu corpo técnico.

Além disso, no decorrer das pesquisas realizadas vislumbrei a necessidade de se avaliar como o resultado dessa análise pode ser entregue a sociedade de maneira mais compreensível e, via de consequência, mais eficiente, fornecendo subsídios para a análise mais aprofundada dos programas de governo e das políticas públicas, não se atendo apenas à apuração do desempenho financeiro-orçamentário dos programas, fazendo uma aferição mais voltada ao prisma da legitimidade, economicidade e do atingimento dos seus objetivos, principalmente por ser políticas públicas, um item de altíssima relevância para todos e que a sua má implementação e execução pode gerar grandes desvios de recursos públicos.

## Referências bibliográficas

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (org.). Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRASIL. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Brasília: Ipea, 2018a, v.1, 192 p. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32688&Itemid=433](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433). Acesso em 9 nov. 2018.

BRASIL. Casa Civil. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post, volume 2 / Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]*. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. *As políticas públicas como concretização dos direitos sociais*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 6, n. 3, p. 773-794, set./dez. 2019. DOI: 10.5380/rinc.v6i3.59730.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FREITAS, Juarez. *O Controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

JANNUZZI, P.M. *A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas*. Revista Aval, n.16, v.2, p.64:81, jul/dez 2019. Disponível em <http://www.periodicos.ufc.br/aval/article/view/42837>

JANINI, Tiago Cappi; CELEGATTO, Mário Augusto Quintero. *A atuação do Tribunal de Contas na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Revista Juris Poiesis. Vol. 21 – nº 27, pg. 71-86, 2018.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Legislação do TCE. Portarias*. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/legislacao?categoria=8>. Acesso em 15 jul. 2021.

RIZZO JUNIOR, Ovidio. *Controle Social Efetivo de Políticas Públicas*. São Paulo: USP. Tese de doutorado, 2009.

SECCHI, L., COELHO, F. S., PIRES, V. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. 3.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

TCU. Tribunal de Contas da União. *Referencial de Controle de Políticas Públicas*. Brasília: TCU, 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/37K8ftW>> . Acesso em 10 fev. 2021

### **Missão**

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

### **Visão**

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável