

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de direito
Especialização em Direito Administrativo

Carolina Gomes Rosado

**O CONTROLE TÉCNICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS CRITÉRIOS DE
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma avaliação das decisões do TCE/MG.**

Belo Horizonte
2021

Carolina Gomes Rosado

**O CONTROLE TÉCNICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS CRITÉRIOS DE
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma avaliação das decisões do TCE/MG.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo.

Orientador: Luciano de Araújo Ferraz

Belo Horizonte
2021

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

Rosado, Carolina Gomes
R788c O controle técnico dos tribunais de contas e os critérios de avaliação de políticas públicas [manuscrito]: uma avaliação das decisões do TCE/MG / Carolina Gomes Rosado. - 2021.
38 f
Monografia (especialização) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 35 - 38.
1. Direito administrativo. 2. Políticas públicas. 3. Tribunais de contas
I. Ferraz, Luciano de Araújo. II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.
CDU: 336.126.55(81)

01/09/2021

SEI/UFMG - 0936361 - Folha de Aprovação



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO

FOLHA DE APROVAÇÃO

O CONTROLE TÉCNICO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS
CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma
avaliação das decisões do TCE/MG.

CAROLINA GOMES ROSADO

Trabalho de conclusão de curso submetido à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO, como requisito para obtenção do certificado de Especialista em DIREITO ADMINISTRATIVO, área de concentração DIREITO ADMINISTRATIVO.

Aprovado em 27 de agosto de 2021, pela banca constituída pelos membros:

Prof. Luciano de Araujo Ferraz - Orientador
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Eurico Bitencourt Neto
Universidade Federal de Minas Gerais

Prof. Pedro Henrique Magalhães Azevedo
Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo

Belo Horizonte, 27 de agosto de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique Magalhães Azevedo, Usuário Externo**, em 31/08/2021, às 14:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543 de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Luciano de Araujo Ferraz, Professor do Magistério Superior**, em 31/08/2021, às 15:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543 de 13 de novembro de 2020](#).

Documento assinado eletronicamente por **Eurico Bitencourt Neto, Professor do Magistério Superior**, em 01/09/2021, às 08:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543 de 13 de novembro de 2020](#).

*Para ser grande, sê inteiro:
nada Teu exagera ou exclui.
Sê todo em cada coisa. Põe quanto és
No mínimo que fazes.
Assim em cada lago a lua toda
Brilha, porque alta vive.
(Fernando Pessoa)*

Resumo

O Tribunal de Contas fortaleceu-se e expandiu suas competências após a Constituição de 1988. Dentre as novas atribuições, destaca-se a de fiscalizar e avaliação de políticas públicas, que vem recentemente ganhando relevo, o que ocasionou a emissão de manuais e resoluções sobre tema pelos tribunais de contas, como a Resolução Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 11/2020. A avaliação é a última etapa do ciclo de políticas públicas e é feita de acordo com critérios. A literatura especializada e a OCDE indicam: Eficiência, Eficácia, Efetividade, Sustentabilidade, Mérito e Coerência. A doutrina de controle de políticas públicas tem reiterado que uma das vantagens de esse ser exercido pelo Tribunal de Contas é que teria mais instrumental técnico para tal, realizando, portanto, um controle melhor. Assim, o problema que se pretende investigar é se o TCE-MG tem confirmado o seu papel de controle técnico quando do uso de critérios de avaliação de políticas públicas desde a publicação da Resolução nº 10 de 09 de dezembro de 1998, que instituiu as auditorias operacionais. Tomar-se-á como marco teórico o conceito de que políticas públicas “é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal a política pública deve visar a realização dos objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados” (BUCCI, 2006. p. 39). A hipótese do trabalho é: Considerando o que propõem Januzzi (2016) e a OCDE (2021) acerca dos critérios de avaliação de políticas públicas, pode-se apontar que o TCE-MG vem confirmando o seu papel de controle técnico na avaliação de políticas públicas, utilizando-se, portanto, dos critérios definidos e reconhecidos na área de políticas públicas, inclusive na Resolução nº 11/2020. A pesquisa tem a vertente jurídico social, uma vez que há preocupação com a facticidade do direito e será interdisciplinar, com conceitos do campo de políticas públicas. Será qualitativa, do tipo hipotético dedutivo. Fez-se coleta e análise de decisão, portanto, dados primários. E foi feita a análise de conteúdo das decisões selecionadas, com as categorias fornecidas pelo marco teórico. Concluiu-se que os critérios são utilizados de maneira não uniforme e desconforme com o que indicam a literatura especializada e a OCDE.

Palavras-chave: Tribunal de Contas, Política Pública, Avaliação.

Abstract

The Court of Auditors strengthened and expanded its powers after the Constitution of 1988. Among the new attributions, it is worth noting that of overseeing and evaluating public policies, which has recently gained importance, which led to the issuance of manuals and resolutions on subject by the audit courts, such as the Minas Gerais State Audit Court Resolution n° 11/2020. The assessment is the last step in the public policy cycle and is carried out according to criteria. The specialized literature and the OECD indicate: Efficiency, Effectiveness, Effectiveness, Sustainability, Merit and Coherence. The doctrine of control of public policies has reiterated that one of the advantages of being exercised by the Court of Auditors is that it would have more technical instruments for this, thus achieving better control. Thus, the problem that we intend to investigate is whether the TCE-MG has confirmed its role of technical control when using public policy assessment criteria since the publication of Resolution No. 10 of December 9, 1998, which instituted the audits operational. It will be taken as a theoretical framework the concept that public policies "is the governmental action program that results from a process or set of legally regulated processes - electoral process, planning process, government process, budget process, legislative process, administrative process, judicial process – aiming to coordinate the means available to the State and private activities, for the achievement of socially relevant and politically determined objectives. As an ideal type, public policy should aim at achieving the defined objectives, expressing the selection of priorities, the reserve of means necessary for their achievement and the time interval in which the achievement of results is expected" (BUCCI, 2006. p. 39). The working hypothesis is: Considering what Januzzi (2016) and the OECD (2021) propose about the evaluation criteria of public policies, it can be pointed out that the TCE-MG has been confirming its role of technical control in the evaluation of policies therefore, using the criteria defined and recognized in the area of public policies, including Resolution No. 11/2020. The research has a social legal aspect, since there is concern with the facticity of law and will be interdisciplinary, with concepts from the field of public policy. It will be qualitative, of the deductive hypothetical type. Therefore, primary data was collected and analyzed. And the content analysis of the selected decisions was carried out, with the categories provided by the theoretical framework. It was concluded that the criteria are used in a non-uniform manner and do not comply with what is indicated in the specialized literature and the OECD.

Keywords: Court of Auditors, Public Policy, Evaluation.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. TRIBUNAL DE CONTAS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	13
2.1 Tribunais de contas e políticas públicas	13
2.2. Políticas Públicas.....	17
2.3. Avaliação de Políticas Públicas.....	20
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO	25
4. CONCLUSÕES	31
REFERÊNCIAS	35

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 instituiu quatro tipos de controle de Administração Pública: Controle Externo, Controle Interno, Controle Judicial e Controle Social. Dentre esses, o Controle Externo, exercido pelo Tribunal de Contas, é aquele de caráter mais especializado, considerando-se as características legais e administrativas da gestão pública (NASCIMENTO; DUARTE, 2019).

Os Tribunais de Contas fortaleceram-se e expandiram suas competências após a Constituição de 1988. Entre tantas prerrogativas de controle da Administração Pública apresentadas pelos Tribunais de Contas, no que tange às Políticas Públicas, cabe-lhe a realização de um controle técnico e apto a elevar a eficiência na aplicação dos recursos públicos a serem utilizados para a promoção dos direitos fundamentais, combatendo atitudes comissivas e omissivas do administrador que possam ofender aos princípios da Administração Pública (CHUDZIJ, 2020).

Nesse controle técnico de políticas públicas, inclui-se a avaliação para aferir se as Políticas Públicas conseguiram alcançar o resultado esperado, se o planejamento foi alcançado e o problema público foi resolvido (CHUDZIJ, 2020). A avaliação de políticas públicas é a etapa final do ciclo da política pública - que inclui as fases de definição da agenda, formulação, implementação e avaliação-, e é destinada a informar seus avanços e limites, orientando sobre continuidade, correção ou suspensão de determinado programa e política (COSTA; CASTANHAR, 2003). Ponto chave da avaliação, e seu sucesso, é o uso de critérios que possibilitam um julgamento cientificamente aceito. Para tanto, a literatura e a OCDE indicam como critérios de avaliação: eficiência, eficácia, efetividade, sustentabilidade, relevância e coerência.

A avaliação de políticas públicas passou a interessar mais os estudiosos com o surgimento do modelo gerencialista de Administração Pública, o qual vem sendo adotado no Brasil desde o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 e a Emenda Constitucional nº 19/1998. O tema, entretanto, ganhou relevo especial ao ser expressamente previsto na Constituição com as Emendas Constitucionais nº 108 de 2020 e nº 109 de 2021¹.

¹ A Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 acrescentou ao artigo 193, o parágrafo único: “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (BRASIL, 2020). E a Emenda Constitucional nº 109 de 15 de março de 2021 inseriu o parágrafo décimo sexto ao artigo 37,

No sentido das recentes alterações constitucionais, verificou-se a emissão, pelos Tribunais de Contas, de manuais e resoluções sobre avaliação de políticas públicas. O Tribunal de Contas da União emitiu a portaria nº 230/2014, cujo anexo único traz um referencial para a avaliação de governança em políticas públicas e, recentemente, publicou a portaria nº 188, de 30 de novembro de 2020, que publicou o referencial de controle de políticas públicas. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), objeto do presente trabalho, publicou a Resolução nº 11 no dia 20 de dezembro de 2020 sobre a avaliação de políticas públicas. Válido ressaltar que a avaliação é realizada no âmbito das chamadas auditorias operacionais, que, no TCE-MG, teve sua primeira previsão em norma interna na Resolução nº 10 de 09 de dezembro de 1998 (TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS, 2020; 1998).

O TCE-MG foi criado pela Constituição Mineira de 1935, em que pese a fiscalização das contas públicas por um tribunal já estar prevista na primeira Constituição Republicana de Minas, de 1891. A atual organização é baseada na Constituição Mineira de 1989 que, do mesmo modo do que se deu no âmbito federal, ampliou os poderes e o âmbito de fiscalização do seu Tribunal de Contas.

A doutrina de controle de políticas públicas tem reiterado que uma das vantagens de esse ser exercido pelo Tribunal de Contas é que teria mais instrumental técnico para tal, realizando, portanto, um controle melhor (BUCCI, 2006; CUNDA, 2011; RODRIGUES, 2014; NASCIMENTO; DUARTE, 2019). Assim, o problema que se pretende investigar é se o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais tem confirmado o seu papel de controle técnico quando do uso de critérios de avaliação de políticas públicas desde a publicação da Resolução nº 10 de 09 de dezembro de 1998, que instituiu as auditorias operacionais.

Os objetivos específicos do trabalho são: a) Analisar em profundidade a forma como a Ciência do Direito aborda políticas públicas; b) Analisar em profundidade a forma como o campo de políticas públicas aborda a avaliação de políticas públicas e os critérios propostos pela Administração Pública; c) Levantar e interpretar dados das decisões do TCE-MG; d) Analisar os critérios de avaliação de políticas públicas contidos nas normas e decisões do TCE-MG.

nos seguintes termos: “§ 16. 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” (BRASIL, 2021).

O trabalho proposto se faz necessário tendo em vista o papel das políticas públicas de concretizar direitos fundamentais e o papel de controle técnico atribuído ao tribunal de contas. Com o aumento dos direitos sociais reconhecidos, há uma demanda crescente por políticas públicas de qualidade. Isso justifica aprofundar o estudo dos fundamentos jurídicos das políticas públicas e seu controle, fazendo conexão com outros campos do saber que também se ocupam desses temas, estabelecendo diálogo transdisciplinar com a ciência da gestão pública.

A avaliação de políticas permite que haja uma evolução na gestão pública, uma vez que permite entender como uma política foi feita, destrinchar os seus resultados e amparar tecnicamente as decisões para eliminação, continuação ou ampliação de determinada política pública, privilegiando a análise técnica e uso otimizado dos recursos públicos às muitas necessidades sociais. Detendo os Tribunais de Contas a missão de controle externo técnico do gasto do recurso público, é justo que eles se dignem a avaliar as políticas públicas e é sensato que o faça sob critérios cientificamente estabelecidos. Importante, portanto, voltar os olhos para o modo como a avaliação é feita pelos Tribunais de Contas Estaduais, especialmente o de Minas Gerais.

Considerando o que propõem Januzzi (2016) e a OCDE (2021) acerca dos critérios de avaliação de políticas públicas, pode-se apontar que o TCE-MG vem confirmando o seu papel de controle técnico na avaliação de políticas públicas, utilizando-se, portanto, dos critérios definidos e reconhecidos na área de políticas públicas, inclusive na Resolução nº 11/2020.

Tomar-se-á como marco teórico do trabalho o seguinte conceito de BUCCI políticas públicas (BUCCI.2006. p. 39):

programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal a política pública deve visa a realização dos objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

E para o conceito de avaliação, lições de Januzzi (2016, p. 46):

Avaliação refere-se ao esforço analítico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja

no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência). Dessa maneira, configuram-se como avaliação as pesquisas para dimensionamento e entendimento dos determinantes de problemas sociais, para dimensionamento e caracterização do público-alvo de possíveis programas, para investigar as dificuldades de desenvolvimento de determinadas atividades previstas na implementação de um programa, assim como os resultados, efeitos mais abrangentes e custos destes.

O trabalho que se propõe pertence à vertente jurídico social, uma vez que há preocupação com a facticidade do direito e será interdisciplinar², com conceitos do campo da gestão pública. Por conseguinte, a pesquisa segue o tipo metodológico (ou de investigação jurídica) jurídico-descritivo (ou jurídico-diagnóstico) como uma abordagem preliminar de um problema jurídico, ressaltando-se as características, percepções e descrições. E segue também o chamado jurídico-exploratório, através da análise do instituto da avaliação de políticas públicas.

De acordo com as técnicas de análise de conteúdo, afirma-se que se trata de uma pesquisa teórica, de modo que o procedimento adotado para que se observe os critérios para a avaliação de políticas públicas é a análise de conteúdo de textos de normas, resoluções e decisões dos Tribunais de Contas. Será qualitativa, com o raciocínio científico hipotético-dedutivo.

Quanto aos procedimentos de coleta e análise de dados, fez-se levantamento bibliográfico, coleta e análise de legislação. Fez-se também levantamento de dados das decisões do TCE-MG sobre avaliação de políticas públicas. E foi feita a análise de conteúdo das decisões selecionadas, com as categorias fornecidas pelo marco teórico. Quanto à natureza dos dados, são dados primários da pesquisa as resoluções e demais normas, bem como das decisões do TCE-MG. São dados secundários da pesquisa na literatura referente ao Direito Administrativo, notadamente sobre Tribunais de Contas, Políticas Públicas e Avaliação de Políticas Públicas. Além da literatura do campo de Administração Pública sobre os dois últimos temas.

² “Quanto à interdisciplinaridade, não é simples compatibilizar as diferentes fontes de conhecimento sobre as políticas públicas. Partindo-se do pressuposto de que essas não se reduzem aos aspectos jurídicos, outros elementos (como dados estatísticos por exemplo) têm que ser buscados em repertórios próprios, cuja linguagem e autores escapam ao universo tradicional da pesquisa em Direito (...). Evidentemente, o tipo de trabalho oposto, que resume a apresentação da política pública à descrição do direito positivo, também não se compatibiliza com a abordagem Direito e Políticas Públicas, na medida em que carece de conexões fundamentadas com fatores determinantes das esferas política ou social (BUCCI, 2019, p. 819).

2. TRIBUNAL DE CONTAS E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Tribunais de contas e políticas públicas

Identifica-se na produção de pesquisas e estudos em Direito e Políticas Públicas algumas vertentes mais promissoras, dentre elas a de controle, na qual se situa o presente trabalho (BUCCI, 2019).

A Constituição Federal de 1988 instituiu os seguintes controles da Administração Pública: Controle Interno, Controle Judicial, Controle Social e Controle Externo, esse último exercido pelo Tribunal de Contas, é a representação mais qualificada tecnicamente para a execução das atividades de controle e avaliação da administração pública (NASCIMENTO; DUARTE, 2019). É nesse mesmo sentido que o TCU foi compreendido como “órgão eminentemente técnico”³ na ADI 2.597 (BRASIL, 2007) ou ainda como um “órgão técnico especializado, detentor de competências constitucionais específicas de órgão de fiscalização” (ALMEIDA, 2001, p. 18).

Os Tribunais de Contas ganharam destaque após a Constituição de 1988, que, em nos artigos 70 a 75, aumentou consideravelmente as competências das cortes de contas, reconhecendo novos instrumentos fiscalizatórios, como as inspeções e auditorias, e também instrumentos sancionatórios, como a multa (FERRAZ, 2020). A nova carta constitucional reconheceu como aspecto passível de fiscalização, pela primeira vez, o elemento “economicidade” e, com o advento da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1988, que acresceu ao art. 37, *caput*, o princípio da eficiência.

Essas mudanças permitiram fiscalizações mais profundas e propiciaram uma interpretação dos artigos 70 e 71 da Constituição Federal que assegure o cumprimento da função social dos Tribunais de Conta, passando a se ocupar do processo administrativo como um todo, compreendendo o controle de todos os atos de administração pública voltados às políticas públicas (CHADID, 2019). Em que pese a evolução do controle exercido pelos Tribunais de Contas, dando-lhes a atribuição de controlar a economicidade e a legitimidade da gestão

³ Também, José Afonso da Silva: “O controle externo é feito pelo Congresso Nacional. Daí deflui que se contamine de inegável teor político, que é amenizado pela participação do Tribunal de Contas, órgão eminentemente técnico. Isso denota que o controle externo dos Tribunais de Contas há de ser primordialmente de natureza técnica ou numérico-legal”. (SILVA, 2012, p. 760).

pública, esses ainda se encontram ainda muitas vezes ligados ao formalismo e ao princípio da legalidade estrita (FERRAZ, 2020).

Em função dessa arraigada concepção formalista, alguns tem dificuldades de enxergar o protagonismo dos Tribunais de Contas no controle de políticas públicas, ocorre que essa competência decorre do próprio texto constitucional (RODRIGUES, 2014). A competência dos Tribunais de Contas (art. 71 e seguintes) merece interpretação conjunta dos dispositivos constitucionais que preveem os fundamentos (art. 1.º) e objetivos fundamentais (art. 3.º) da República Federativa do Brasil, além dos princípios da administração pública (art. 37), com ênfase no princípio da eficiência (CUNDA, 2011).

Além disso, como as Políticas Públicas envolvem gastos de recursos públicos, e o Tribunal de Contas acaba sendo um órgão garantidor também dos princípios constitucionais no que tange à gestão fiscal, quase todas as atividades e ações governamentais, incluindo programas e políticas públicas, acabam sendo submetidas ao controle e fiscalização do Tribunal de Contas. Nesse sentido, a Lei Complementar 101/2004 ampliou as competências deste órgão na proteção, fiscalização e controle dos recursos públicos e, no artigo 59, previu que este também deve realizar, por exemplo, o controle sobre o atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, da destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, e do cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, dentre outras (CHUDZIJ, 2020).

Em comunhão com essa evolução das competências do Tribunal, Ferraz (2020) propõe uma nova taxonomia do controle, segundo a concepção de que esse seja instrumento de mudança cultural e de busca pela excelência na ação governamental. Nesse sentido, dentre outras, propõe a classificação quanto ao foco, diferenciando o controle sobre atos, que levaria à anulação, convalidação ou revogação, e controle sobre gestão. Esse elege a ação governamental (planejamento, organização, operacionalização, gerência, avaliação de resultados, benefícios sociais) como foco do controle, que deixa de ser repressivo para se tornar instrumento de melhoria de desempenho da administração pública.

O controle de gestão está disposto no art. 71, IV da Constituição, que prevê realizações de auditorias operacionais, que são instrumentos mais modernos que as auditorias tradicionais de regularidade ou conformidade. Essas estão ligadas à dados contábeis, financeiros, no princípio da legalidade estrita e no ato administrativo. As auditorias operacionais têm ênfase em dados socioeconômicos, no princípio da juridicidade e na efetividade de programas

governamentais. As auditorias de gestão são avaliações sistemáticas de programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, órgãos e entidades e possuem duas modalidades: auditorias de desempenho operacional e avaliação de programas (FERRAZ, 2020).

Embora não seja propriamente uma novidade, a auditoria operacional é uma técnica relativamente recente nos órgãos de controle externo, tendo como precursor o Tribunal de Contas da União, que adota desde meados da década de 90. Trata-se de uma aprimoração da auditoria de regularidade, que surgiu diante da necessidade de dar uma resposta à sociedade quanto à atuação da Administração Pública na gestão das verbas públicas. A legalidade passa ser apenas um dos aspectos a ser analisado no ato do administrador, pois, conforme própria determinação do artigo 70 da Carta Magna, têm os Tribunais de Contas poderes para exercer a *"fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas"* (RACHID, 2012)

Sob essa ótica, não basta para boa implementação das políticas públicas que os gastos alcancem certa determinação legal, vez que essas abarcam

desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção, o planejamento das ações para o desenvolvimento da iniciativa, a definição dos agentes encarregados de implementá-la, o levantamento das normas disciplinadoras pela qual será regida, até a fundamental avaliação de impactos, sejam potenciais – em uma avaliação ex-ante, que estabelece expectativas e justifica a aprovação da política – sejam reais, medidos durante ou após sua execução (MENEGUIN; FREITAS, 2013, p. 5).

Nesse sentido o controle evoluiu e ampliou-se para além da análise da regularidade e legalidade na realização das despesas, de modo que, por meio de um processo fiscalizatório mais global, os Tribunais de Contas instituíram a auditoria operacional com vistas a acompanhar, aprimorar e contribuir com a eficiência das políticas públicas (RACHID, 2012).

No âmbito do TCE-MG, a auditoria operacional é construída de acordo com a Resolução nº 16, de 5/10/2011, a qual assim dispõe sobre objeto e etapas nos art. 1º e 4º (TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS, 2011):

Art. 2º A auditoria operacional consiste em avaliar programas, projetos e atividades governamentais dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública e aqueles realizados pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congêneres, especialmente quanto aos aspectos da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade, com a finalidade de obter resultados aplicáveis ao aperfeiçoamento do objeto auditado e otimizar o emprego dos recursos públicos, sem prejuízo do exame da legalidade dos atos do gestor responsável.

(...)

Art. 4º A auditoria operacional compreende as seguintes etapas:

I- seleção do objeto de auditoria;

II- planejamento;

III- execução;

IV- elaboração de relatório preliminar;

V- autuação e distribuição do relatório preliminar a um relator;

VI- encaminhamento do relatório preliminar ao gestor;

VII- análise das considerações do gestor;

VIII- emissão de relatório final;

IX- apreciação e deliberação em sessão do Colegiado competente;

X- divulgação do relatório final por meio eletrônico do Tribunal, bem como por outros meios de comunicação;

XI- monitoramento das determinações e/ou recomendações aprovadas pelo Tribunal.

Ressaltando que, desde a Resolução nº 10 de 09 de dezembro de 1998, que aprovou as Normas Gerais para Realização de Inspeções e Auditorias, que a auditoria operacional é regulamentada no âmbito do Tribunal de Contas Mineiro (TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS, 1998). Essa norma foi revogada pela Resolução nº 02 de 27 de fevereiro de 2013, que aprovou o Manual de Auditoria e instituiu o Comitê de Auditoria do TCE-MG (TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS, 2013).

Por fim, reforçando a importância do controle de políticas públicas pelo Tribunal de Contas, ressalta-se algumas vantagens deste em relação ao controle judicial apontadas pela literatura especializada. A mais importante delas é que a Corte de Contas teria condições de fazer uma justiça em aspecto macro em relação ao poder judiciário, que faria a micro justiça, já que os Tribunais de Conta controlam via orçamento e sob critérios definidos pela ciência da administração e a demanda judicial teria um contexto mais isolado, com perspectiva, mesmo nas ações coletivas, do indivíduo ou grupo de indivíduos, mas nunca com a mesma abrangência das leis orçamentárias, de âmbito municipal, estadual ou federal. Além disso, ter-se-ia a celeridade das respostas dos Tribunais de Contas, e a maior abrangência do público atendido pela justiça, que tende a ser o mais abastado pois pressupõe pagamento de taxas e honorários (BUCCI, 2006; CUNDA, 2011; RODRIGUES, 2014).

Além desse elenco de vantagens apresentado, uma ganhou notoriedade por ser uma resposta a um ponto levantado por Ana Paula Barcellos, em texto bastante referenciado por autores da área, no qual ela tece uma crítica ao controle jurídico e jurisdicional das políticas públicas, que intitula crítica operacional: “ainda que fosse legítimo o controle jurisdicional das políticas públicas, o jurista não disporia do *instrumental técnico ou de informação* para levá-lo a cabo sem desencadear amplas distorções no sistema de políticas públicas globalmente

considerado” (BARCELLOS, 2006, p. 34). Nesse sentido, a literatura tem afirmado que, pelo seu caráter técnico e interdisciplinar, seria o controle exercido pelo Tribunais de Contas o que estaria mais apto a melhorar os resultados das políticas públicas, beneficiando toda a sociedade.

O trabalho segue, assim, trazendo elementos que avalie o caráter técnico do Tribunal de Contas na realização de avaliação de políticas públicas.

2.2. Políticas Públicas

As políticas públicas não é tema ontologicamente jurídico, uma vez que originário da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública. A definição jurídica de políticas públicas, portanto, faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinaridade (BUCCI, 2006; 1997).

As políticas são instrumentos de ação dos governos, possibilitam o estabelecimento de metas em determinados marcos temporais – “*government by policies* que desenvolve e aprimora o *governement by law*” (BUCCI, 1997, p. 90). De modo que a função de governar seria, portanto, o fundamento imediato das políticas públicas (BUCCI, 1997). O fundamento mediato das políticas públicas, que justifica seu aparecimento é a própria existência dos direitos sociais. As constituições transformaram-se no século XX com a previsão dos direitos sociais, levando o Estado a deixar de ter uma postura abstencionista para uma postura prestacional, dado que os direitos sociais ditam obrigações de fazer. Paralelo a isso, ocorreu o reconhecimento da força normativa da Constituição, movimento capitaneado por Konrad Hesse, juiz do Tribunal Constitucional da República Federal da Alemanha (BUCCI, 1997; 2006).

No contexto brasileiro, a CF/88 foi encarregada de, através do reconhecimento dos direitos, redemocratizar o país e amenizar a desigualdade social. Estabeleceu-se, para tanto, um rol extenso de liberdades e direitos, em especial os direitos sociais (arts. 6º a 7º), complementando esses últimos com as disposições pertinentes ao Título VIII, da “Da ordem social”, em que se definem os modos ou estruturas básicas de concretização dos direitos sociais. Foi assim na transição democrática e na reconstrução do Estado brasileiro e suas relações com a sociedade que políticas públicas passam a ser objeto de estudo no país (BUCCI, 2006; 2019).

Tem-se, assim, que as políticas públicas passam a ser compreendidas como categorias jurídicas no momento que em se busca formas de concretização dos direitos humanos, em especial os direitos sociais, ditos de segunda geração, que englobam os direitos econômicos, sociais e culturais e os de terceira geração, como meio ambiente (BUCCI, 2006).

O primeiro desafio para definição de política pública como categoria jurídica é saber qual a forma exterior, reconhecível pelo sistema jurídico, que assume uma política pública. Elas possuem diversos suportes legais: disposições constitucionais, leis, normas infralegais, como decretos e portarias e até mesmo instrumentos jurídicos de outra natureza, como contratos de concessão de serviço público (BUCCI, 2006).

Algumas conclusões sobre políticas públicas e os diversos suportes jurídicos que possuem são possíveis: 1) o constituinte e o legislador não utilizaram sistematicamente o termo política, baseando-se em linguagem natural não técnico-jurídica; 2) é possível traçar uma linha divisória mais rígida entre as políticas, tal como aparecem nos textos normativos, e as políticas públicas, verdadeiros programas de ação governamental, despidos de suas roupagens jurídicas; 3) Nem tudo o que a lei chama de política é política pública. Tem-se, assim, que a exteriorização da política pública está muito distante de um padrão jurídico uniforme e claramente apreensível pelo sistema jurídico. Além disso, trata-se de objeto multiforme com grandes áreas de interseção com outros domínios científicos. (BUCCI, 2006).

A doutrina diverge sobre a natureza das políticas públicas, se seriam atos, normas ou atividades. Norberto Bobbio define-as como a “*intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas*” (BOBBIO, 1998, p. 782).

Entretanto, pelos vários aspectos expostos até aqui, convém propor um conceito de política pública que possa ser posto em prática e experimentado na atuação do sistema jurídico-institucional (BUCCI, 2006):

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

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Ressalta-se que se considera infrutífera a proposição de um conceito jurídico de políticas públicas, considerando que se trata de uma noção, por definição interdisciplinar:

As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo Direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativo, que a Ciência do Direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar,

de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico (BUCCI, 2008, p. 226).

O conceito proposto por Bucci, tomado nesse trabalho como referencial teórico, tem três importantes elementos de estruturação: programa, coordenação e processo. Programa tem como utilidade individualizar unidades de ação administrativa relacionadas aos resultados que se pretende alcançar. Trata-se, conforme literatura específica, do conteúdo propriamente dito de uma política pública, importantíssimo, portanto, para implementação e para a avaliação - que requer contornos precisos dos resultados propostos na fase inicial. É o delineamento geral da política, ou desenho da política. O programa contém os dados extrajurídico da política pública, e o ideal é que os instrumentos de formalização jurídica da política tenham grande proximidade do programa, ou seja, que o programa tenha modelagem jurídica capaz de dar efetivação jurídica à política (BUCCI, 2006).

Coordenação é elemento importante das políticas públicas porque é o que se busca a todo momento nas relações que se fazem necessárias na formulação e implementação. Coordena-se a atuação dos Poderes Públicos, Executivo, Legislativo e Judiciário, a ação entre os níveis federativos, ações dentro do interior do Governo, e, ainda, coordena-se atores estatais e não estatais, como os vários entes da sociedade civil, o setor produtivo. Por essa razão tem crescido a importância, na gestão pública, de instrumentos consensuais como convênios e consórcios (BUCCI, 2006).

O termo processo que na seara jurídica comumente denota sequência de atos tendentes a um fim, com observância do contraditório, no contexto das políticas públicas, esse elemento é associado a dimensão participativa. O processo em políticas públicas pode estar conectado ao fator temporal, seja com relação ao período necessário para obtenção do resultado seja no que concerne ao momento propício para a inclusão do problema na agenda pública (BUCCI, 2006).

Posteriormente, a mesma autora desenvolveu um quadro de referências de políticas públicas como ferramenta didática com o objetivo de propor certa uniformidade de visões entre os pesquisadores da área, sendo um método estruturado da abordagem jurídica das políticas públicas. Para isso, apontou-se os elementos principais que permitem compreender sua organização interna, a partir da base jurídica, identificando as ligações com aspectos políticos, econômicos e de gestão mais importantes. O quadro é composto pelos seguintes elementos: i) nome oficial do programa de ação; ii) gestão governamental; iii) base normativa; iv) desenho jurídico-institucional: IV.1) agentes governamentais; iv.2) agentes não governamentais; iv.3) mecanismos jurídicos de articulação; iv.4) escala e público-alvo; iv.5) dimensão econômico-

financeira; x) estratégia de implementação; y) estratégia implantação; z) funcionamento efetivo; vii) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional (BUCCI, 2015).

Contudo, ainda que de grande valor didático e de uniformização para a pesquisa, a prática do quadro de referência revelou uma relevante deficiência, que é o fato de ele compreender apenas políticas públicas razoavelmente institucionalizadas, isto é, políticas públicas que tenham base normativa que seja um elemento de organização sistemática e efetiva da ação governamental, capaz de orientar comportamentos de agentes públicos e privados no sentido dos empreendimentos e atuações desejadas (BUCCI, 2019).

2.3. Avaliação de Políticas Públicas

No campo da análise de políticas públicas, há grande número de quadros conceituais, teorias e modelos que buscam entender a decisão governamental nessa seara que se tornaram bastante conhecidos. Uma das principais lentes de análise é o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) (BUCCI, 2019).

Sabe-se que uma política pública para ser implementada passa por diferentes processos políticos e sociais. A ideia de modelar tal processo em etapas foi apresentada pela primeira vez por Harold Lasswell, como parte de sua tentativa de estabelecer uma ciência política multidisciplinar e prescritiva. Lasswell, em 1956, apresentou um modelo do processo político composto por sete etapas: inteligência, promoção, prescrição, invocação, pedido, rescisão e avaliação. Embora esta sequência de etapas tenha sido contestada, mais frequentemente pelo fato de a rescisão vir antes da avaliação, o modelo em si tem sido altamente bem-sucedido como um quadro básico para o campo dos estudos de políticas públicas. Posteriormente, diversas variações da tipologia das etapas foram apresentadas (JANN; WEGRICH, 2007).

Nos tempos atuais, “a diferenciação entre formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação tornou-se a maneira convencional de descrever a cronologia de um processo político” (JANN; WEGRICH, 2007, p. 43). A primeira etapa é a definição de agenda (*Agenda-Setting*), correspondente aos múltiplos caminhos e processos que culminam com o reconhecimento de uma questão social como problema público e da necessidade de ação governamental para sua solução, isto é, a legitimação desta questão na pauta pública ou na agenda das políticas públicas do país, em determinado momento. A etapa seguinte é a formulação de políticas (*Policy formation*) refere-se à construção de possíveis soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão recém-legitimada na agenda (JANUZZI, 2011).

É preciso, então, em sequência, - na tomada de decisão técnica-política (*decision making*) – escolher o rumo a seguir, de ação efetiva ou não, decidindo-se por uma ou algumas das alternativas formuladas. A quarta etapa, a implementação de políticas (*Policy Implementation*), corresponde aos esforços de efetivação da ação governamental na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos anteriormente. Por fim, a última etapa, a de avaliação (*policy evaluation*), analisa-se se os esforços empreendidos estão atuando no sentido de solucionar problema público, se é preciso realizar mudanças nos programas implementados para garantir sua efetividade ou descontinuí-los, se o problema deixou de compor a agenda, ou, ainda se é necessário adaptar a política a uma nova realidade (JANUZZI, 2011).

É oportuno registrar que a avaliação, enquanto etapa do ciclo, realiza-se após implementação. Trata-se, como ressaltado, de uma reflexão sobre a continuidade ou não do programa e, se continuado, se seria necessário algum ajuste. Nesse sentido, trata-se de atividade diferente do monitoramento e avaliação, que se realiza a qualquer momento do ciclo. Alguns autores optam, inclusive, por denominar essa última etapa do ciclo como avaliação somativa, para diferenciá-la do monitoramento e avaliação (JANUZZI, 2011).

Essa derradeira fase do ciclo de políticas públicas, a avaliação tem despertado o interesse após a estruturação do sistema de proteção social deflagrado pela Constituição de 1988 e pela necessidade de profissionalização da gestão pública nas três esferas no mesmo período. Como mostrou a experiência histórica dos países europeus, há mais de 70 anos, a institucionalização do Estado de bem-estar foi um determinante-chave dos avanços teóricos e metodológicos no campo da avaliação de políticas e programas públicos (JANUZZI, 2014; 2020).

No país, a avaliação passou a ter mais destaque com o surgimento do modelo gerencialista de Administração Pública, o qual vem sendo adotado no Brasil desde o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 e a Emenda Constitucional nº 19/1998. Entretanto, a avaliação tem sido pouco retratada na ciência jurídica, a despeito da crescente regulamentação do tema nos tribunais de contas e da repercussão jurídica que as avaliações podem ter para os órgãos e agentes públicos envolvidos. Importante ressaltar que, com as recentes Emendas Constitucionais nº 108 de 2020 e 109 de 2021⁴, o tema certamente ganhará mais destaque no âmbito jurídico.

⁴ A Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que acrescentou ao artigo 193, que dispõe que a "ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais", o

Assim, ao longo dos últimos 30 anos, passou a ser cada vez mais frequente a utilização de diferentes instrumentos e tipos de avaliações, com um alargamento das perspectivas analíticas e metodológicas do campo, de modo a atender de forma mais apropriada a diversidade e complexidade das intervenções públicas. A discussão sobre critérios e valores avaliativos, contudo, está pouco presente nas comunidades epistêmica e de práticas do campo, e pode-se dizer que, presente ainda menos na comunidade acadêmica ou técnica jurídica (JANUZZI, 2020). Por essa razão esse trabalho utiliza para conceituação, caracterização, classificação da avaliação a literatura de outras áreas do conhecimento, notadamente ciências políticas e administração pública.

A avaliação, assim, seria “a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou” (SECHI, 2016, p. 49). Em definição pragmática, proposta por Jannuzzi (2016),

Avaliação refere-se ao esforço analítico de produzir informação e conhecimento para desenho, implementação e validação de programas e projetos sociais, por meio de abordagens metodológicas interdisciplinares da pesquisa social, com a finalidade de aprimorar a gestão das intervenções, seja no cumprimento dos seus objetivos (eficácia), nos seus impactos mais duradouros e abrangentes em termos de públicos e dimensões sociais alcançados (efetividade), seja nos custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência). Dessa maneira, configuram-se como avaliação as pesquisas para dimensionamento e entendimento dos determinantes de problemas sociais, para dimensionamento e caracterização do público-alvo de possíveis programas, para investigar as dificuldades de desenvolvimento de determinadas atividades previstas na implementação de um programa, assim como os resultados, efeitos mais abrangentes e custos destes (JANUZZI, 2016, p. 46).

Os livros clássicos e manuais de avaliação apresentam diversas formas de classificação das pesquisas e estudos avaliativos, que em verdade possuem pouca utilidade instrumental. A mais básica é a categorização segundo o momento de sua realização em relação aos programas, as avaliações, assim seriam: *ex ante*, realizada antes do início do programa, para caracterização do público-alvo e dimensionamento da problemática social que será o foco da intervenção; e *ex*

parágrafo único: “O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas” (BRASIL, 2020). Já a Emenda Constitucional nº 109 de 15 de março de 2021 inseriu o parágrafo décimo sexto ao artigo 37, nos seguintes termos: “§ 16. 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” (BRASIL, 2021). É bem verdade que o dispositivo não possui ligação direta com a matéria originalmente proposta na chamada PEC emergencial, o que, em absoluto, retira seu status normativo e constitucional.

post, feitas para análise comparativa das mudanças ocorridas no público-alvo e aferição de resultados potenciais do programa. Adicionalmente, nessa tipologia, haveria a avaliação de processos, voltada ao exame de rotinas operacionais do programa, para identificação de gargalos e problemas de implementação, feitas, portanto, concomitantemente ao programa (JANUZZI, 2016).

Uma tipologia clássica de Imas e Rist (2009) classifica as avaliações em: *prospectivas*, destinadas a factibilidade de sucesso do programa, com base na proposta de seu desenho lógico de atividades e agentes envolvidos; *as avaliações formativas* (ou de processo), voltadas a investigar os problemas de implementação do programa, com a finalidade de produzir insumos para solucioná-los; e *somativas* (ou de resultados), dirigidas à apreciação dos resultados e impactos dos programas, com vistas a seu julgamento de mérito, continuidade ou descontinuidade (JANUZZI, 2016).

Outra categorização é feita segundo o agente avaliador: avaliação externa, interna, mista e participativa, esta última tem algum nível de participação do público-alvo (JANUZZI 2016). Outra tipologia interessante de pesquisas avaliativas é que se refere à aderência ao ciclo de políticas e programas, os estudos avaliativos deveriam compor um programa de investigação completo, seguindo a lógica implícita do “ciclo de vida” dos programas, a cada fase do ciclo um tipo de avaliação e indicadores (JANUZZI, 2011).

Noção importante para a avaliação também são os indicadores, que “(...) apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente” (JANUZZI, 2005, p. 138). Os indicadores são utilizados para dar subsídio às atividades de planejamento, de formulação de políticas públicas, tornam possíveis o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população, permitem o aprofundamento da investigação da realidade e de sua transformação e permitem a visualização dos resultados (ou da falta de resultados) de uma política pública. Como exemplo dos indicadores, temos as taxas de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, índice de Gini e proporção de crianças matriculadas em escolas (JANUZZI, 2005).

Entretanto, o elemento central nas avaliações são os critérios, que “são mecanismos lógicos que servem para escolhas ou julgamentos” (SECHI, 2016, p. 50). Uma vez que a avaliação é uma forma de mensuração, de julgamento, faz-se necessário estabelecer, antes de tudo, os critérios de avaliação (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Marco importante sobre o assunto é o documento produzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. A Organização reuniu um comitê de especialistas em 1991 e formulou uma proposta trazendo os principais critérios para se constituir em um marco referencial conciso, universal e adaptável nos estudos avaliativos, naquele momento em forte ascensão pelo mundo (JANUZZI, 2020).

A proposta foi recentemente atualizada, e atualmente informa que a avaliação de projetos sociais, programas e políticas públicas deveria considerar seis critérios que servem como a base sobre a qual os julgamentos avaliativos são feitos - eficácia, efetividade, eficiência, relevância, sustentabilidade e coerência – e dos princípios para seu uso (OCDE, 2021).

Os princípios propostos são: um, os critérios devem ser aplicados cuidadosamente para apoiar uma avaliação útil e de alta qualidade, para isso os critérios devem ser contextualizados, compreendidos no contexto da avaliação individual, da intervenção a ser avaliada e das partes interessadas envolvidas; dois, a utilização dos critérios depende do objetivo da avaliação, não devem, portanto, ser aplicados mecanicamente, mas se de acordo com as necessidades, disponibilidade de recurso e o contexto da avaliação (OCDE, 2021).

Sobre o conteúdo dos critérios, a OCDE assim os conceitua: *eficiência*: até que ponto o produto da intervenção resulta de uma forma econômica e oportuna; *relevância*: até que ponto os objetivos e o desenho da intervenção respondem às necessidades, políticas e prioridades dos beneficiários globais, nacionais e de parceiros/instituições, e continuam a fazê-lo se as circunstâncias mudarem; *coerência*: a compatibilidade da intervenção com outras intervenções em um país, setor ou instituição; *eficácia*: até que ponto a intervenção produz, ou é provável que aconteça, resultados de forma econômica e oportuna; *impacto/efetividade*: até que ponto a intervenção gerou ou se espera que gere efeitos de nível superior significativos, positivos ou negativos, intencionais ou não intencionais; *sustentabilidade*: até que ponto os benefícios da intervenção continuam, ou provavelmente continuarão (OCDE, 2021).

A literatura adota os mesmos sentidos aos critérios, olvidando, entretanto, do critério coerência. Considera-se que eficiência é um atributo relacionado ao custo que se incorre na produção dos resultados do programa. Em geral, a eficiência de um programa é avaliada em termos comparativos com outras soluções desenhadas para a mesma problemática. A eficácia está relacionada ao cumprimento dos objetivos explicitados do programa. A efetividade ou impacto diz respeito aos efeitos sociais mais abrangentes do programa, antecipáveis ou não, para além de seus objetivos, medidos no seu público-alvo ou em outros segmentos da sociedade

e verificáveis num prazo razoável, no qual se possa garantir algum nível de atribuição ou associação com o programa (JANUZZI, 2016).

O mérito ou relevância do programa estão relacionados à sua capacidade de oferecer uma solução consistente para o problema social para o qual ele foi desenhado. A sustentabilidade do programa refere-se às condições orçamentárias e operacionais de sua continuidade. Assim, avaliações que demonstrem que os objetivos do programa estão sendo cumpridos, a custos justificáveis, produzindo efeitos sociais mais abrangente, tendem a se legitimar na sociedade e dentro do governo, contribuindo para garantir recursos e arranjos operativos para continuidade (JANUZZI, 2016).

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Objetivo geral deste trabalho foi pesquisar se o TCE/MG tem confirmado o seu papel de controle técnico quando do uso de critérios de avaliação de políticas públicas desde a publicação da Resolução nº 10 de 09 de dezembro de 1998, que instituiu as auditorias operacionais.

Assim, foi feita uma busca por cada um dos critérios de avaliação no sistema de pesquisa de jurisprudência TCjuris do TCE-MG no intervalo de janeiro de 1999 a junho de 2021, nas decisões de processos de auditoria operacional. Conforme indicado na revisão de literatura, os principais critérios para a avaliação de políticas públicas indicados são: eficiência, eficácia, efetividade, relevância (ou mérito), sustentabilidade e coerência.

Importante ressaltar que na recente Resolução TCE/MG nº 11/2020 de 16 de dezembro de 2020, reconhece-se os seguintes critérios no parágrafo único do artigo 2º (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2020):

Art. 2º (...)

Parágrafo único. A avaliação deve ser pautada em critérios de **legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência** e ter como finalidade contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e fornecer à sociedade opinião independente sobre o desempenho da atividade pública (grifo nosso).

Percebe-se assim que não se reconhece os critérios da relevância e da coerência. Importante notar também que a referida Resolução não traz as definições dos critérios.

Da pesquisa das decisões em auditorias operacionais, o termo “eficiência” apareceu em 29 decisões de auditorias operacionais realizadas entre janeiro de 1999 e junho de 2021. Em 10

decisões⁵, esse termo aparece apenas para citar, em termos gerais, os objetivos das auditorias operacionais, ora citando o art. 2º da Resolução nº 16 de 2011, ora o Manual de Auditoria Operacional do TCU. Das 19 restantes, uma não trata de avaliação de políticas públicas (Processo 911688).

Assim, do resultado de pesquisa com o termo eficiência, dezoito decisões tratam de avaliação de programas e políticas públicas, sendo 6 sobre políticas educacionais (Processos 923936, 1054015, 1054011, 1054284, 1054302, 1054010), 2 sobre política de saúde (Processos 944812, 8861040), 5 sobre políticas públicas relacionadas à mineração (Processos 959081, 969676, 951431, 969334, 969683), 1 sobre política de saneamento básico (Processo 862696); 1 sobre política de desenvolvimento social (Processo 839481); 2 sobre política de gestão de resíduos sólidos urbanos (Processos 1066626, 1007893) e 1 sobre política de fomento ao turismo (Processo 1092544).

O critério de eficiência nessas decisões de auditoria operacional foi empregado na acepção indicado pela literatura, ou seja, como indicação de que há uma boa relação entre o custo da ação e a produção do resultado do programa. Entretanto, em duas decisões, tem-se que o termo empregado de maneira diversa, mais ligada à ideia de eficácia. Senão vejamos:

Tal como consta no relatório técnico, o Município de Salinas tem conseguido superar as dificuldades para concretizar o estabelecido. Isso porque, em 2013, 68% dos docentes ocupavam cargos de provimento efetivo e, em 2016, esse percentual passou para 82%, aumento expressivo, mostrando **eficiência** dos agentes públicos envolvidos, fl. 148-v. (Processo 1054010)

Partindo do pressuposto constitucional de que, na República brasileira, o povo é detentor de poder, a equipe de auditoria avaliou a **eficiência** dos mecanismos de interação entre a Prefeitura e a população local, a partir de duas questões:

- Como a população comunica aos gestores municipais as reclamações, sugestões e dúvidas referentes à gestão municipal e, especialmente, acerca das atividades minerárias?
- Como os gestores municipais informam à população suas ações, obras, arrecadações e aplicação dos recursos oriundos especialmente da atividade minerária?" (Processo 969334).

⁵ Processo nº 951400 – Relator: Cons. Wanderley Àvila – Publicação: 13/11/2015; Processo 969685 – Relator: Cons. Mauri Torres - Publicação 15/06/2018; Processo 1054303 – Relator: Cons. Cláudio Terrão - Publicação 30/07/2019; Processo 1054007 – Relator: Cons. Subst. Adonias Monteiro - Publicação 24/09/2019; Processo: 1054013 - Relator: CONS. CLÁUDIO TERRÃO – Data Publicação: 24/09/2019; Processo: 1054006 - Relator: CONS. WANDERLEY ÁVILA – Publicação: 06/02/2020; Processo: 1054283 - Relator: CONS. WANDERLEY ÁVILA – Publicação: 13/03/2020; Processo 1054018 - Relator: CONS. GILBERTO DINIZ – Data Publicação: 29/06/2020; Processo 1088963 - Relator: CONS. SUBST. TELMO PASSARELI – Data Publicação: 24/03/2021; Processo: 958267 - Relator: CONS. SUBST. LICURGO MOURÃO – Data Publicação: 08/07/2021.

O termo “eficácia” apareceu em 28 decisões de auditorias operacionais publicadas entre janeiro de 1999 e junho de 2021. Em 8 decisões⁶, esse termo aparece apenas para citar, em termos gerais, os objetivos das auditorias operacionais, ou citando o art. 2º da Resolução nº 16 de 2011, ou o Manual de Auditoria Operacional do TCU. Das 20 restantes, uma não trata de avaliação de políticas públicas (Processo 911688).

Assim, dezenove decisões de avaliação de políticas públicas retratam eficácia, sendo que 3 são sobre políticas educacionais (Processos 923936, 1054302 e 1047628); 1 sobre política de recursos hídricos (Processos 1013193), 2 de política de saúde (Processos 944812 e 886104); 9 sobre políticas públicas relacionadas à mineração (Processos 951400, 959081, 969676, 958267, 969685, 969686, 951431, 969334 e 969683), 1 política sobre saneamento básico (Processo 862696), 1 sobre política de desenvolvimento social (Processo 839481), 1 sobre política ambiental (Processo 872163) e 1 sobre política de fomento ao turismo (Processo 1092544).

Percebe-se que o critério de eficácia foi utilizado nas auditorias operacionais no sentido que a literatura da área lhe dá, qual seja, critério relacionado ao cumprimento dos objetivos explicitados no programa ou política pública. Encontrou-se, porém, em uma decisão de auditoria operacional (Processo 1054302), cujo objeto era avaliação do desempenho dos anos iniciais do ensino básico municipal, com foco no cumprimento das metas constantes dos Planos Nacional e Municipal de Educação, o termo empregado com acepção diversa, vejamos: *“Sentindo-se valorizados e bem recompensados pelo esforço, os professores de Arapuá continuarão lecionando com eficácia e o Município seguirá alcançando bons resultados educacionais”*.

Na busca pelo termo “efetividade” nas auditorias operacionais realizadas entre janeiro de 1999 e junho de 2021, obteve-se 31 decisões. Em 7 dessas decisões⁷, o termo aparece apenas

⁶ Processo nº 1054303 – Relator: Cons. Cláudio Terrão – Publicação: 30/07/2019; Processo 1054007 – Relator: Cons. Subst. Adonias Monteiro - Publicação 24/09/2019; Processo 1054013 – Relator: Cons. Cláudio Terrão - Publicação 24/09/2019; Processo 1066626 – Relator: Cons. Cláudio Terrão - Publicação 03/12/2019; Processo: 1054006 - Relator: Cons. Wanderley Ávila – Data Publicação: 06/02/2020; Processo: 1054283 - Relator: Cons. Wanderley Ávila – Publicação: 13/03/2020; Processo 1054018 - Relator: Cons. Gilberto Diniz – Data Publicação: 29/06/2020; Processo 1088963 - Relator: Cons. Subst. Telmo Passareli – Data Publicação: 24/03/2021.

⁷ Processo nº 951400 – Relator: Cons. Wanderley Ávila – Publicação: 13/11/2015; Processo 1054303 – Relator: Cons. Cláudio Terrão - Publicação 30/07/2019; Processo 1054007 – Relator: Cons. Subst. Adonias Monteiro - Publicação 24/09/2019; Processo: 1054013 - Relator: Cons. Cláudio Terrão – Data Publicação: 24/09/2019; Processo: 1054283 - Relator: Cons. Wanderley Ávila – Publicação: 13/03/2020; Processo 1088963 - Relator:

para citar, em termos gerais, os objetivos das auditorias operacionais, seja citando o art. 2º da Resolução nº 16 de 2011, seja citando o Manual de Auditoria Operacional do TCU. Das 24 decisões restantes, 1 trata de política de saneamento básico (Processo 862696), 1 trata de política de desenvolvimento social (Processo 839481), 2 tratam de política de saúde (Processos 944812 e 886104), 1 trata de política ambiental (Processo 872163), 10 tratam de políticas educacionais (Processos 923936, 1054015, 1054016, 1054011, 1054284, 1054302, 1047837, 1054006, 1054018 e 1054309), 4 tratam de políticas públicas relacionadas à mineração (Processo 969676, 951431, 969334 e 969683), 1 trata de política de recursos hídricos (Processo 1013193), 1 trata de política ambiental (Processo 969685) e 2 tratam de política de gestão de resíduos sólidos urbanos (Processos 1066626 e 1007893).

O critério de efetividade, também denominado impacto, diz respeito aos efeitos sociais mais abrangentes do programa para além de seus objetivos. Percebe-se, entretanto, que esse é o critério em que o sentido dado nas decisões das auditorias operacionais mais diverge do que a literatura lhe atribui. Percebeu-se que as referidas decisões do TCE-MG dão a esse critério o mesmo sentido de eficácia, ou seja, de capacidade de cumprir os objetivos do programa ou política. Destacamos alguns trechos das citadas decisões:

“Por outro lado, a equipe técnica destacou um ponto positivo da política municipal relativa aos profissionais da educação, já que a Prefeitura investe com efetividade em cursos de capacitação e a grande maioria (85%) dos professores possui curso de pós-graduação lato sensu (fl. 86)” (Processo 1054309)”.

“A manifestação apresentada pelo Sr. Rodrigo Imar Martinez Riera, às fls. 80 a 93, em nada difere do relatado pela Secretária de Educação. Deve ser destacado que ambos não apresentaram documentos ou laudos técnicos que demonstrassem a efetividade das ações efetuadas para corrigir as deficiências apontadas pela equipe de auditoria” (Processo 1054018).

“Quanto aos programas de Educação Ambiental verificou-se uma descontinuidade das ações desenvolvidas e o baixo número de municípios auxiliados pela Feam/FIP, o que tem comprometido os resultados em busca da efetividade da redução, reutilização e reciclagem dos RSU” (Processo 1007893).

“Quanto à meta 14 do PME, inspirada na meta 16 do PNE, no que se refere à recomendação “9.1..2.5 Realize o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada”, observo que guarda estreita relação com a estratégia 16.1 do PNE elencada como uma das ações capazes de conferir efetividade à meta correlata, que diz: “realizar, em regime de colaboração, o planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação continuada e fomentar a respectiva oferta por parte de instituições públicas de educação superior, de forma orgânica e articulada às

políticas de formação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Processo 1054016).

“8) nos —Gráficos nº 6 e 7l, à fl. 206, podem ser visualizadas, em termos percentuais, as respostas dos Analistas Ambientais acerca da efetividade dos Termos de Referência para a elaboração dos estudos ambientais e da qualidade dos estudos apresentados pelos empreendedores;” (Processo 951431).

“Tendo como foco o resultado e a efetividade das políticas públicas, busca-se investigar se os recursos públicos estão sendo bem empregados, ou seja, se foi realmente atingida a finalidade pretendida, se o dinheiro chegou aonde deveria chegar, se há qualidade nos serviços, transparência e satisfação popular” (969334).

“De modo geral, foram detectadas relevantes inconsistências no monitoramento e na avaliação do Programa Travessia, que impossibilitam a compreensão da efetividade da intervenção governamental na promoção da inclusão social e econômica da população atendida (Processo 839481)”.

Em alguns casos foi dado sentido diverso do atribuído pela literatura, mas sem uma definição sobre o termo, contudo não relacionado ao do critério da eficácia (Processos 1054006, 1047837, 1054302, 1013193, 923936, 944812, 872163 e 886104). Nas decisões dos processos 1066626, 1054284, 1054011, 1054015 e 862696, verificou-se o emprego acertado do termo, destacando-se a última:

“Além dessas falhas (relacionadas ao funcionamento das ETAs e ETEs), o Órgão Técnico constatou que 17, das 129 obras vistoriadas, estavam paradas ou inoperantes (fl. 538), comprometendo gravemente a boa gestão dos recursos financeiros para elas destinados (plano da eficiência) bem como os resultados práticos para a sociedade (plano da efetividade)”.

Tem-se, assim, que efetividade é o critério empregado de maneira mais não uniforme nas auditorias operacionais do TCE-MG e, na maioria das vezes, em sentido diverso do apontado pela literatura de avaliação de políticas públicas.

A sustentabilidade do programa refere-se às condições orçamentárias e operacionais de sua continuidade. Em busca no site do TCE-MG, o termo “sustentabilidade” apareceu em 11 decisões de auditorias operacionais realizadas entre janeiro de 1999 e junho de 2021, das quais uma não trata de avaliação de políticas públicas (Processo: 911688). Das 10 decisões restantes, 4 tratam das políticas públicas relacionadas à mineração (Processos 958267, 969676, 951431 e 959081), 2 tratam de política de gestão de resíduos sólidos urbanos (Processos 1066626 e 1007893), 1 de política de recursos hídricos (Processo 1013193), 1 política ambiental (Processo 872163), 1 trata de política de saneamento básico (Processo 862696) e 1 trata de política de desenvolvimento social (Processos 839481, 1066626 e 1013193).

Verificou-se que, em alguns casos (Processos 958267, 951431, 969676 e 872163), não se apontou necessidade de cuidar da sustentabilidade do programa, mas da sustentabilidade do município, da atividade econômica das famílias, de uma indústria (laticínios) de propriedade do município ou referiu-se à sustentabilidade ambiental de determinadas ações governamentais. Em três processos (1007893, 839481 e 862696), a sustentabilidade foi apontada como critério de avaliação do programa, o que demonstra a pouca utilização do critério, a despeito do seu reconhecimento na Resolução nº 11 de 2020 e pela literatura especializada.

A relevância (ou mérito) do programa está relacionado à sua capacidade de oferecer uma solução consistente para o problema social para o qual ele foi desenhado. Trata-se critério indicado pela OCDE e pela literatura especializada, mas não citado nas normas do TCE/MG. Das 23 decisões de auditoria operacional em que o termo é citado (Processos 1054309, 1047837, 1054283, 1007893, 969683, 1047628, 1054010, 1054007, 1054282, 1054303, 1054302, 1092544, 1054284, 1054011, 1054015, 951431, 969334, 969676, 969686, 923936, 839481, 886104 e 862696), o termo é utilizado com outro sentido que não o do critério de avaliação.

A coerência é critério que indica a compatibilidade da intervenção com outras intervenções em um país, setor ou instituição, citado pela OCDE, mas não pelas normas do TCE/MG e pela literatura. Assim, não foram encontradas decisões nas quais coerência é termo citado como critério de avaliação da política ou programa público, mas somente com sentidos diversos (Processos 923936, 886104 e 944812).

Sobre os resultados, revelou-se pouca aderência aos critérios de sustentabilidade, coerência e relevância, o que confirma a indicação da literatura no sentido de que a avaliação de políticas públicas no Brasil considera pouco a pertinência ou capacidade dos projetos de fazer mudanças duradouras e de que levar esses critérios em conta pode garantir continuidade de iniciativas em contexto de restrição fiscal (JANUZZI, 2020). Além disso, os achados da pesquisa confirmam as críticas feitas pela literatura quanto à avaliação de programas e políticas públicas realizadas no Brasil, quais sejam, de que há dificuldade de seguir modelos e prescrições padronizados, além da premente falta de formação na área e de domínio dos conceitos técnicos (JANUZZI, 2011).

Nesse sentido, o estudo revelou deficiência técnica na aplicação dos referidos critérios de avaliação de política pública pelo TCE/MG. Assim, a hipótese desse trabalho não é confirmada, vez que, no que tange à aplicação dos critérios de avaliação de políticas públicas,

TCE/MG não confirma seu papel de controle técnico. De toda forma, vê-se, especialmente com a Resolução nº 11/2020, um esforço de adequação às diretrizes da literatura especializada e da OCDE.

4. CONCLUSÕES

O controle da administração pública exercido pelos Tribunais de Contas é tido como técnico, diferenciando-o dos controles político, social e jurisdicional. Essa classificação como técnico é o que lhe deu o atributo de, na seara do controle de políticas públicas, ser mais vantajoso que os demais, especialmente, no que tange à capacidade de potencializar resultados das políticas públicas em favor de toda a sociedade.

Dentre as tantas atribuições adquiridas com a Constituição de 1988 pelos Tribunais de Conta, certamente a de controlar e fiscalizar políticas públicas ganha destaque, sobretudo pelo extenso rol de direitos sociais, que se concretizam por meio de políticas públicas, e pela aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais.

A fiscalização de políticas públicas pelas Cortes de Contas decorre da interpretação dos artigos 70 e 71 conjugada com os objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil. Decore também das regras da Lei Complementar 101/2004, que ampliou as competências deste órgão na proteção, fiscalização e controle dos recursos públicos e do atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.

A nova carta constitucional também reconheceu “economicidade” como aspecto fiscalizável e, com a Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1988, a “eficiência” também passou a dar norte ao controle das contas, permitindo um controle mais global dos atos e atividades da administração pública. Nesse sentido, as auditorias de gestão se destacaram em detrimento das auditorias de conformidade. Em 1998, o TCE-MG regulamentou a auditoria operacional, que é ferramenta notável de diagnóstico da situação das políticas e dos programas públicos.

As políticas públicas é tema originário da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública, mas é objeto multiforme com interseção de vários domínios científicos, inclusive do Direito. E, em que pese a divergência doutrinária sobre a natureza jurídica de ato, norma ou atividade, nesse trabalho tomou-se como marco teórico uma definição jurídica, de cunho prático, mas sem ser proposição de um conceito jurídico de políticas pública (BUCCI, 2006). Essa definição possui três elementos relevantes: programa, coordenação e processo.

Conhecida forma de análise das políticas públicas é o *polyce cycle*, ou ciclo de políticas públicas, em que se divide a vida da política em fases, mais de caráter didático do que real, mas que ajuda a compreender a dinâmica da política pública. São fases desse ciclo: agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação. A avaliação é etapa em que se empreende esforços no sentido de verificar se houve solução do problema público, ou se se fazem necessárias mudanças nos programas implementados para que este continue vigente ou o melhor seria descontinuí-lo. Esse estudo é feito baseando-se em indicadores sociais e critérios de avaliação.

Os critérios são as medidas de julgamento da política ou programa público. Eficiência, Eficácia, Efetividade, Relevância e Sustentabilidade são os critérios reconhecidos pela literatura especializada e a OCDE, tendo essa última recentemente reconhecido também o critério da Coerência.

Avaliação tomou destaque com a *new public management*, e, no Brasil, com a reforma administrativo desencadeada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, quando se incorporou a eficiência como princípio da administração. E o tema pode ter ainda mais destaque com as recentes Emendas Constitucionais nº 108 de 2020 e 109 de 2021, que acrescentaram dispositivos aos art. 193 e 37, respectivamente, no sentido da importância da realização de avaliação de políticas públicas na administração pública.

Cumprindo objetivo geral deste trabalho, pesquisou-se se o TCE-MG tem reforçado o seu caráter técnico na realização de avaliação de políticas públicas quando da utilização de critérios propostos pela literatura e OCDE, desde a instituição da auditoria operacional com a Resolução nº 10 de 09 de dezembro de 1998.

A recente Resolução TCE/MG nº 11/2020, de 16 de dezembro de 2020, reconheceu os critérios de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, sustentabilidade e transparência. A resolução, porém, não reconhece os critérios da relevância e da coerência e não dá definição aos critérios.

Da pesquisa das decisões das auditorias operacionais, tem-se que o critério de eficiência foi encontrado em dezoito decisões sobre políticas educacionais, de saúde, de mineração, de saneamento básico, de desenvolvimento social, de gestão de resíduos sólidos urbanos e de fomento ao turismo. O referido critério foi, em maior parte, empregado na acepção indicado pela literatura, sendo que, em duas decisões, o termo foi utilizado com o sentido de eficácia.

O critério eficácia foi empregado em dezenove decisões de avaliação de políticas públicas educacionais, de recursos hídricos, de saúde, relacionadas à mineração, de saneamento básico, de desenvolvimento social, ambiental e de fomento ao turismo. Foi o critério em que o sentido dado pela literatura foi mais respeitado, tendo sido utilizado de forma diversa apenas em uma decisão.

O critério de efetividade foi encontrado em 24 decisões de auditoria operacional que trataram de política de saneamento básico, de desenvolvimento social, de saúde, de política ambiental, de políticas educacionais, de políticas públicas relacionadas à mineração, de recursos hídricos e de política de gestão de resíduos sólidos urbanos. Esse foi o critério cujo sentido dado nas decisões das auditorias operacionais mais divergiu daquele dado pela literatura e pela OCDE, tendo sido algumas vezes empregado com o sentido de eficácia. Em apenas 4 decisões há o emprego acertado do termo.

A sustentabilidade apareceu em 10 decisões de auditorias operacionais que tratam de avaliação de políticas públicas de mineração, de gestão de resíduos sólidos urbanos, política de recursos hídricos, ambiental, de saneamento básico e de desenvolvimento social. Em apenas três decisões, a sustentabilidade foi apontada como critério de avaliação do programa, o que demonstra a pouca utilização do critério.

A relevância (ou mérito) é critério indicado pela OCDE e pela literatura especializada, mas não foi citado na Resolução sobre avaliação de políticas públicas do TCE/MG. Em todas as 23 decisões de auditoria operacional que tratam de avaliação e política pública em que o termo é citado, esse não é utilizado como critério.

A coerência é critério citado pela OCDE, mas não pelas normas do TCE/MG e pela literatura. E, da mesma forma, não foram encontradas decisões nas quais o termo relevância é citado como critério de avaliação da política ou programa público.

Percebe-se, assim, que, no que se refere aos critérios, os tipos eleitos na Resolução nº 11/2020 não são exatamente os indicados na literatura especializada e pela OCDE, o que pode dificultar que a avaliação cumpra seu papel de viabilizar programas e políticas de qualidade e contínuas e que a realização do estudo avaliativo no âmbito do controle externo de Minas Gerais esteja conectada com o que os especialistas consideram como relevante.

Demais disso, os critérios utilizados, que coincidem com os indicados nas referências, são tratados sem uma uniformidade de sentido, tendo eficiência e eficácia, por serem os mais

conhecidos, sido melhores empregados. O que confirma a crítica da literatura de que há um déficit de formação e domínio de conceitos para os operadores das avaliações de políticas públicas no Brasil.

Nesse sentido, dada a atecnia na aplicação dos critérios, pode-se dizer que a hipótese de trabalho não é confirmada, tendo em vista que, no que tange à aplicação dos critérios de avaliação de políticas públicas, TCE/MG não confirma o caráter técnico do controle exercido pelas cortes de contas. Entretanto, reconhece-se um esforço de adaptações às diretrizes da literatura e da OCDE, nas decisões e na Resolução nº 11/2020.

Espera-se ter conseguido evidenciar, por meio deste estudo, a necessidade de um maior investimento de estudo e pesquisa na área de avaliação de políticas públicas pelo TCE-MG, propiciando domínio de conceitos e conformidade com a literatura da área, notadamente quanto aos critérios, tendo em vista que eles foram idealizados para haja políticas públicas duradouras e com potencial de dirimir os problemas públicos.

E, por fim e sobretudo, ressalta-se a importância de o Tribunal de Contas se manter técnico ou fiel à técnica, já que é capaz de reunir, em um só momento de controle, verificações e avaliações pertinentes a várias ciências, contribuindo para construção de diagnósticos mais precisos, o que dá mais segurança às suas avaliações, inspeções e auditorias e traz profissionalização e eficiência à gestão pública.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Francisco Carlos Ribeiro de. *A verdadeira função do Tribunal de Contas da União no processo orçamentário*. Revista TCU, Brasília, v.32, n.87, jan./mar. 2001.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 108, DE 26 DE AGOSTO DE 2020. *Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 13 mai. 2021.
- BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 109, DE 15 DE MARÇO DE 2021. *Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm. Acesso em: 15 mai. 2021.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 2.597*. Relator: Ministro Eros Roberto Grau. Diário de Justiça. Brasília, 17 ago. 2007.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria n. 230, de 25 de agosto de 2014. *Aprova o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas*. *Diário Oficial da União*. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20140903/PRT2014-230.doc>. Acesso: 07 mai. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portaria -TCU nº 188, de 30 de novembro de 2020. *Aprova o Referencial de Controle de Políticas Públicas (RC-PP)*. *Diário Oficial da União*. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20140903/PRT2014-230.doc>. Acesso em: 08 mai, 2021.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 17-54, jul./set. 2006.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez. 2019

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas para uma abordagem jurídico-institucional (republicado em *Colunistas Direito do Estado*, 2015. Disponível em: Acessado em 02 jul. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: *Políticas Públicas. Possibilidades e Limites*. Belo Horizonte: Editora Forum, 2008. pp. 225-260.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: *Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico* (Maria Paula Dallari Bucci, org.) São Paulo: Saraiva, 2006, p. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997.p. 89- 98.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo; FOSS, Maria Carolina; MOUALEM, Pedro Salomon (orgs.) *Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais*. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-340. Disponível em: [Chapter Details - Blucher Open Access](#). Acessado em: 11 de jun. 2020.

RACHID, Ronaldo. Os Tribunais De Contas E A Eficiência Das Políticas Públicas. 11 de novembro de 2012. ATRICON. Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/artigos/os-tribunais-de-contas-e-a-eficiencia-das-politicas-publicas/>>. Acesso em: 22 de jul de 2021.

CHADID, Ronaldo. Função social dos tribunais de contas – uma releitura da sua missão constitucional. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). *Tribunal de Contas do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 337-366

CHUDZIJ, Luísa Fófano. Controle das Políticas Públicas: uma apreciação sob a ótica do Poder Legislativo, Poder Judiciário e Tribunal de Contas. *REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO*. vol. 7, n. 1, p. 275-296, 2020.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

CUNDA, Daniela Zago Gonçalves. Controle de políticas públicas pelos tribunais de contas: tutela da efetividade dos direitos e deveres fundamentais. *Rev. Bras. de Políticas Públicas*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-147, jul./dez. 2011.

FERRAZ, Luciano. *Controle e Consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

JANN W.; WEGRICH, K.; Cap. 4. Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G.J.; SIDNEY, M.S. *Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods*. CRC Press, 2007.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público* Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005

JANNUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando Práticas e Metodologias das Pesquisas Avaliativas. *Planejamento e políticas públicas -ppp*. Nº 36. Jan/jun; 2011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 1, p. 4-27, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Avaliação de programas sociais: conceitos e referências de quem realiza*. Est. Aval. Educ. São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, maio/ago. 2014.

JANUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. *Desenvolvimento em Debate*. v.4, n.1, p.117-142, 2016.

JANUZZI, Paulo de Martino. *Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas: Alínea Editora, 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Relevância e sustentabilidade: dimensões esquecidas na avaliação de programas sociais. 24 de agosto de 2020. *Nexo Jornal*. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2020/Relev%C3%A2ncia-e-sustentabilidade-dimens%C3%B5es-esquecidas-na-avalia%C3%A7%C3%A3o-de-programas-sociais>. Acesso: 18 jul. 2021.

MENEGUIN, Fernando B; FREITAS, Igor Vilas Boas de. *Aplicação em avaliação de políticas públicas: metodologia e estudos de casos*. In: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, n. 123, Março de 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243255/TD123-FernandoB.Meneguin_IgorVilasBoasdeFreitas.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 25 jul. 2021.

MOTTA, Fabrício. BONIFÁCIO, Robert. Políticas públicas: o 'jabuti do bem'. *Consultor Jurídico*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-01/interesse-publico-politicas-publicas-jabuti-bem>. Acesso em: 10 mai. 2021.

NASCIMENTO, Daniel; DUARTE, Francisco. *CONTROLE DA EFETIVIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O Caso do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia*. Edição do Kindle: 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OECD. *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>. Acesso em: 29 de jul. 2021.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. *Os Tribunais de Contas e o Controle de políticas Públicas*. Maceió: Viva Editora, 2014.

ROSSI, Peter H; LIPSEY, Mark W; FREEMAN, Howard E. *Evaluation: a systematic Approach*. Thousand Oaks: Sage, 2004.

SECCHI, Leonardo. *Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2012, P. 760

TREVISAN, Andrei Pittol e VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública - RAP*. Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS. *Resolução n. 10, de 9 de dezembro de 1998*. Aprova os procedimentos a serem observados na realização de inspeções e auditorias. Disponível em: <https://tcleis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/977455>. Acesso em: 18 jul. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS. *Resolução n. 16, de 5 de outubro 2011*. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados em auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://tcleis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/977863>. Acesso em: 18 jul. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DE MINAS GERAIS. *Resolução n. 03, de 27 de fevereiro de 2013*. Aprova o Manual de Auditoria, institui o Comitê de Auditoria do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <https://tcleis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/978910>. Acesso em: 18 jul. 2021.