

REVISTA EUROLATINOAMERICANA DE DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 12 | N.1 | ENERO/JUNIO 2025 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE
EUROLATINOAMERICANA
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos

New functions of Audit Courts: Legal Basis, Boundaries, and Constraints

FABRÍCIO MOTTA I, *

^I Universidade Federal de Goiás (Goiânia, GO, Brasil)

fmmtotta@ufg.br

<https://orcid.org/0000-0001-8140-3351>.

HELOÍSA HELENA ANTONACIO M. GODINHO II, **

^{II} Tribunal de Contas do Estado de Goiás (Goiânia, GO, Brasil)

heloisamonteiro@uol.com.br

<https://orcid.org/0009-0004-4874-1024>

Recibido el/Received: 12.12.2024 / December 12th, 2024

Aprobado el/Approved: 19.02.2024 / February 19th, 2024

RESUMO:

O artigo analisa a evolução das funções dos Tribunais de Contas (TCs) no contexto das exigências contemporâneas de governança pública. Tradicionalmente voltados à fiscalização contábil e orçamentária, os TCs expandiram suas atribuições para abarcar novas funções como educadora, indutora e articuladora, respondendo às mudanças normativas e sociais. As novas funções encontram embasamento nos compromissos constitucionais de maximizar os direitos fundamentais e os objetivos da República, como a promoção da transparência e a eficácia da gestão pública. Além disso, a inclusão do monitoramento e avaliação de políticas públicas nas leis orçamentárias reforça a necessidade de um controle externo mais proativo e

ABSTRACT:

The article examines the evolution of the functions of Audit Courts (Tribunais de Contas, TCs) in the context of contemporary public governance demands. Traditionally focused on accounting and budgetary oversight, the TCs have expanded their roles to include new functions such as educational, inductive, and articulative capacities, addressing normative and societal changes. These new functions are grounded in constitutional commitments to maximize fundamental rights and the objectives of the Republic, such as promoting transparency and enhancing public management efficiency. Furthermore, the inclusion of policy monitoring and evaluation in budgetary laws underscores the need for more proactive and integrated external control.

Como citar este artículo | *How to cite this article:* MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa Helena Antonacio M. Novas funções dos Tribunais de Contas: fundamentos, contornos e limites jurídicos. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 12, n. 1, e274, ene./jun. 2025. DOI: 10.14409/redoeda.v12i1.14191.

* Membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (Goiânia, GO, Brasil). Doutor em Direito do Estado (USP) e Mestre em Direito Administrativo (UFMG). Conselheiro do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO). Membro nato da Diretoria do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Diretor Institucional do Instituto de Direito Administrativo de Goiás (IDAG).

** Conselheira Substituta do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (Goiânia, GO, Brasil). Mestre em Políticas Públicas e Gestão Governamental (IDP). Presidente do Instituto de Direito Administrativo de Goiás (IDAG). Diretora Institucional do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA).



integrado. O artigo reconhece a importância dos Tribunais de Contas no fortalecimento do Estado Democrático de Direito, promovendo a transparência, o controle social e a eficiência administrativa, elementos centrais para a efetividade das políticas públicas e a consolidação dos direitos fundamentais.

The article acknowledges the pivotal role of Audit Courts in strengthening the Democratic Rule of Law by fostering transparency, social oversight, and administrative efficiency—central elements for the effectiveness of public policies and the consolidation of fundamental rights.

Palavras-chave: políticas públicas; tribunais de contas; governança; funções; controle.

Keywords: public policies; audit courts; governance; functions; control.

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Funções dos Tribunais de Contas. 3. As novas funções. 3.1. Função educadora ou formativa. 3.2. Função articuladora. 3.3. Função indutora. 3.4. Complementaridade: a ausência de enquadramento necessário em uma única função. 4. Fundamentos das novas funções. 4.1. Princípios estruturantes e compromissos maximizadores da República. 4.2. Dever de integridade e aprendizado das leis orçamentárias: fiscalização operacional, monitoramento e avaliação de políticas públicas. 4.3. Normas internacionais de auditoria. Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das políticas públicas e o aprimoramento da governança no Estado Democrático de Direito têm exigido uma evolução contínua no papel desempenhado pelos Tribunais de Contas. Historicamente, essas instituições de controle externo eram vistas como órgãos voltados predominantemente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária. A Constituição da República de 1988 alargou exponencialmente o campo de atuação do controle externo na certeza de que a implementação das promessas constitucionais depende de um controle eficiente, transparente e eficaz. A despeito da estabilidade das competências constitucionais inscritas no artigo 71 da Constituição (que não foram objeto de alteração pelo constituinte reformador), as demandas contemporâneas da Administração Pública têm imposto um novo perfil de atuação passa a abarcar atividades como a orientação, articulação interinstitucional e incentivo ao controle social.

Este estudo justifica-se pela necessidade de compreender as transformações no exercício das competências dos TCs, tanto no âmbito normativo quanto na prática administrativa, em resposta às mudanças sociais, econômicas e legais e à necessidade de conferir eficácia à Constituição.¹ O aprofundamento teórico e prático acerca dessas

¹ Para uma visão crítica da atuação dos Tribunais de Contas no Brasil, ver: CABRAL, Flávio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021; CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União é um órgão político? **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 237-284, jan./abr. 2020; JORDÃO, Eduardo Ferreira; CUNHA, Luiz Filipe Esteves. O TCU,



novas funções busca demonstrar sua relevância para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, incluindo a consolidação dos direitos fundamentais e a realização de transformações sociais por intermédio de políticas públicas.

O problema central abordado nesta pesquisa é: como os Tribunais de Contas têm respondido às novas exigências de governança pública, consolidando um novo perfil de atuação voltada ao cumprimento dos compromissos constitucionais? Partindo dessa questão, o objetivo geral é analisar os fundamentos, contornos e limites das funções clássicas e atuais atribuídas aos Tribunais de Contas, destacando a importância de sua atuação no enfrentamento de problemas públicos complexos.

A metodologia utilizada neste estudo inclui análise documental e bibliográfica, além da indicação de exemplos práticos que ilustram sua atuação. A escolha dos exemplos foi feita com fundamento no conhecimento e experiência dos autores, sendo também indicadas atividades identificadas pela Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil). São ainda discutidos os impactos das recentes mudanças normativas no desempenho dessas funções, com enfoque centrado no bloco constitucional de competências do controle externo.

Neste estudo os autores aprofundam temas que já foram discutidas em outras oportunidades, alterando o reconhecimento de novas funções e analisando de forma mais detida perfil jurídico-institucional de cada qual².

Este trabalho está estruturado em três capítulos principais. No capítulo 2 são identificadas e discutidas as funções clássicas dos Tribunais de Contas, ao passo que o capítulo 3 é centrado nas novas funções identificadas que emergem como respostas às demandas contemporâneas da Administração Pública e às mudanças normativas. O capítulo 4 examina, detidamente, os fundamentos jurídicos que embasam essas novas funções. Finalmente, a conclusão final reitera as conclusões parciais dos capítulos para reforçar o papel central dos Tribunais de Contas voltado à construção de políticas públicas efetivas e eficazes.

2. FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A referência a *funções* acarreta, de forma intuitiva, ligação com a organização do Estado no que se refere à distribuição de atribuições entre estruturas jurídico-subjetivas

os particulares contratados pela administração e a jabuticaba: a excepcionalidade da orientação atual do tribunal no direito comparado. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 217-250, jul./set. 2022; TEIXEIRA, Edinei Silva; DEZAN, Sandro Lucio. Os contornos do ativismo administrativo do Tribunal de Contas da União postos pelo artigo 90 da Lei das Estatais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 24, n. 98, p. 187-214, out./dez. 2024.

² Primeira abordagem do tema feita em MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. **Consultor Jurídico**, 4 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunaais-contas/>. Acesso em: 9 dez. 2024.



(comumente, órgãos) no plano constitucional. No Estado Moderno, essa distribuição obedece ao clássico princípio da separação de poderes,³ concebido com fundamento na *especialização*, para que os diferentes poderes possam ser exercidos e reciprocamente contidos por meio do sistema que ficou conhecido como “freios e contrapesos”. Essa acepção da expressão *função* está ligada, como se percebe, à ideia de divisão de atribuições, estabelecimento de competências e determinação de tarefas ou atividades.

A busca por um conceito de função administrativa, seguindo esse mesmo caminho, possui como objetivo principal identificar as particularidades dessa função jurídica do Estado para diferenciá-la das demais, atribuídas prioritariamente a poderes distintos (função legislativa e função jurisdicional). A ligação com manifestação de parcela do poder estatal e, por outro lado, com os deveres impostos em razão de o poder emanar do povo é percebida na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello: “Existe função quando alguém está investido no dever de satisfazer dadas finalidades em prol do interesse de outrem, necessitando, para tanto, manejar poderes requeridos para supri-las”.

Se a definição de função for identificada ou mesmo necessariamente correlacionada com a noção de poderes da República, teríamos somente as funções administrativa, legislativa e judicial e seria necessário filiar a esse esquema tripartido toda e qualquer função estatal. Esta correlação não é assumida por este texto. De outra forma, a referência a uma *esfera controladora* (expressão da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Dec.Lei 4.567/42) permite identificar no texto constitucional órgãos autônomos cujas competências e regime jurídico não se enquadram nas rígidas linhas da tripartição de poderes. Desta forma, ao lado das clássicas funções legislativa, judiciária, administrativa - correspondentes, predominantemente, aos poderes - encontramos também a função controladora, atribuição essencial ao Estado Democrático de Direito.

No presente artigo é utilizada a expressão *função* com outra acepção, sem referência direta com o critério constitucional para a repartição de atribuições e mesmo com a busca de um campo prioritário de atuação para cada um dos poderes do Estado. Opta-se por um conceito de função que significa o modo de o Estado se projetar em ação, exercer competências estabelecidas pelo ordenamento jurídico constitucional, para atingir objetivo imediato.

Nessa acepção, a função é *extraída das competências*, como resultado da interpretação de suas características, limites e possibilidades. A partir da ligação necessária do exercício de todas as funções com os objetivos da República - considerados, nesse caso, como *objetivos mediatos* de toda e qualquer ação estatal - é possível admitir o estabelecimento de *objetivos imediatos* no desempenho das competências constitucionais.

³ CHAGAS, Gabriel Pinheiro; CAMMAROSANO, Márcio. O controle externo da Administração Pública e a tripartição de Poderes. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 97-118, jan./mar. 2021.



É nesse sentido a conhecida classificação doutrinária que divide as funções dos Tribunais de Contas organizando-as em: fiscalizadora, julgadora, consultiva, sancionadora, corretiva, de ouvidoria⁴; e, ainda, normativa, pedagógica e reintegradora⁵.

A **função fiscalizadora** (art. 71, incisos III, IV e VI, da CF) compreende os processos de registro de atos de pessoal; a realização de auditorias e inspeções; análise de denúncias e representações; análise de licitações, contratos e instrumentos administrativos em geral; e a verificação da aplicação de quaisquer recursos públicos, inclusive renúncias de receitas. Consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisá-los, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor, que alimentará o processo decisório.

A **função judicante** (art. 71, inciso II, CF), por seu turno, se refere ao julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, sob a forma de tomada ou prestação, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário (tomada de contas especial).

A **função consultiva** (art. 71, I, VII e XI, CF) se materializa principalmente na elaboração de parecer prévio, de caráter essencialmente técnico e informativo, acerca das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo a fim de subsidiar o julgamento a cargo da Casa Legislativa respectiva. Na mesma função se inclui, o exame, sempre em tese, de questionamentos realizados por autoridades legitimadas para formulá-los, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais concernentes às matérias de competência dos tribunais de contas. Por fim, a função consultiva engloba a prestação de informações solicitadas pelo Legislativo ou por qualquer das respectivas Comissões, ao Ministério Público, ao Poder Judiciário e às Controladorias Internas. Cuida-se de atividade de **relacionamento e interação institucional** de auxílio técnico, sem subordinação.

A **função sancionadora** (art. 71, incisos VIII, IX e X, §§ 2º e 3º, CF) se manifesta na aplicação, aos responsáveis, das sanções previstas na legislação, em caso de ilegalidade ou de irregularidade devidamente tipificadas, bem como multa proporcional ao dano causado ao erário⁶.

Diferentemente, a **função corretiva** consiste na emissão de *determinação* para cumprimento da lei, devendo ser observado o art. 20 do Decreto-lei nº 4.657/1942 (LINDB); no exercício do poder geral de cautela, destinado a garantir a efetividade das

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017.

⁵ MOUTINHO, Donato Volkens. **Contas dos governantes**: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020. Em sentido semelhante, com singelas variações: LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo - teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 8.ed. São Paulo: Método, 2019.

⁶ Sobre esse tema, confira-se MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. Competência para execução de multas aplicadas pelos Tribunais de Contas. **Consultor Jurídico**, 16 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-16/interesse-publico-competencia-execucao-multas-aplicadas-pelos-tcs>. Acesso em: 9 dez. 2024.



decisões⁷; e na adoção do termo de ajustamento de gestão⁸, da solução consensual de controvérsias, da construção participativa de deliberações e das mesas técnicas, mecanismos consensuais bastante eficazes de correção, de aprimoramento gerencial e de prevenção de irregularidades e danos ao Erário.

A **função de ouvidoria**, de cunho relacional/interativo, consiste na possibilidade de os tribunais de contas receberem denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades. Refere-se à fase postulatória do processo de contas. Essa atribuição tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e do controle social.

A **função normativa** decorre do poder normativo conferido aos tribunais de contas pela Constituição Federal, por leis de caráter nacional (como a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal e, agora, a Lei nº 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações e Contratos) e pelas respectivas leis orgânicas, que facultam a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório pelos fiscalizados, sob pena de responsabilização, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos. Implicitamente, a função normativa decorre da utilização de conceitos abstratos, de princípios jurídicos ou da necessidade de dispor sobre organização e procedimento, respeitado o campo da reserva legal⁹.

A **função reintegradora**, prevista no art. 71, §3º, da CF, se refere à competência de imputar débito para fins de ressarcimento ao Erário, nos casos de danos constatados e apurados.

A **função pedagógica** consiste na orientação sobre as melhores práticas de gestão, de caráter educativo, mediante a emissão de *recomendação* para adoção de providências; a realização de eventos e reuniões de trabalho para instruir processos; a expedição de alerta, acerca de fatos que possam comprometer a boa gestão fiscal, o atendimento a deveres legais ou riscos às metas planejadas.

3. AS NOVAS FUNÇÕES

Em estudo anterior, identificamos o *reconhecimento das políticas públicas como instrumentos essenciais da atuação estatal*, pressuposto que culminou no reconhecimento de novas funções dos Tribunais de Contas¹⁰.

⁷ BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). Mandado de Segurança n. 33.092 – DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=9133937> e Mandado de Segurança n. 24.510-7 – DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>.

⁸ Ver sobre o tema FERRAZ, Luciano. Termo de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 43-50, out./dez. 2010; FERRAZ, Luciano. **Novos rumos para o controle da administração pública**. Belo Horizonte, 2003. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais.

⁹ MOTTA, Fabrício. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

¹⁰ MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. **Consultor Jurídico**, 4 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas/>. Acesso em: 9 dez. 2024.



Políticas públicas são ações governamentais processualmente estruturadas e juridicamente reguladas, em diversos níveis e intensidades, com o envolvimento de diferentes atores e instituições, por meio da utilização de variados métodos e estratégias. Ao sintetizar a explicação de políticas públicas na abordagem jurídica com a expressão “o Estado em ação”, Maria Paula Dallari Bucci propõe a aplicação da noção de relação processual como esquema analítico facilitador dos diversos processos jurídicos conduzidos pelo Poder Público. A autora reconhece que todos esses diversos processos (administrativo, legislativo, orçamentário e judicial) envolvem decisões públicas, a despeito de serem regidos por normas próprias. As decisões públicas, por seu turno, envolvem ações governamentais coordenadas e em ampla escala, atuando no enfrentamento de problemas complexos e seguindo uma estratégia¹¹.

A ligação da centralidade das políticas públicas com a identificação das novas funções advém da necessidade de buscar um perfil de atuação adequado ao constitucionalismo atual e às mudanças constitucionais recentes¹². Na ocasião pretérita, anotamos que as funções articuladora, indutora, colaborativa e educadora se amoldariam ao perfil atual do controle externo e teriam *também* inspiração em normas infraconstitucionais. Com feito, as Cortes de Contas têm na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001) importante marco de um processo de modernização¹³ e de constantes ajustes positivos como resposta às inovações da sociedade e da Administração Pública. A LRF começou a sinalizar a necessidade de adaptação: manter as funções já conquistadas e exercidas, mas também aproveitando novas oportunidades de atuação. Nesse sentido, as clássicas funções identificadas pela doutrina, extraídas do art. 71, incisos e parágrafos, da Constituição Federal (fixando as competências e poderes-deveres singulares do Tribunal de Contas da união, de observância compulsória pelos estados-membros),¹⁴ merecem, também, atualização. Simultaneamente ao já

¹¹ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

¹² Edilberto Lima anota: “O primeiro ponto é que os Tribunais de Contas não podem atrapalhar a implementação de boas políticas públicas. Como qualquer outro interessado, os Tribunais de Contas devem observar a vigilância sobre os três I’s. Ser influenciado por ideologias, acomodar-se no conforto da inércia e tomar decisões e fazer recomendações com poucas informações e dados insuficientes constitui sempre um risco, objeto de permanente atenção. Essencial, portanto, que se preparem para avaliar adequadamente as políticas públicas. Fazer diagnósticos errados e, consequentemente, recomendações equivocadas obviamente atrapalha a administração pública. Além disso, fazer recomendações supérfluas, óbvias, também não agrega ao complexo processo que envolve o ciclo das políticas públicas” (LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Os Tribunais de Contas e as políticas públicas: uma introdução. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19-30).

¹³ O processo de reformulação e modernização dos tribunais de contas iniciou-se com o PROMOEX (Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros), de 2005 a 2013, e continua com o Programa qATC (qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas) e com o MMD-TC (Marco de Medição do Desempenho), em sua 5ª etapa de execução (Ciclo 2022). Disponível em: <http://qatc.atricon.org.br/>.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 849-8 – MT. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266565>; BRASIL. Supremo Tribunal



referido processo de modernização do controle externo, a edição de novos diplomas legislativos – como a LINDB, a Lei nº 14.133/21 e as recentes alterações no regime jurídico da improbidade administrativa – tem exigido dos tribunais de contas a busca de novas formas de desenvolver suas competências com o foco plenamente centrado em uma nova Administração Pública e em seu dever de priorizar o cidadão.

A despeito de a categorização de novas funções não ser taxativa, tampouco herméutica, é possível tentar simplificar as novidades propostas no reconhecimento de três novas funções que contemplarão todas as dimensões abordadas no estudo anterior: *educadora* ou *formativa*, *indutora* e *articuladora*. Neste tópico serão analisados os contornos dessas funções e, no tópico posterior, serão investigados os respectivos fundamentos constitucionais.

3.1 FUNÇÃO EDUCADORA OU FORMATIVA

A *função educadora* ou *formativa* não se confunde com a chamada função pedagógica. Com efeito, a referência à *pedagogia* se insere no âmbito de uma relação processual de controle externo e se materializa no estabelecimento de recomendações, determinações, ressalvas e mesmo aplicação de multas com o intuito de evitar a repetição ou prática de falhas formais em ato de gestão que não causaram prejuízo ao erário. A função pedagógica, nesse sentido, leva em consideração a instrumentalidade de cada processo de controle externo (por exemplo, tomada de contas e emissão de parecer prévio) e considera a pequena gravidade de uma falha cometida.

Diferentemente, a *função educadora* ou *formativa* diz respeito à atuação dos Tribunais por meio de suas escolas próprias, com vistas a difundir o conhecimento, treinar servidores e profissionalizar a gestão pública. Trata-se de ações que objetivam capacitar não apenas agentes do controle, mas também gestores, servidores e cidadãos. Vale mencionar que a atuação educadora não se enquadrava como obrigação legal, sendo classificada como uma função específica a partir da edição da Lei nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações e Contratos), que, além de prever o controle externo das aquisições, trouxe novos contornos à atuação dos tribunais de contas, positivando o exercício de atribuições especiais já incorporadas ao cotidiano das funções controladoras, como a capacitação de servidores, jurisdicionados e contratantes com a Administração, através das escolas de contas (art. 173). Percebe-se que a atuação formativa pretende disseminar o conhecimento independentemente de algum processo específico de controle externo, sem relação com o cometimento de qualquer tipo de irregularidade na gestão pública.

É também possível entender que a função educadora objetiva diminuir a assimetria de informações e investir no incremento das capacidades estatais, sendo intuitiva a

Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.779-1 – PE. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266757>.



maior relevância dessa função na capacitação ligada à gestão e controle dos municípios, especialmente daqueles de pequeno porte.

A Escola de Contas do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM-GO), por exemplo, já realizou nove edições do curso de formação de controladores internos. Partindo do pressuposto de que as atividades dos órgãos de controle interno e externo são conexas, embora autônomas, o TCM-GO elegeu a ação de formação como estratégia prioritária¹⁵ para capacitar os controladores internos para ações de verificação, monitoramento das entregas das políticas públicas e da boa e fiscalização da correta aplicação do dinheiro público. Com efeito, o plano de curso propõe o desenvolvimento de competências de avaliação que recai sobre os seguintes objetos: a) procedimentos de controle da administração pública; b) gestão fiscal municipal; e c) procedimentos administrativos (contábil, orçamentário, compras, patrimonial, e atos de pessoal). A competência constitucional do controle interno para “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional” (CF, art.74, IV) obriga à consideração das atividades exercidas pelos órgãos integrantes do sistema de controle interno como essenciais para a efetividade do controle externo. Na mesma linha, o TCE-TO possui o programa “Profissão Gestor”, elaborado com o intuito de orientar gestores públicos sobre temas relevantes da gestão pública. A iniciativa tem entre seus objetivos identificar pontos de melhoria na gestão pública a partir de erros apontados em processos de controle externo. O TCE-AC, por seu turno, firmou parceria com o Sebrae para promover a formação de técnicos e profissionais especializados nas áreas de Programação, Web Design e Privacidade e Proteção de Dados.

Existem exemplos concretos de exercício da função educadora, provavelmente, em todos os Tribunais de Contas, sendo relevante destacar que durante a pandemia da COVID-19, as escolas de contas incrementaram sua atuação nas redes sociais e no YouTube, disponibilizando material robusto e gratuito, de acesso facilitado e universal (TCE-RJ, TCE-SP, TCM-SP, TCE-ES, TCE-PR, dentre outros).

3.2 FUNÇÃO ARTICULADORA

Os dicionários registram significados do verbo *articular* e do substantivo *articulação*, cujas origens etimológicas são comuns, ligados a diversos campos do conhecimento. Ainda que específicos, alguns significados são úteis para os propósitos deste

¹⁵ “Primariamente considera-se o projeto de formação dos agentes de controle interno “como prática estratégica para o sucesso do controle externo”, dado que tal controle é executado cotidianamente dentro das organizações, diferente do controle externo que normalmente é marcado por um distanciamento espaço-temporal das unidades administrativas. Uma integração forte entre ambos pode ampliar o alcance do controle externo em cada organização que opera sob seu “guarda-chuva”, porquanto o controle interno supre sua exigência de capilarização (Avaliação Nacional do Controle Interno baseado no COSO I e IA-CM5)”. TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS, SUPERINTENDÊNCIA DA ESCOLA DE CONTAS. **Plano de Curso. Formação em Controle Interno (Turma 9)**. mimeo, 2024.



estudo: *articulação* pode significar ponto de contato entre duas partes do corpo ou entre dois ou mais ossos; estrutura que confere flexibilidade e permite ajuste entre partes, inter-relação, troca de experiências; *articular*, por seu turno, pode significar unir-se por articulação, entendimento, enfim, acordar-se¹⁶.

Restringindo a análise, é importante lembrar que políticas públicas são planejadas, se desenvolvem e são controladas em um ambiente que conta com a participação de diversos atores e instituições em um conjunto de relações complexas, por vezes individualizáveis. O reconhecimento dessa complexidade é o primeiro pressuposto para o reconhecimento da importância da articulação.

A *função articuladora* consiste na coordenação de instâncias interinstitucionais de diálogo e atuação conjunta dos diversos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas, com a finalidade de incrementar a eficiência e garantir a atuação coerente e confiável da Administração Pública. A reunião desses diversos atores objetiva criar uma agenda comum, facilitando a construção de consensos e a harmonização de entendimentos, com ganho em resolutividade. O foco é não apenas a compreensão do que precisa e está sendo feito, mas também ganhar segurança jurídica por meio do debate institucional qualificado e transparente, envolvendo a pactuação de ações ligadas à atuação de cada um no ciclo das políticas públicas¹⁷. Articular envolve criar uma base comum de informações, diminuindo assimetrias, e buscar formas de integração voltadas à solução compartilhada de problemas.

Com efeito, é possível pensar a função articuladora por meio de sua decomposição em camadas. A primeira camada recorte envolve o reconhecimento da distribuição constitucional de competências com fundamento no *federalismo cooperativo*, princípio que exige diálogos e concertações entre os integrantes da Federação, notadamente nas competências administrativas comuns (art.23, CF). Com efeito, centrado nas ideias de participação e autonomia dos entes integrantes, o federalismo depende da atuação articuladora da União. A segunda camada é composta pelos *atores* – utiliza-se a expressão de forma a abarcar instituições públicas e privadas – que desempenham papéis variados nos diversos momentos processuais do ciclo de políticas públicas. Finalmente, a terceira camada implica no reconhecimento de diversas instituições com assento constitucional com competência para *controle da Administração Pública*: além dos Tribunais de Contas, Ministério Público, agências reguladoras, controles internos, advocacia pública e ouvidorias. A despeito da diversa conformação institucional e do

¹⁶ HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. UOL. Disponível em: https://houaiss.uol.com.br/houaissan/apps/uol_www/v7-0/html/index.php#1. Acesso em: 9 dez. 2024.

¹⁷ MOTTA, Fabício; GOTTI, Alessandra. Articulação: instrumento do Direito e das políticas públicas. **Consultor Jurídico**, 11 fev. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-11/interesse-publico-articulacao-instrumento-direito-politicas-publicas/>. Acesso em: 9 dez. 2024.



delineamento próprio de competências e instrumentos de atuação, existe um amplo campo material com superposição de controles.

A construção de *espaços para articulação* pelos Tribunais de Contas pode envolver participantes com perfil variado, desde que estruturados com base em um sistema de valores, ideias e objetivos com assento constitucional. Desta forma, a depender da política pública de que se trate é possível envolver instituições estatais (de qualquer esfera de governo, da Administração Direta ou Indireta), da sociedade civil (como sindicatos, associações, fundações) e mesmo participantes individuais (especialistas de determinada área). É possível – e, eventualmente, desejável – a participação de atores com interesses conflitantes, desde que possuam qualquer dimensão de interesse comum com o grupo.

Independentemente da área, a essência da função articuladora está na construção de pactuações multipartes, sem caráter coercitivo. Nesse particular, os Tribunais de Contas atuam na busca de soluções consensuais, sem a característica de *veto player* – não se trata de impor ou determinar, mas sim de construir consensos. O reconhecimento da essencialidade dos diálogos interinstitucionais intraestatais e extraestatais, incorporando atores da sociedade, possui um benefício adicional: a incorporação de diferentes pontos de vista e percepções de problemas, tornando a compreensão individual de cada participante mais completa e complexa.

A referência às diversas áreas nas quais se desenvolvem políticas públicas coloca sob relevo a ideia de *intersetorialidade* como uma alternativa à fragmentação de conhecimentos, setores e ações. É justamente a articulação e interdependência entre áreas distintas que permite construir políticas públicas centradas na resolução de problemas complexos que não se restringem a um setor específico do conhecimento ou mesmo a uma unidade específica de organização da Administração Pública. Um exemplo eloquente reside nas políticas para a primeira infância que, a partir do reconhecimento da importância da atenção e da prioridade às crianças de 0 a 6 anos interconectam ações ligadas à saúde, educação, segurança alimentar e proteção contra a violência, por exemplo¹⁸¹⁹.

Reconhecer que problemas complexos são intersetoriais e demandam aplicação de conhecimentos de diferentes áreas e participação de diversos atores, inclusive

¹⁸ Nos termos da Lei nº 13.257/16: “Art. 6º A Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância. Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos”.

¹⁹ Confira: REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **A intersetorialidade nas políticas públicas para a primeira infância**. 2015. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/GUIA-INTERSETORIAL.pdf>



governamentais, robustece a vocação institucional dos Tribunais de Contas para o exercício da função articuladora. Essa vocação deriva da capacidade institucional instalada em razão das competências constitucionais, que abrangem não somente a atividade financeira do Estado como também a avaliação de políticas públicas em todas as áreas. A neutralidade político-partidária também capacita para função de articular, afastando bloqueios e restrições porventura ligados às diferentes compreensões e filiações. Remover obstáculos e fomentar a construção de consensos entre diferentes entes políticos, por exemplo, permite alinhar em torno de uma ideia atores que muitas vezes têm percepção limitada de um problema²⁰.

A ideia de articulação se aproxima da governança por meio de *redes*, nas quais são essenciais o reconhecimento de objetivos comuns, a ausência de hierarquia, a interatividade entre os atores e o respeito dos espaços institucionais individuais. Compartilhar informações, disseminar conhecimento e, eventualmente, compartilhar decisões envolvem uma postura institucional de abertura que não conflita, necessariamente, com a preservação das diferentes autonomias que residem em cada instituição. O envolvimento de instituições com autonomia constitucionalmente assegurada – como Ministério Público e Tribunais de Contas, por exemplo – exige que a internalização institucional do agir articulado seja feito como autolimitação, ou seja, a própria instituição decide limitar e condicionar o seu agir em prol do atendimento de objetivos que são comuns também a outras instituições.

A *articulação* pode envolver níveis variados de integração e proximidade. Em pesquisa sobre a integração de diferentes serviços sociais com vistas à eficiência, Robin Keast, Kerry Brown e Myrna Mandell²¹ apontaram a existência de diferentes relações e graus de integração que podem ser misturados e combinados para atender necessidades e circunstâncias variadas das organizações e mesmo dos serviços prestados. *Cooperação, coordenação e colaboração* – por vezes, tratados quase como se sinônimos fossem – são diferentes ferramentas, com finalidades específicas e um conjunto próprio de estruturas operacionais e refletem o nível de intensidade das conexões institucionais e determinam a posição das respectivas relações no grupo. Nesse sentido, a *cooperação* envolve relações de curto-prazo e informais, nas quais são compartilhadas essencialmente informações: cada organização permanece separada nas relações cooperativas, mantendo recursos e autonomia próprios; trata-se de uma atividade voluntária que envolve, no mínimo, permeabilidade às solicitações dos demais, não requerendo

²⁰ O Tribunal de Contas de Minas Gerais, por exemplo, liderou a articulação de uma iniciativa envolvendo o Governo do Estado e os Municípios de Belo Horizonte e Contagem para despoluir e revitalizar a Lagoa da Pampulha. A formalização foi feita por intermédio de um convênio de cooperação: <https://www.tce.mg.gov.br/TCEMG-governo-estadual-e-prefeituras-de-BH-e-Contagem-assinam-convenio-para-gestao-da-Lagoa-da-Pampulha-na-terca-01-10-.html/Noticia/1111627547>.

²¹ KEAST, Robin; BROWN, Kerry; MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 3, p. 313-341, jan. 2014.



alterações nas operações ou práticas existentes. Já a *coordenação*, fenômeno de maior intensidade, ocorre essencialmente quando há necessidade de especialização e quando há necessidade de alinhamento de práticas e atividades para permitir o crescimento coletivo. Em arranjos de coordenação as organizações continuam separadas, mas apresentam contribuições para um programa de ações conjunto - os esforços envolvem não somente compartilhamento de informações como também planejamento (e, eventualmente, financiamento) compartilhado, envolvendo um maior grau de formalidade e formalização dos ajustes. Finalmente, a *colaboração* se apresenta como o tipo de arranjo mais estável e de longo prazo, com mais intensidade de ligação entre os membros: o desenvolvimento de ações colaborativas depende do estabelecimento de um alto grau de confiança institucional, com os membros se considerando partes interdependentes de um quadro geral, com alinhamento de esforços e recursos para buscar promover uma verdadeira mudança. *Articular* implicará investir na construção de diálogos interinstitucionais e utilizar instrumentos relacionais de intensidade variada, a depender do objeto comum estabelecido e das instituições envolvidas.

Uma iniciativa importante que se liga à função articuladora – com foco nas relações interfederativas – é a Rede Integrar. A rede foi instituída por meio de Acordo de Cooperação firmado entre o TCU, a Atricon e o IRB, com adesão e todos os tribunais de contas brasileiros. O ambiente de cooperação permite, dentre outros avanços, o “compartilhamento e desenvolvimento conjunto de metodologias, processos de trabalho e tecnologias específicas que apoiem a avaliação e fiscalização de políticas públicas descentralizadas” (Artigo 9º, III, do Regimento Interno da Rede Integrar).²²

Exemplo original e impactante do exercício da função articuladora é o Gaepe. No período da pandemia do COVID-19 foi criado o Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação em Rondônia (Gaepe/RO), com o intuito de pactuar medidas emergenciais necessárias no contexto da emergência sanitária visando preservar o processo de ensino-aprendizagem e garantir o retorno seguro às aulas presenciais no momento certo. O Gaepe, posteriormente replicado com peculiaridades em Goiás e Mato Grosso do Sul, foi idealizado pelo Instituto Articule e efetivado em acordo de cooperação com Instituto Rui Barbosa (IRB) e Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) como uma governança interinstitucional de diálogo e pactuação prévia. Em momento posterior foi criado o Gaepe Brasil, institucionalizado por intermédio do Pacto Nacional pela Educação.

A iniciativa reúne os diversos agentes ligados às políticas públicas de educação, sejam eles de planejamento, execução, fiscalização ou julgamento. Sob a iniciativa e

²² Sobre o uso de tecnologias de inteligência artificial pelos Tribunais de Contas: BITENCOURT, Caroline Müller; MARTINS, Luisa Helena Nicknig. A inteligência artificial nos órgãos constitucionais de controle de contas da administração pública brasileira. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 10, n. 3, e253, set./dez. 2023.



coordenação dos Tribunais de Contas, participam da governança o Poder Judiciário, Ministério Público Estadual e de Contas, Defensoria Pública, Secretaria de Estado da Educação, Conselho Estadual da Educação, Undime (União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação) e Uncme (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação), além de gestores da saúde e organizações da sociedade civil. A reunião desses atores consegue criar uma agenda comum a partir da identificação das atribuições de cada qual e do dever geral e buscar eficácia às políticas públicas educacionais. O Gaepe atua buscando a geração de consensos, a harmonização de entendimentos conflitantes e a cooperação, contribuindo para a construção de um ambiente de segurança jurídica e resolutividade nas decisões públicas. A participação de diversas instituições torna a compreensão individual de cada qual mais complexa, em um exercício prático de alteridade que permite entender o que está sendo feito por cada ator com atribuições ligadas à educação. Por meio da realização de estudos, pesquisas, elaboração de recomendações e notas técnicas o Gaepe evita as consequências da ausência de um espaço de diálogo interinstitucional e contribui também para a redução da judicialização de demandas²³.

Outra importante iniciativa de articulação se materializa no projeto Sede de Aprender, iniciativa do Ministério Público do Estado de Alagoas (MP-AL) que objetiva melhorar a qualidade da água nas escolas públicas a partir de pesquisa nos dados do censo escolar que mostrou número expressivo de escolas sem acesso à água potável. O projeto ganhou amplitude nacional por intermédio de acordo de cooperação celebrado entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e Instituto Rui Barbosa (IRB), permitindo que as cortes de todo o país passem a desenvolver atividades semelhantes.

A reflexão sobre a aptidão dos Tribunais de Contas para coordenar instâncias de articulação - como o Gaepe - merece atenção. Inicialmente, essa aptidão se liga à existência de um robusto conjunto de dados da atividade financeira do Estado que contribuem para a realização de diagnósticos variados. A transversalidade das competências do controle externo é outro fator propício, uma vez que os Tribunais de Contas devem controlar a gestão como um todo, e não somente setores determinados. Finalmente, a competência para realizar o controle de legalidade, legitimidade e economicidade

²³ Um exemplo específico da *tecnologia* GAEPE é liderada pelo TCM-PA por intermédio do Programa de Fortalecimento da Educação dos Municípios do Estado do Pará – Etapa Piloto Arquipélago do Marajó: “o projeto constitui uma estratégia inovadora no âmbito do TCM-PA, pois pressupõe um olhar para o território, a fim de transformar realidades e, por conseguinte, promover a entrega efetiva de um direito fundamental. A definição do Arquipélago do Marajó para a realização do projeto piloto deu-se em virtude de a região apresentar cenário de extrema pobreza decorrente de sua economia fragilizada, que resulta em baixos IDH, com os indicadores sociais indicando baixa qualidade da educação, resultante de elevadas taxas de analfabetismo, distorção idade-série e baixo Ideb”. (ATRICON. **Boas práticas dos Tribunais de Contas: projeto Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas**. ATRICON, 2023. E-book. Disponível em: <https://indd.adobe.com/view/6314bdb6-c9af-4f5a-a46f-90ece4b24946>. Acesso em: 10 dez. 2024).



(art.70) impõe ao controlador a existência de compromisso institucional que contribua para o alcance dos objetivos estatais.

Finalmente, o exercício da função articuladora impõe horizontalidade, sem reconhecimento de qualquer hierarquia entre as instituições participantes. Envolver-se na construção de estratégias de ação coletiva exige olhar amplo, que extravase a individualidade de cada instituição²⁴, em prol da eficácia e efetividade.

3.3 FUNÇÃO INDUTORA

A referência a um perfil indutor de Estado é recorrente nas ciências econômicas quando se busca compreender o papel das instituições estatais como propulsoras do desenvolvimento econômico.²⁵ No que se refere à atuação dos Tribunais de Contas, no recorte proposto por este artigo, a questão assume contornos diferentes.

A *função indutora* é caracterizada por um perfil de atuação centrado na persuasão, disseminação da informação e estímulo aos gestores públicos. Trata-se de iniciativas que, como regra, não possuem caráter coercitivo e não redundam na aplicação de penalidades, caracterizando-se como uma *indução à ação*. O exercício das competências do controle externo é utilizado para influenciar ou orientar comportamentos dos atores que participam das políticas públicas, em todas as suas fases, sem a imposição de obrigações específicas. Em última análise, trata-se de ação voltada à qualificação e aperfeiçoamento da tomada de decisão pública. Nessa função, os Tribunais de Contas: a) disponibilizam evidências e também promovem incentivos à criação de evidências²⁶

²⁴ BUCCI, Maria Paula Dallari. MOTTA, Fabrício. Controle de políticas públicas e ciúme institucional. **JOTA**, São Paulo. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional>. Acesso em: 10 dez. 2024.

²⁵ MOTTA, Fabrício; FREITAS, Leonardo Buíssa; FREITAS, Gabriel Buíssa Ribeiro. Atuação estatal por indução: tributação extrafiscal como instrumento de efetivação das políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 137-160, jan./mar. 2021.

²⁶ Ao reconhecer que o conceito de evidência é vago e multidimensional, Maurício Saboya Pinheiro propõe a adoção de um modelo moderado (entre os extremos) de evidências que preserve um espaço de racionalidade para a cognição dos processos sociais e de políticas públicas em uma dada moldura contextual, estabelecendo os seguintes pressupostos epistemológicos fundamentais: “P1) apreender o social, o econômico e o político como sistemas complexos, porém racionalmente analisáveis; P2) considerar os limites do conhecimento em geral, a falibilidade do conhecimento científico e as especificidades do conhecimento em ciências sociais; P3) considerar o status epistemológico (científico) da disciplina ou área de política sob questão; e P4) entender o uso das evidências dentro de uma estrutura geral de ação do policymaker ou de outros stakeholders (conforme o caso), a qual, por sua vez, se especifica dentro de uma moldura contextual”. PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)**, v. 24, p. 17-27, 2020. DOI: 10.38116/bapi24art1. Janine Melo, por seu turno, anota: “[...] evidências podem ser entendidas como dados gerados no âmbito de pesquisas científicas realizadas por universidades e institutos de pesquisa, assim como podem resultar de avaliações internas feitas pelos próprios governos sobre suas políticas. Podem ainda ser encontradas em auditorias de órgãos de controle, em relatórios e notas técnicas produzidas pela burocracia estatal ou ainda como resultado de avaliações externas de consultorias especializadas contratadas pelo poder público. Evidências são produzidas dentro e fora do arcabouço estatal. Dentro do Estado podem estar compiladas como relatórios de acompanhamento de execução físico-financeira, avaliações de desempenho, cadastros, censos populacionais, registros administrativos, entre outros. Fora dele,



para a melhoria do processo de escolhas públicas (fornecendo elementos para a tomada de decisão pública) e da eficiência nas entregas (políticas públicas); b) reúnem, tratam e estruturam dados para fornecer informações qualificadas para o planejamento e execução das políticas e aquisições públicas e também para o controle social; c) aprimoram e difundem *boas práticas*, como a implantação e o desenvolvimento da transparência, da governança, do planejamento, da integridade e da gestão de riscos; e d) realizam diagnóstico situacional de problemas públicos relevantes, com estreita observância do delineamento constitucional de políticas públicas e dos instrumentos normativos de planejamento.

A negativa obrigatoriedade, como regra, visa ao mesmo tempo buscar o convencimento e preservar o espaço decisório do gestor público. Por outro lado, os atos produzidos e as informações disseminadas pelo Tribunal de Contas não podem ser ignoradas e deverão ser analisados, enquanto alternativas para a tomada de decisão. Recomendações, orientações, opiniões técnicas, pesquisas, estudos, acompanhamentos, painéis de monitoramento e referência são manifestações ligadas ao perfil de atuação que se comenta.

É possível perceber um caráter colaborativo, como já descrito por Heloísa Godinho, Márcio Marinot e Wesley Vaz,²⁷ pois o Tribunal de Contas, não se limita a orientar e informar por meio de decisões em processos de contas e de auditorias, mas contribui com a Administração Pública para qualificar a tomada de decisão nos mais variados setores governamentais. Também é perceptível a ligação com a redução das assimetrias de informação e incentivo ao controle social - os mesmos autores arrematam que “a atuação dos tribunais de contas voltada ao abastecimento de informações destinadas ao controle social, de forma simples e clara, está além das clássicas funções elencadas no art. 71 da CF/88, mas encontra respaldo na Lei n. 14.129/2021, conforme se detecta em seu art. 3º, especialmente nos incisos V a VII (incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública; dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão dos recursos públicos; uso de linguagem clara e compreensível a qualquer cidadão)”.

são produzidas pelos centros de pesquisa, universidades e think tanks, podem estar dispersas em materiais de veículos de comunicação ou serem o resultado empírico da vivência profissional de pessoas envolvidas com determinado tema. Evidências podem assumir viés mais científico ou técnico, dependendo de como, por quem e para que são produzidas”. MELLO, Janine. Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. In: KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (orgs.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 771-804. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11121>. Acesso em: 10 dez. 2024.

²⁷ GODINHO, Heloísa Helena Antonácio M.; MARINOT, Márcio Batista; VAZ, Wesley. Impactos da Lei do Governo Digital no controle externo. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lirio do (Coords.). **Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública**: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 221-238.



O Tribunal de Contas da União reconhece a importância de disponibilizar dados consolidados sobre temas públicos complexos e atuais e elabora diversos *painéis de informações* que servem, ao mesmo tempo, para potencializar o controle social e qualificar a decisão dos gestores públicos.²⁸ No mesmo TCU existe outro instrumento que exemplifica a função comentada: trata-se do *painel de referência*, consistente em uma reunião de pessoas com reconhecimento e experiência em determinada área para debater e opinar sobre matéria complexa ligada ao controle externo. A iniciativa contribui para a garantia de qualidade na análise e interpretação de dados, além de estimular e fortalecer o processo de *accountability*²⁹ de desempenho:

*Os painéis de referência contribuem para a mobilização dos atores principais sobre a auditoria a ser realizada, criando expectativa, aumentando a probabilidade de maior repercussão das conclusões da auditoria e contribuindo para que as deliberações do Tribunal ganhem aliados que trabalhem por sua implementação. Ao ouvir atores externos, a equipe de auditoria pode enriquecer sua análise e o Tribunal contribui para fortalecer o controle social e a accountability de desempenho*³⁰.

Outra iniciativa que exemplifica e reafirma o caráter colaborativo da função indutora é o acompanhamento contínuo de programas e planos que envolvam políticas públicas e geram, como produto, painéis de referência. Esses acompanhamentos são instrumentos de controle concomitante, que induzem a correção de rumos e o direcionamento de ações e decisões por parte da Administração Pública. O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), em contínua avaliação das condições de trefegabilidade das rodovias pavimentadas estaduais goianas, mantém um painel de referência com os resultados dessa fiscalização, com o intuito de informar o usuário cidadão, induzir as ações de conservação da malha rodoviária e colaborar com a qualidade da elaboração dos planos de investimento em infraestrutura de transporte rodoviário do Estado de Goiás.³¹

Gerson Sicca e Luiz Henrique Lima analisam duas ações indutoras dos Tribunais de Contas tendo como foco as políticas educacionais realizadas pelos Tribunais de Contas

²⁸ Sobre o Tribunal de Contas da União: GUERRA, Sérgio; HARTMANN, Ivar A. Tribunal de Contas da União: uma análise quantitativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 153-171, abr./jun. 2020.

²⁹ PESSOA, Robertson Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da accountability diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023.

³⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Painel de referência em auditorias**. Brasília: TCU, Segecex, Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud), 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258F9F3BD0158FA1E78195505>. Acesso em: 10 dez. 2024.

³¹ TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **Fiscalização das Rodovias Estaduais**. Disponível em <https://portal.tce.go.gov.br/fiscalizacao-das-rodovias-estaduais>.



dos Estados de Rondônia (TCE-RO) e de Santa Catarina (SC)³². Em Rondônia, o TCE-RO criou o Programa de Aperfeiçoamento da Política de Alfabetização na Idade Certa (PAIC), oferecendo aos gestores públicos apoio técnico especializado com o objetivo de incrementar a efetividade das políticas educacionais, abrangendo: a) organização e análise de dados; b) criação de painéis gerenciais; c) avaliação diagnóstica; d) definição de currículo e concepção de alfabetização na idade certa; e) definição das diretrizes estratégicas de alfabetização e aprimoramento de processos de: f) capacitação inicial e formação continuada; g) monitoramento e avaliação de resultados e h) elaboração do orçamento para a alfabetização na idade certa³³. O TCE-SC, por seu turno, criou o projeto TCE Educação como uma preparação para o controle das políticas de educação:

O objetivo de orientar a fiscalização à verificação do cumprimento das metas e estratégias dos Planos de Educação, tanto sob o enfoque da eficiência e eficácia quanto da regularidade dos atos praticados pelos gestores, e a preocupação de acompanhar a execução daqueles com base em indicadores metodologicamente embasados, conduziu o Tribunal de Contas a um processo de trabalho que associou prioridade ao uso de dados no controle e diálogo interinstitucional. O produto dessa associação são os painéis de monitoramento dos Planos de Educação, construídos em parceria com o Ministério Público Estadual e o Ministério Público de Santa Catarina, no bojo de acordo de cooperação que abarca outros oito órgãos e entidades³⁴.

3.4 COMPLEMENTARIDADE: A AUSÊNCIA DE ENQUADRAMENTO NECESSÁRIO EM UMA ÚNICA FUNÇÃO

A referência a um elenco de funções - identificadas neste estudo como tradicionais ou novas - não implica na separação em compartimentos estanques, como se determinada atuação (consistente, muitas vezes, em um projeto institucional) devesse ser enquadrada obrigatoriamente em uma única função. Ao contrário, todas as funções possuem fundamento nas competências constitucionais e o reconhecimento de novas funções não exclui a possibilidade de que determinado projeto materialize exercício de duas ou mais funções, simultaneamente. Há, ao contrário, complementaridade das funções diante do conjunto constitucional de competências e dos fundamentos jurídicos,

³² SICCA, Gerson dos Santos; LIMA, Luiz Henrique. Os Tribunais de Contas como indutores de soluções consensuais para a educação pública. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 179-206.

³³ Disponível em: <https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2023/04/PAIC-O-que-e-CC%81-e-o-que-entrega-1.pdf>.

³⁴ SICCA, Gerson dos Santos; LIMA, Luiz Henrique. Os Tribunais de Contas como indutores de soluções consensuais para a educação pública. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 179-206.



que serão tratados a seguir. Na acepção escolhida por esse trabalho, como asseverado nos tópicos anteriores, as funções derivam das competências e a identificação de um elenco possui o propósito de clarificar o modo e direcionamento do exercício das atribuições pelos Tribunais de Contas.

Desta forma, é possível que projetos indiquem o exercício de várias funções simultaneamente, materializando mesmo resolutividade no planejamento, execução e gestão de recursos. A ATRICON indicou diversos desses exemplos em todo o país no seu projeto Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas, ideal para a busca de exemplos que confirmem o exercício das funções aqui identificadas³⁵.

4. FUNDAMENTOS DAS NOVAS FUNÇÕES

Em um Estado Democrático de Direito, novas funções de órgãos estatais devem possuir fundamento no ordenamento jurídico-positivo: ou decorrem de alguma inovação normativa ou de nova leitura interpretativa do conjunto normativo já posto. No que se refere aos Tribunais de Contas, o reconhecimento das funções comentadas decorre de ambas as situações.

4.1 PRINCÍPIOS ESTRUTURANTES E COMPROMISSOS MAXIMIZADORES DA REPÚBLICA

Os textos constitucionais devem estabelecer premissas materiais fundantes das políticas públicas em um Estado e em uma sociedade que se pretendem qualificados como de Direito, democráticos e sociais³⁶. Essas premissas fundantes são instituídas sob a forma de valores, objetivos e princípios estruturantes. No campo de interseção comum entre os *princípios da República*, da *Democracia* e do *Estado de Direito* vicejam os fundamentos (art.2º) e os objetivos (3º) da República Federativa do Brasil. Os objetivos da República possuem *caráter jurídico e compromissório*: indicam os fins que devem ser perseguidos nas ações estatais de todos os poderes e instituições com assento constitucional que não integram algum poder. Os objetivos devem ser perseguidos em todos os níveis do federalismo, por todo o aparato do Estado, sendo que toda e qualquer ação estatal deve ser reconduzível direta ou indiretamente a um objetivo.

Lênio Luiz Streck e José Luís Bolzan de Moraes reforçam a importância e a cogência dos objetivos na ação política do Estado:

o caráter compromissório do constitucionalismo vem expresso em sua opção finalística, a qual deve ser obtida pela persecução dos objetivos que indicam os fins da ação

³⁵ ATRICON. **Boas práticas dos Tribunais de Contas: projeto Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas**. ATRICON, 2023. E-book. Disponível em: <https://indd.adobe.com/view/6314bdb6-c9af-4f5a-a46f-90ece4b24946>. Acesso em: 10 dez. 2024.

³⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.



*estatal, delimitando formal e substancialmente as decisões políticas. Além do mais, o estabelecimento de um conteúdo finalístico na Constituição de 1988 funciona como um critério da atividade hermenêutica de desvelamento do conteúdo constitucional, pelo qual todo e qualquer intérprete deverá observar, navegando nas águas cristalinas da opção constituinte*³⁷.

O Estado Brasileiro é também *social*³⁸, pois a Constituição estabelece uma série de *direitos* e *objetivos* que objetivam manter e ampliar conquistas civilizatórias e permitir a transformação da sociedade no rumo sinalizado pelos objetivos: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e, não menos importante, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Dentre os *direitos* o realce recai, sem dúvida sobre os *direitos fundamentais*. Há implícito um *compromisso maximizador* do Estado

³⁷ STRECK, Lenio L.; MORAIS, José Luís Bolzan de. Comentário ao art. 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.; LEONCY, Léo F. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2003, p. 98-101. Na sequência, anotam: "o que há em comum em todas as políticas públicas é o processo político de escolha de prioridades para o governo, tanto em termos de finalidades como em termos de procedimentos, e tal já vem condicionado pelos objetivos constitucionais postos ao Estado Democrático de Direito. As funções públicas estão todas elas, condicionadas pelo cumprimento destes objetivos, ficando sua discricionariedade desenhada por tais conteúdos. Ou seja, a formulação e execução de políticas públicas vêm não apenas sujeitas ao controle de sua regularidade formal, como também de sua destinação adequada ao cumprimento dos fins do Estado. [...] Constitui o art. 3º da Constituição de 1988 um verdadeiro programa de ação e de legislação, devendo todas as atividades do Estado brasileiro (inclusive as políticas públicas, medidas legislativas e decisões judiciais) se conformar formal e materialmente ao programa inscrito no texto constitucional. As políticas públicas podem ser controladas, assim, não apenas em seus aspectos de legalidade formal, mas também no tocante à sua adequação ao conteúdo e aos fins da constituição, que são, entre outros, fundamentalmente, os fixados no art. 3º".

³⁸ "O Estado social, como tipo forjado nas democracias ocidentais, abriga, em síntese, os seguintes sentidos: (1) político - a realização da democracia como modo de organização da sociedade é seu pilar de sustentação. Seu funcionamento é caracterizado pelo reformismo, competição e cooperação política dentro de um compromisso com as instituições em que a disputa democrática ocorre; em contraste com o Estado revolucionário, segundo o qual além de não realizarem as modificações estruturais necessárias, as instituições favorecem a burguesia; (2) econômico-indução e fomento ao desenvolvimento, negociação entre capital e trabalho; formação da classe média; em contraste com o Estado liberal (*laissez faire*), no qual se considera a interferência sobre as relações privadas como sempre destinada a atender interesses especiais, além da crença de que os indivíduos devem se organizar livremente, segundo suas capacidades; (3) social - políticas públicas para a coesão social, assegurando direitos que proporcionem inclusão e participação nos frutos sociais, combinada com o objetivo de produtividade no trabalho; em contraste com a visão liberal, que teme pelo comprometimento da liberdade individual em decorrência de programas governamentais, que, além disso, privilegiam indevidamente determinados setores da sociedade; (4) jurídico - centralidade da noção de cidadania e dos direitos sociais; instrumentos jurídicos de intervenção e pactuação, fundados no interesse coletivo; em contraste com a legalidade liberal-burguesa, centrada nas relações entre indivíduos; (5) aparelho de Estado-estruturação de burocracia pública tecnicamente apta para desempenhar de maneira impessoal funções próprias do Estado, com atuação estratégica na orientação e direção da ação pública; em contraste com a concepção liberal de Estado, que prefere a delegação para que os setores da sociedade regulem suas atividades no limite do necessário, preservando-se a liberdade de ação privada". BUCCI, Maria Paula Dallari. Estado social: uma sistematização para pensar a reconstrução. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1-31, 2023.



com a concretização dos direitos fundamentais, inclusive daqueles decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Constituição (como os princípios da República, da Democracia e do Estado de Direito); há também implícito o condicionamento do exercício de toda e qualquer função pública ao cumprimento dos objetivos da República: todos os poderes devem observância às prioridades constitucionalmente estabelecidas. Na mesma linha de pensamento, ao reconhecer a existência de uma *dimensão de realidade* nos direitos fundamentais para que o compromisso constitucional não se limite à existência de normas sobre o assunto, Ana Paula de Barcellos invoca o dever de monitoramento de políticas públicas como essencial para que ocorra, de fato, impacto na realidade social, da forma mais equitativa possível³⁹.

No amálgama composto pelos princípios republicano e democrático vive a cidadania, apoiada no pilar da legitimidade e titularidade de toda e qualquer forma de poder. A cidadania é, na lição de Cármen Lúcia Antunes Rocha,

*[...] o exercício da liberdade responsável do homem em sua projeção além de si mesmo, no seu encontro com os que partilham a experiência de vida em comum em determina-da sociedade política. O exercício dos direitos inerentes à cidadania é a manifestação republicana e democrática da solidariedade humana em sua experimentação mais amadurecida e racional do homem; é o sentimento da sociabilidade política vivida em sua condicionante jurídica legitimamente aprovada*⁴⁰.

A posição jurídica de cidadão, sendo a cidadania um dos fundamentos do Estado brasileiro, acarreta uma mescla de direitos e deveres que não se limitam à *participação* nos processos políticos eleitorais e legislativos. A participação, aliás, é elemento essencial da busca de *eficácia* da atuação estatal: para além da legitimidade, a participação materializa o compromisso cidadão com a busca de ações e decisões que realmente consigam responder aos problemas da sociedade.

³⁹ “Nada obstante, se o monitoramento e as informações por ele demandadas são fundamentais para a própria promoção dos direitos fundamentais — e sobretudo para a promoção dos direitos dos grupos menos favorecidos socialmente —, monitorar ou não os resultados das políticas públicas não pode ser uma opção livre a cargo dos agentes públicos encarregados dessas políticas. O monitoramento de uma política pública envolve muitas escolhas que exigem não apenas juízos técnicos, mas muitas vezes também políticos. Não se trata de o Direito pretender elaborar um sistema de monitoramento: trata-se, apenas, de impor o dever de que ele exista. Por fim, em quarto lugar, o monitoramento dos resultados das políticas públicas é uma atividade indispensável para que exista informação acerca dessas políticas, de modo a permitir o debate público sobre elas: informações sobre quais as metas que se pretende alcançar com cada política, informações sobre os recursos investidos (inputs), as atividades desenvolvidas e bens fornecidos (outputs), e informações sobre os resultados efetivamente produzidos (outcomes) pelas políticas públicas ao longo do tempo, e considerando as diferentes regiões e grupos sociais. A garantia de respeito, proteção e a promoção de direitos é uma construção democrática que se desenvolve ao longo do tempo, e informação será sempre essencial nesse processo”. BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018.

⁴⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil – traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. p. 111.



A primazia cidadã se manifesta, com igual relevância, no direito de *fiscalizar o Estado* por intermédio de uma série de mecanismos que se enfeixam na atividade que ficou conhecida como *controle social*. Considerando o controle da Administração Pública como *atividade* que objetiva verificar o exercício da ação estatal à devida conformação constitucional (incluindo não somente a legalidade em sentido estrito como também os resultados) é possível reconhecer diversas modalidades de controle, titularizadas constitucionalmente por diferentes atores. Desta forma, compete aos Tribunais de Contas, instituições do Estado responsáveis pelo controle externo, *empoderar* e *qualificar* o controle social, exercido individualmente pelo cidadão e pelas instituições da sociedade civil. *Empoderar* significa atuar decisivamente para investir o cidadão no seu status constitucional de titular de toda forma de poder, ao passo que *qualificar* tem o sentido de contribuir para que esse poder seja exercido com todas as informações públicas e relevantes possíveis, contribuindo para a busca de ações mais eficazes.

A ausência de *visibilidade* torna nulas as possibilidades de controle popular e de participação do cidadão no exercício das atividades da Administração. Na conhecida máxima de Norberto Bobbio, democracia é justamente o governo público em público – transparência é elemento essencial do regime democrático. Não há Estado democrático sem que a sociedade, detentora e destinatária de toda manifestação de poder, tenha assegurado o direito de assistir a toda e qualquer atuação estatal que não esteja – justificadamente e excepcionalmente – protegida por sigilo. Sem *transparência* não há acesso a informações que possibilitem a participação cidadã e o controle social: “direito à informação é direito de liberdade, essencial para a plena efetividade do direito fundamental à liberdade de pensamento; direito de acesso à informação se liga ao princípio da *publicidade*, por estabelecer condutas ativas exigíveis do Estado para tornar-se visível”⁴¹.

A competência para verificar o atendimento dos diversos deveres públicos que materializam o direito cidadão à *transparência* e o amplo acesso à informação, nos termos do artigo 70 e seguintes da Constituição Federal, é fundamento para a atuação indutora e articuladora dos Tribunais de Contas. A *transparência* torna mais complexa e completa a visão das ações governamentais por meio da divulgação de dados públicos

⁴¹ MOTTA, Fabrício. Publicidade administrativa e sua conformação constitucional. In: MARARA, Thiago (Coord.). **Princípios de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 365-382. Na sequência, sobre a *distinção entre publicidade e transparência*: “Entende-se a **publicidade** como característica do que é público, conhecido, não mantido secreto. **Transparência**, ao seu turno, é atributo do que é transparente, límpido, cristalino, visível; é o que se deixa perpassar pela luz e ver nitidamente o que está por trás. A transparência exige não somente *informação disponível*, mas também *informação compreensível*. Os atos administrativos devem ser públicos e transparentes – públicos porque devem ser levados a conhecimento dos interessados por meio dos instrumentos legalmente previstos (citação, publicação, comunicação, etc.); transparentes porque devem permitir entender com clareza seu conteúdo e todos os elementos de sua composição, inclusive o motivo e a finalidade, para que seja possível efetivar seu controle. Sob essa ótica, pode-se falar em **transparência** como substrato material do princípio da publicidade”.



ou sob tutela dos órgãos e entidades da Administração Pública, instrumentalizando os direitos à participação e controle social. Aplicada às *políticas públicas*, na atuação do controle externo,

*[...] a transparência permite que os indivíduos possam entender com mais propriedade sobre os espaços de investimento público, as táticas de implementação das ações governamentais, seus atores, as informações relacionadas à concretização das políticas públicas, bem como os resultados que atingem o dia a dia dos cidadãos. Ao disponibilizar informações, a transparência não só permite como qualifica o controle social, permitindo que os cidadãos estejam munidos de dados relevantes para o contraste de suas necessidades e desejos para com as ações da Administração*⁴².

A Atricon (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) possui reconhecida iniciativa de promoção e avaliação da transparência das informações dos estados e municípios: trata-se do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), cuja efetivação permite comparações e incentiva melhorias. O programa tem como ferramenta essencial o Radar da Transparência Pública, plataforma online que divulga os índices de transparência ativa de órgãos públicos em todo o Brasil, conduzido pelos Tribunais de Contas e controladores Internos⁴³.

Finalmente, o dever público-estatal de buscar maior eficiência, eficácia e efetividade instrumenta o controle externo para alcançar não somente os meios empregados para atingir as finalidades consagradas pelo ordenamento como também para verificar os resultados dessa atuação. Há um dever constitucional de o Estado atingir resultados que contribuam efetivamente para o atendimento dos objetivos constitucionalmente estabelecidos e, pela mesma razão, é dever do controle externo contribuir para o melhor cumprimento possível desses deveres ligados às políticas públicas. Diogo de Figueiredo Moreira Neto anota que o “dever funcional de proporcionar resultados concretos e efetivamente materializados” *expande a atuação do controle*,

[...] assim ampliado para se tornar também prospectivo, tanto em sede política, quanto em sede jurídica, registra o empenho e o aprofundamento cada vez mais intenso dos aparelhos administrativos e judiciários do Estado, voltados ao controle de políticas públicas, neles destacadas as preocupações com a eficiência e a economicidade, tanto em sua formulação e execução, como, sobretudo, quanto a seus resultados. É uma expansão que abrange, assim, todo o espectro temporal e todos os desdobramentos prováveis, cada vez mais importantes, por devolverem aos cidadãos a segurança quanto a seu

⁴² MOTTA, Fabricio; NAVES, Fernanda Moura Ribeiro. Políticas públicas de transparência e combate à corrupção: o papel dos Tribunais de Contas. In: PEDRO, Ricardo; NETO, Eurico Bitencourt; GOMES, Carla Amado (Org.). **Em nome da transparência no Direito Administrativo**. 1. ed. Lisboa, Portugal: Almedina, 2023, v. 1, p. 547-565.

⁴³ Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/>.



próprio futuro e a de seus respectivos países e por abrir-lhes a possibilidade de participarem mais intensamente e com proveito geral, no governo e na administração do que é legitimamente seu – a res publica –, ao mesmo tempo em que se beneficiam, em participando, ao abrirem novas oportunidades de exercer, sob novas modalidades, sejam diretas ou indiretas, as saudáveis práticas da democracia⁴⁴.

Em conclusão parcial, é possível reconhecer que: a) os compromissos maximizadores decorrentes dos princípios da República, da Democracia e do Estado de Direito impõem a toda e qualquer ação estatal direcionamento voltado ao alcance dos objetivos constitucionais, ao mesmo tempo em que implicam comprometimento com a realização dos direitos fundamentais na maior extensão possível; b) a titularidade cidadã do poder implica na primazia do controle social e no dever estatal – sobretudo, do controle externo – de criar e potencializar os instrumentos para o pleno exercício dessa modalidade de controle: promover e cobrar transparência e amplo acesso à informação, além de produzir informações socialmente relevantes a partir dos dados públicos; e c) o dever de eficiência, eficácia e economicidade é exigível de todo o Estado e, para os Tribunais de Contas, se manifesta também na estruturação de ações e atividades que contribuam para que os órgãos e entidades estatais possam alcançar os seus objetivos.

4.2 DEVER DE INTEGRIDADE E APRENDIZADO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS: FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A *fiscalização financeira* abrange toda a atividade financeira do Estado: obtenção, gestão e aplicação de recursos públicos. A *fiscalização orçamentária* está contida na fiscalização financeira, em sentido amplo, muito embora tenha como objeto específico as leis orçamentárias. Nesse sentido, a Constituição de República estabelece regras para o processo de formação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, existindo ainda regras infraconstitucionais sobre o tema⁴⁵. A execução orçamentária também é foco de verificação, compreendendo todas as etapas de realização da despesa pública – com efeito, a fiscalização do orçamento não se limita ao cumprimento das normas, abrangendo também a verificação da execução de programas, projetos e atividades e o controle de resultados.

O plano plurianual (PPA) é um dos principais instrumentos de planejamento governamental ao qual incumbe, de forma regionalizada, estabelecer as *diretrizes, objetivos e metas* da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas

⁴⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018 (Capítulos 9 e 10, p. 166-223).

⁴⁵ Regras materializadas, em especial, na Lei nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).



decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art.165, §1º). *Diretrizes* orientam escolhas e estabelecem estratégias; *objetivos* e *metas* são aferidos por indicadores que devem permitir mensurar o desempenho da ação pública. Todos esses conceitos se ligam, obrigatoriamente, à produção de *resultados*, ou seja, mudanças na realidade social prometidas por meio dos compromissos maximizadores comentados anteriormente. O PPA precede a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) que, por seu turno, contempla as metas e prioridades e estabelece as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual (LOA).

As leis orçamentárias são instrumentos essenciais para a consecução de políticas públicas não apenas na dimensão financeira como também nas dimensões técnica, política e social. Reforçando a importância e a cogência das leis orçamentárias como instrumentos de planejamento, a Constituição prevê os deveres jurídicos de *monitoramento* e *avaliação* de políticas públicas como atividades de aprendizado voltado à eficácia e efetividade: os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei (art.37, §16) e as leis orçamentárias devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação (art.165, §16). Os dois dispositivos, inseridos na Constituição por intermédio da Emenda Constitucional nº 109/21, permitem vislumbrar a intenção de monitoramento e avaliação sejam utilizados para “tornar mais complexos os processos de planejamento e decisão sobre gastos públicos, em um movimento contínuo de aprendizado voltado ao aprimoramento dos processos alocativos e decisórios”⁴⁶. A referência ao *aprendizado* - que pode também ser interpretada como retroalimentação - impõe uma visão mais complexa das leis orçamentárias, alinhada com o ciclo das políticas públicas. Com efeito, o que se espera é que o cumprimento dos deveres públicos de *monitoramento* e *avaliação*, com a posterior comunicação ao Legislativo, permita o debate parlamentar mais qualificado a respeito das ações orçamentárias necessárias para a eficácia das políticas públicas. Trata-se de medida importante para a gestão eficaz dos gastos públicos, inclusive para evitar, por exemplo, o aporte de novos recursos para políticas públicas que necessitem de ajustes (o que se teria percebido por intermédio do monitoramento e da avaliação)⁴⁷.

⁴⁶ BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021.

⁴⁷ A Lei nº 14.791/23, LDO da União para orientar a elaboração da lei orçamentária de 2024, dispôs no artigo 16: “Art. 16. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na Lei Orçamentária de 2024 e nos créditos adicionais e a sua execução deverão: I - atender ao disposto no art. 167 da Constituição e aos limites individualizados de despesas primárias de que trata a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023;II - propiciar o controle dos valores transferidos conforme o disposto no Capítulo V e dos custos das ações;III - quando for o caso, considerar informações sobre a execução física das ações orçamentárias e os resultados de avaliação e monitoramento de políticas públicas e programas de Governo, em observância



A despeito das diversas definições possíveis, *monitoramento* pode ser enxergado como uma espécie de “acompanhamento cotidiano da execução de uma política pública, servindo como um instrumento de organização de dados e de correção de rotas de pequeno alcance ao longo das diversas fases de uma política pública, como a formulação, tomada de decisão e, principalmente, a implementação”⁴⁸. Ou seja, na prática, o monitoramento é o microcosmo da avaliação de políticas públicas, com ações que posteriormente alimentarão uma avaliação estrutural sobre as limitações e as virtudes de determinada política pública⁴⁹.

Em se tratando de políticas públicas, não se concebe a referência à *avaliação* como etapa de aferição que ocorre, necessariamente, ao final de um processo ou ciclo.⁵⁰ Ao contrário, *avaliação* pode ser entendida como o “conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex post* de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência)”⁵¹. Nesse sentido, no que pertine ao *momento* de realização a avaliação pode ocorrer antes do início da implementação (*ex ante*); durante, como síntese de informações da política em execução; e posteriormente (*ex post*), para comparações e aferição de resultados⁵².

ao disposto no § 16 do art. 165 da Constituição; e IV - indicar a localização geográfica da despesa no nível mais detalhado possível, por meio do subtítulo, sem prejuízo de outras formas de regionalização do gasto, de que trata o § 2º”.

⁴⁸ BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021.

⁴⁹ “Diferentemente da avaliação, o monitoramento consiste no acompanhamento sistemático da execução das políticas públicas que estão sendo conduzidas pelos órgãos da administração federal. Ele é indispensável para detectar possíveis falhas (de diagnóstico, desenho ou implementação) e indicar soluções tempestivas que contribuam para mudanças de rumo, garantindo o alcance dos resultados almejados”. BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027**. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027/manual-do-ppa-2024-2027-1.pdf, Acesso em 8 nov. 24.

⁵⁰ TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 171-205, out./dez. 2022.

⁵¹ JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 38-61, jul./dez. 2020.

⁵² Vanice Valle posiciona o momento e os objetivos da avaliação que se espera: “A análise detalhada do que se tenha passado ao longo de todo o ciclo de construção e execução de uma determinada política pública é o estágio mais revelador de toda a atuação da Administração no enfrentamento daquele específico problema público. Muito mais do que explicitar se resultados projetados foram alcançados segundo uma métrica pré-estabelecida no momento da formulação; a avaliação, caso bem executada, revela todo o contexto de relacionamento entre o problema público original, e a intervenção desenvolvida pela Administração. E afinal,



A conjugação do disposto nos artigos 37, §16 e art.165, §16 necessita ser pautada pela compreensão de que diferentes órgãos e entidades, no limite de suas competências constitucionais, devem realizar monitoramento e avaliação de políticas públicas. O monitoramento que se espera do órgão que capitaneia a execução de uma política pública, por exemplo, é diferente daquele realizado pelo controle interno do ente da federação. O mesmo entendimento se aplica ao exercício das competências de controle externo, amparando a compreensão sobre as referidas novas funções dos Tribunais de Contas.

No texto original da Constituição, a competência para a realização de fiscalização operacional (art.70 e art.71, IV) é o suporte para o controle de políticas públicas, em sentido amplo, e a *auditoria operacional* e o *acompanhamento* são instrumentos processuais que materializam essa fiscalização. Em análise histórica, anota Conrado Tristão:

... o TCU passou a verificar os resultados da administração pública antes mesmo que o ordenamento jurídico lhe tivesse atribuído mandato expresse para efetuar controle operacional. Com base em sua competência para realizar “inspeções”, conferida pela Constituição de 1967, o tribunal passou a fazer exames qualitativos dos gastos públicos, o que foi chamado de “auditorias programáticas”. Além disso, o tribunal já começava a se preocupar com a absorção das práticas internacionais mais avançadas em termos de controle operacional, trazendo funcionários de outras entidades de fiscalização para ministrar treinamentos e enviando os seus próprios funcionários para o exterior⁵³.

O Tribunal de Contas da União define auditoria operacional como “[...] o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento”⁵⁴. Desta forma, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade são dimensões de desempenho que podem ser auditadas em conjunto ou isoladamente.

O acompanhamento, por sua vez, é uma ação de controle realizada concomitantemente à execução dos atos de gestão, de forma periódica ou contínua, visando prevenir

esse é o ponto principal — entender quais os efeitos reais da estratégia eleita e executada pela Administração sobre o problema público. Pode resultar da avaliação — ou mesmo de estágios anteriores a ela — a percepção de que o diagnóstico do problema público se revelou insuficiente ou inadequado de origem; ou ainda se a dinâmica que é própria das relações sociais determinou o afastamento dessa diagnose inicial, que teria sido correta ab initio, mas se descaracterizou com o curso do tempo”. VALLE, Vanice. Queremos mesmo avaliação em políticas públicas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 21 nov. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-21/queremos-mesmo-avaliacao-em-politicas-publicas/>. Acesso em: 10 dez. 2024.

⁵³ TRISTÃO, Conrado. Tribunais de Contas e Controle Operacional da Administração. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (orgs). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020.

⁵⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 4.ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.



a ocorrência de irregularidades ou de danos ao Erário, corrigir rumos na execução de políticas públicas e colaborar com o atingimento das metas traçadas nos planos orçamentários. O acompanhamento possui a característica de permitir verificações do controle externo enquanto os atos são praticados, tornando a atuação do Tribunal de Contas mais contemporânea e efetiva.

Em conclusão parcial, as inovações constitucionais materializadas no art. 37, §16 e art.165, §16 positivaram de forma inequívoca o dever constitucional de monitoramento e avaliação de políticas públicas e a necessidade de que os respectivos resultados sejam considerados nas leis orçamentárias, tornando cogente o aprendizado voltado à efetividade e eficácia das políticas públicas. No âmbito de competências dos Tribunais de Contas, as inovações complementam a fiscalização operacional, prevista já no texto original da Constituição como instrumento vocacionado à análise de políticas públicas.

4.3 NORMAS INTERNACIONAIS DE AUDITORIA

Orientações técnicas profissionais - consideradas como normas em sentido amplo - objetivam conferir credibilidade e qualidade por meio da observância de padrões, rotinas e procedimentos reconhecidos. Sob o prisma estritamente jurídico, normas técnicas como cartilhas e guias podem ser considerados, em primeira análise, como instrumentos jurídicos não impositivos (*soft law*) - se não forem recebidos pelo ordenamento jurídico (por intermédio da adstrição à competência formal e material para edição), não possuirão efeitos obrigatórios. Trata-se de instrumentos que possuem importância na interpretação das normas, na padronização de procedimentos e na indicação de padrões de condutas.

As Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), são editadas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) e visam conferir consistência, qualidade e eficácia na atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). Novamente sob o prisma estritamente jurídico, a obediência às normas internacionais de auditoria é voluntária, sendo reconhecido no espaço da autonomia de cada Tribunal de Contas um campo de normatividade implícita para disciplinar o exercício de suas competências constitucionais. Entretanto, é comum e sobretudo desejável que as normas sejam seguidas em razão da confiabilidade das orientações (por ser fruto da aplicação de conhecimentos técnicos e metodologias internacionalmente reconhecidos) e credibilidade da instituição (ligada à percepção de competência e integridade da entidade). Nesse sentido:

As vantagens são evidentes, pois trazem a imediata mudança de cultura para dentro da organização, com reflexos no redesenho dos processos internos e melhora do desempenho, com ganhos de produtividade, padronização de procedimentos e harmonização de entendimentos. Permite ainda maior troca de informações com outros órgãos



*de controle, aumenta o grau de confiança da sociedade no processo de tomada de decisões, propicia julgamentos mais uniformes, evita esforços repetitivos, melhora a qualidade dos relatórios de auditoria, gerando maior segurança jurídica para os gestores públicos*⁵⁵.

No Brasil, o Instituto Ruy Barbosa - IRB incorpora normas internacionais de auditoria mediante consulta pública, tradução e adaptação ao ambiente jurídico-institucional e posterior aprovação e divulgação como Normas de Auditoria do Setor Público (NBASP). As normas são divulgadas para todos os Tribunais de Contas do Brasil e, geralmente, são realizados fóruns de discussão e iniciativas de treinamento. Neste tópico, identificaremos as normas que possuem relação com as novas funções dos Tribunais de Contas.

O dever contribuir para o incremento da capacidade institucional da Administração Pública e também de investir na construção da capacidade própria dos tribunais é tratado nos Princípios 7 e 12 da NBASP 12⁵⁶:

Princípio 7- Promoção de aperfeiçoamento da Administração Pública, sendo uma fonte confiável de conhecimento e de orientação objetiva e independente

47. Os Tribunais de Contas devem alcançar e manter junto à sociedade, aos demais Poderes do Estado e às entidades fiscalizadas, um elevado nível de credibilidade, confiança e respeito públicos, transmitindo segurança por meio de atuação caracterizada pela objetividade, neutralidade, independência e imparcialidade. 48. O trabalho dos Tribunais de Contas deve basear-se no julgamento profissional independente e em uma análise sólida e profunda. 49. Os Tribunais de Contas devem contribuir para o debate sobre o aperfeiçoamento da Administração Pública, sem comprometer sua independência. 50. Os Tribunais de Contas devem usar seu conhecimento e experiência para promover mudanças benéficas na Administração Pública. 51. Os Tribunais de Contas podem cooperar com instituições acadêmicas, públicas ou privadas, e manter relações formais com associações profissionais, desde que não comprometam a sua independência, autonomia e objetividade. 52. É recomendável que os Tribunais de Contas desenvolvam e regularmente sistemática de avaliação de desempenho institucional quanto ao exercício da auditoria do setor público, no intuito de avaliar, periodicamente, se o Legislativo, os auditados e os cidadãos percebem que os Tribunais de Contas são efetivos e contribuem para o aperfeiçoamento da Administração Pública.

[...]

⁵⁵ CARVALHO NETO, Antonio Alves et al. **Sistema de Controle Interno da Administração Pública na União Europeia e no Brasil**. Belo Horizonte : Fórum, 2019.

⁵⁶ Anteriormente conhecida como ISSAI 12, foi incorporada mediante consulta pública e adaptação ao ambiente institucional brasileiro à estrutura da NBASP em 2015. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-12-Valor-e-Beneficio-dos-TCs.pdf>.



Princípio 12- Construção de capacidade por meio de promoção de aprendizagem e de compartilhamento de conhecimento.

82. Os Tribunais de Contas devem promover o desenvolvimento profissional contínuo, que contribua para a excelência do indivíduo, da equipe e da organização. 83. Os Tribunais de Contas devem ter uma estratégia de desenvolvimento profissional, incluindo a formação baseada nos níveis mínimos de qualificação, experiência e competência necessários para realizar auditoria. 84. Os Tribunais de Contas devem desenvolver e promover o aperfeiçoamento da legislação e dos sistemas, ou ferramentas, que contribuam para o desenvolvimento profissional de seus servidores. 85. Os Tribunais de Contas devem garantir que seus servidores tenham as competências profissionais e o apoio de colegas e da gestão para realizar seu trabalho. 86. Os Tribunais de Contas devem incentivar o intercâmbio de conhecimento e a capacitação de seus servidores. 87. Os Tribunais de Contas devem aproveitar o trabalho de outros Tribunais de Contas, do Controle Interno e da auditoria interna de entidades governamentais e, com eles e com outras instituições de fiscalização e controle, construir redes para se manterem a par das questões emergentes e promoverem o intercâmbio de conhecimento.

A NBASP 100, ao identificar os princípios fundamentais da auditoria no setor público, estabelece os objetivos da auditoria⁵⁷:

[...] 17. O ambiente da auditoria do setor público é aquele no qual governos e outras entidades do setor público são responsáveis pelo uso de recursos provenientes de tributação e outras fontes, para a prestação de serviços aos cidadãos e outros beneficiários. Essas entidades devem prestar contas de sua gestão e desempenho, assim como do uso dos recursos, tanto para aqueles que proveem os recursos como para aqueles que dependem dos serviços prestados com a utilização de tais recursos, incluindo os cidadãos. A auditoria do setor público ajuda a criar condições apropriadas e a fortalecer a expectativa de que as entidades do setor público e os servidores públicos desempenharão suas atribuições de modo efetivo, eficiente, ético e em conformidade com as leis e os regulamentos aplicáveis. 18. Em geral, a auditoria do setor público pode ser descrita como um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidências para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios aplicáveis. A auditoria do setor público é essencial, pois fornece aos órgãos legislativos e de controle, bem como aos responsáveis pela governança e ao público em geral, informações e

⁵⁷ Aprovada como "Princípios Básicos de Auditoria Governamental" em 2001; revisada, atualizada e renomeada como ISSAI 100, foi incorporada mediante consulta pública à estrutura da NBASP em 2017. As mudanças editoriais da ISSAI 100 realizadas em 2019 foram incorporadas à versão da NBASP 100 em 2021. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-100-Princípios-Fundamentais-de-Auditoria-do-Setor-Publico.pdf>.



avaliações independentes e objetivas acerca da gestão e do desempenho de políticas, programas e operações governamentais.

As normas internacionais de auditoria abordam também tipos processuais e estabelecem distinções conceituais ligadas à atividade de controle externo. Importante fazer referência, por exemplo, ao disposto na Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020 (correspondente à “GUID 9020 – Evaluation of Public Policies” da INTOSAI) sobre as distinções entre auditoria operacional e avaliação de políticas públicas:

Enquanto o cerne da auditoria operacional é a avaliação da economicidade, da eficiência ou da efetividade, o cerne da avaliação de políticas públicas é a avaliação do impacto global de uma política, de curto e longo prazo (o qual geralmente requer considerar outras políticas que têm efeito no mesmo campo), e a avaliação da sua utilidade. Em resumo, pode-se considerar que a avaliação é uma atividade muito ampla que abarca diversos tipos de auditoria, dentre os quais a auditoria operacional. A avaliação pode utilizar ferramentas, métodos ou resultados da auditoria operacional, mas com um outro objetivo, conforme indicado no parágrafo anterior. A avaliação de políticas públicas tem características e objetivos próprios que precisam ser explicados⁵⁸.

5. CONCLUSÃO

O artigo examina as transformações no modo de exercício das competências dos Tribunais de Contas (TCs), reconhecendo funções clássicas e identificando novas funções que surgem em resposta às demandas contemporâneas da gestão pública, transparência e controle social.

Inicialmente, é abordada a evolução do conceito de função estatal no contexto constitucional, incluindo a função controladora como essencial ao Estado Democrático de Direito, baseado no princípio da separação de poderes. As funções tradicionais dos Tribunais de Contas, como fiscalizadora, judicante, consultiva e sancionadora, são analisadas à luz da Constituição, refletindo sobre sua importância na fiscalização da gestão pública. O artigo propõe a ampliação desse papel, com o reconhecimento de novas funções — educadora, indutora e articuladora —, alinhadas às necessidades atuais da Administração Pública e à efetividade das políticas públicas.

As novas funções identificadas encontram fundamento nos compromissos maximizadores do Estado, como a realização dos objetivos da República e dos direitos fundamentais, a promoção da transparência e o dever de eficiência, sendo a atuação dos TCs parte essencial na materialização desses compromissos. A titularidade cidadã do poder

⁵⁸ INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas**. Tradução da GUID 9020 – Evaluation of Public Policies. Brasília: IRB, 2022. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2024.



e a transparência nas ações estatais são fundamentais para o fortalecimento do controle social, cabendo às instituições de controle fomentar essas práticas para garantir a legitimidade e efetividade das ações públicas. O dever de integridade e aprendizado das leis orçamentárias, materializado na Constituição da República em diferentes dispositivos, também implica na necessidade de um novo perfil de atuação centrado no monitoramento e avaliação das políticas públicas.

O reconhecimento das novas funções dos Tribunais de Contas, centradas no bloco de competências constitucionais, representa um avanço crucial para a construção de uma Administração Pública mais eficiente, transparente e comprometida com a efetividade das políticas públicas. As novas funções, fundamentadas em princípios constitucionais e no compromisso com a transparência, a cidadania e a eficiência, consolidam o papel dos TCs como protagonistas no fortalecimento do controle social e na promoção dos objetivos da República, contribuindo para a concretização dos direitos fundamentais e a melhoria contínua da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ATRICON. **Boas práticas dos Tribunais de Contas: projeto Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas**. ATRICON, 2023. E-book. Disponível em: <https://indd.adobe.com/view/6314bdb6-c9af-4f5a-a46f-90ece4b24946>. Acesso em: 10 dez. 2024

BARCELLOS, Ana Paula de. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018.

BITENCOURT, Caroline Müller; MARTINS, Luisa Helena Nicknig. A inteligência artificial nos órgãos constitucionais de controle de contas da administração pública brasileira. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 10, n. 3, e253, set./dez. 2023.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Estado social: uma sistematização para pensar a reconstrução. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 8, n. 1, p. 1-31, 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. MOTTA, Fabrício. Controle de políticas públicas e ciúme institucional. **JOTA**, São Paulo. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/controle-de-politicas-publicas-e-ciume-institucional>. Acesso em: 10 dez. 2024.

CABRAL, Flávio Garcia. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988? **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 85, p. 161-183, jul./set. 2021.



CABRAL, Flávio Garcia. O Tribunal de Contas da União é um órgão político? **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 7, n. 1, p. 237-284, jan./abr. 2020.

CARVALHO NETO, Antonio Alves et al. **Sistema de Controle Interno da Administração Pública na União Europeia e no Brasil**. Belo Horizonte : Fórum, 2019.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CHAGAS, Gabriel Pinheiro; CAMMAROSANO, Márcio. O controle externo da Administração Pública e a tripartição de Poderes. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 97-118, jan./mar. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017.

FERRAZ, Luciano. **Novos rumos para o controle da administração pública**. Belo Horizonte, 2003. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Minas Gerais.

FERRAZ, Luciano. Termo de Ajustamento de Gestão (TAG): do sonho à realidade. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 43-50, out./dez. 2010.

GODINHO, Heloísa Helena Antonácio M.; MARINOT, Márcio Batista; VAZ, Wesley. Impactos da Lei do Governo Digital no controle externo. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). **Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública**: a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 221-238.

GUERRA, Sérgio; HARTMANN, Ivar A. Tribunal de Contas da União: uma análise quantitativa. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 80, p. 153-171, abr./jun. 2020.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **NBASP 9020 – Avaliação de Políticas Públicas**. Tradução da GUID 9020 – Evaluation of Public Policies. Brasília: IRB, 2022. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2024.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais em uma perspectiva sistêmica, plural e progressista: conceitos, tipologias e etapas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 38-61, jul./dez. 2020.

JORDÃO, Eduardo Ferreira; CUNHA, Luiz Filipe Esteves. O TCU, os particulares contratados pela administração e a jabuticaba: a excepcionalidade da orientação atual do tribunal no direito comparado. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 89, p. 217-250, jul./set. 2022.

KEAST, Robin; BROWN, Kerry; MANDELL, Myrna. Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração. **Revista do Serviço Público**, v. 63, n. 3, p. 313-341, jan. 2014.



LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Os Tribunais de Contas e as políticas públicas: uma introdução. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19-30.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo - teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 8. ed. São Paulo: Método, 2019.

MELLO, Janine. Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. In: KOGA, Natália Massaco; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MELLO, Janine; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya (orgs.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 771-804. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11121>. Acesso em: 10 dez. 2024.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

MOTTA, Fabrício. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MOTTA, Fabrício. Publicidade administrativa e sua conformação constitucional. In: MARARA, Thiago (Coord.). **Princípios de direito administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 365-382.

MOTTA, Fabrício; FREITAS, Leonardo Buíssa; FREITAS, Gabriel Buíssa Ribeiro. Atuação estatal por indução: tributação extrafiscal como instrumento de efetivação das políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 21, n. 83, p. 137-160, jan./mar. 2021.

MOTTA, Fabrício; GODINHO, Heloísa. Processo de modernização e novas funções dos Tribunais de Contas. **Consultor Jurídico**, 4 ago. 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-ago-04/interesse-publico-processo-modernizacao-novas-funcoes-tribunais-contas/>. Acesso em: 9 dez. 2024.

MOTTA, Fabrício; GOTTI, Alessandra. Articulação: instrumento do Direito e das políticas públicas. **Consultor Jurídico**, 11 fev. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-fev-11/interesse-publico-articulacao-instrumento-direito-politicas-publicas/>. Acesso em: 9 dez. 2024.

MOTTA, Fabrício; NAVES, Fernanda Moura Ribeiro. Políticas públicas de transparência e combate à corrupção: o papel dos Tribunais de Contas. In: PEDRO, Ricardo; NETO, Eurico Bitencourt; GOMES, Carla Amado (Org.). **Em nome da transparência no Direito Administrativo**. 1. ed. Lisboa, Portugal: Almedina, 2023, v. 1, p. 547-565.

MOTTA, Fabrício; VIANA, Ismar. Competência para execução de multas aplicadas pelos Tribunais de Contas. **Consultor Jurídico**, 16 set. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-16/interesse-publico-competencia-execucao-multas-aplicadas-pelos-tcs>. Acesso em: 9 dez. 2024.

MOUTINHO, Donato Volkers. **Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de contas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.



PESSOA, Robertonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da accountability diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)**, v. 24, p. 17-27, 2020. DOI: 10.38116/bapi24art1.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **A intersectorialidade nas políticas públicas para a primeira infância**. 2015. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/GUIA-INTERSETORIAL.pdf>

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e federação no Brasil – traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

SICCA, Gerson dos Santos; LIMA, Luiz Henrique. Os Tribunais de Contas como indutores de soluções consensuais para a educação pública. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 179-206.

STRECK, Lenio L.; MORAIS, José Luís Bolzan de. Comentário ao art. 3º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L.; LEONCY, Léo F. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur/Almedina/IDP, 2003, p. 98-101.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 22, n. 90, p. 171-205, out./dez. 2022.

TEIXEIRA, Edinei Silva; DEZAN, Sandro Lucio. Os contornos do ativismo administrativo do Tribunal de Contas da União postos pelo artigo 90 da Lei das Estatais. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 24, n. 98, p. 187-214, out./dez. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de auditoria operacional**. 4.ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Painel de referência em auditorias**. Brasília: TCU, Segecex, Secretaria de Métodos Aplicados e Suporte à Auditoria (Seaud), 2013. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258F9F3BD0158FA1E78195505>. Acesso em: 10 dez. 2024.

TRISTÃO, Conrado. Tribunais de Contas e Controle Operacional da Administração. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (orgs). **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Almedina, 2020.

VALLE, Vanice. Queremos mesmo avaliação em políticas públicas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 21 nov. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-21/queremos-mesmo-avaliacao-em-politicas-publicas/>. Acesso em: 10 dez. 2024.