

O fortalecimento institucional do Tribunal de Contas e seu papel na promoção da boa gestão pública: uma perspectiva histórica com o olhar para o futuro^{1*}

The institutional strengthening of the Court of Accounts and its role in promoting good public management: a historical perspective with an eye to the future

João Paulo Alves Pinto

Auditor de Controle Externo do TCE/GO. É formado em Direito pela Universidade Federal de Goiás, especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Faculdade Damásio, especialista em Direito Desportivo pela Faculdade Legale e especialista em Direito Constitucional pela UniBF.

RESUMO:

O presente trabalho tem por objetivo analisar o papel do Tribunal de Contas na boa gestão pública e, para tanto, não se limitará a examinar o seu papel no atual arranjo institucional brasileiro, definido pela Constituição Federal de 1988, mas se valerá também uma perspectiva histórica, estudando sua origem e tratamento nas constituições brasileiras, bem como de uma perspectiva futura, perscrutando se é possível o Tribunal de Contas avançar ainda mais no seu desiderato de promover a boa gestão pública, por meio da ampliação de novos instrumentos, como a avaliação de políticas públicas prevista nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público 9020 (NBASP 9020).

Palavras-chave: Tribunal de Contas; Boa Gestão Pública; NBASP 9020.

ABSTRACT:

This paper aims to analyze the role of the Court of Accounts in good public management and, to that end, will not only examine its role in the current Brazilian institutional arrangement, defined by the Federal Constitution of 1988, but will also employ a historical perspective, studying its origin and treatment in Brazilian constitutions, as well as a future

¹ *** Artigo recebido em 02/07/2025, aceito para publicação em 14/01/2026.

re perspective, investigating whether it is possible for the Court of Accounts to further advance in its desire to promote good public management, through the expansion of new instruments, such as the evaluation of public policies foreseen in the Brazilian Standards of Public Sector Auditing 9020 (NBASP 9020).

Keywords: *Court of Accounts; Good Public Management; NBASP 9020.*

INTRODUÇÃO

É cediço que o Tribunal de Contas exerce a função de controle externo da Administração Pública, sendo instituição fundamental na promoção da boa gestão pública.

Tendo isso em mente, o presente estudo tem a intenção de perscrutar de que forma ele exerce esse mister de promoção da boa gestão pública e qual o caminho histórico por ele tomado no exercício de tal mister, razão pela qual o estudo ora proposto se valerá de uma perspectiva histórica para melhor compreender a atuação do Tribunal de Contas.

Destaca-se que a perspectiva histórica não se presta apenas para fins descritivos, mas também para o entendimento do desenvolvimento orgânico do Tribunal de Contas, com vista a compreender o que seria um caminho legítimo de ampliação de seus instrumentos em prol da boa gestão pública.

Vale destacar também que, para que o estudo seja completo, não basta apenas adotar uma ótica jurídica, estudando o regramento do Tribunal de Contas ao longo das constituições brasileiras, sendo necessárias ainda contribuições da História do Brasil e da Administração Pública.

Ademais, para se entender o papel do Tribunal de Contas na promoção da boa gestão pública, deve-se compreender o que é boa gestão pública, o que, em uma perspectiva histórica, é respondido pelo paradigma de Administração Pública predominante em cada época, razão pela qual os modelos de Administração Pública nos conferem os critérios de julgamento da gestão e serão o fio condutor do estudo na busca pela compreensão da importância do Tribunal de Contas na promoção da boa gestão da coisa pública.

Com efeito, o estudo buscará descrever a caminhada de fortalecimento institucional do Tribunal de Contas, ao longo da história constitucional brasileira, relacionando as suas atribuições em cada momento com o paradigma de Administração Pública predominante, a fim de demonstrar que suas atribuições sempre estiveram relacionadas à promoção do que se entende por boa gestão pública em cada época, destacando a sua importância e indicando caminhos para ampliação de suas funções, com base no paradigma atual de Administração Pública, focado em políticas públicas.

1 O PASSADO: O TRIBUNAL DE CONTAS AO LONGO DA HISTÓRIA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA

1.1 TRIBUNAL DE CONTAS: ORIGENS

Antes mesmo de abordar a primeira previsão de uma corte de contas no Direito Constitucional brasileiro, faz-se mister analisar as suas origens remotas e, para tanto, é necessário lançar o olhar para o outro lado do Oceano Atlântico, a um pequeno país em ex-

O fortalecimento institucional do Tribunal de Contas e seu papel na promoção da boa gestão pública: uma perspectiva histórica com o olhar para o futuro

tensão territorial, mas gigante em termos culturais: Portugal.

Como é cediço, tal país nos legou diversas instituições, como as santas casas de misericórdia, os colégios de Jesuítas, e no caso das cortes de contas não é diferente, já que as raízes do Tribunal de Contas no Mundo Lusófono remontam à Casa dos Contos, instituição criada no ano de 1389 em Portugal, durante o Reinado de Dom João I, com o intuito de exercer o controle das finanças públicas.²

A Casa dos Contos recebia a prestação de contas dos oficiais responsáveis pela arrecadação de receitas e realização de despesas com dinheiro público. Com o recebimento dos livros de receitas e de despesas produzidos por esses oficiais, dava-se início ao processo de tomada de contas e, após a sua distribuição, prosseguia-se à conferência das contas, verificando-se a organização e a autenticidade dos documentos, bem como a liquidação, mediante o confronto dos registros de receitas com os das despesas. Caso fosse verificado que as receitas e despesas das contas se equivaliam ou que as receitas suplantavam as despesas, o oficial recebia a quitação. Ao revés, constando-se que o valor das despesas excedia ao das receitas, procedia-se à execução das dívidas.³

Nota-se, pois, que a Casa dos Contos já prestava um serviço fundamental à boa gestão pública, promovendo a fiscalização daqueles que eram responsáveis por valores públicos, de modo a evitar o desvio de verbas pertencentes à Coroa, bem como desequilíbrio fiscal. Além disso, já se pode observar que tal órgão exercia uma função judicante, porquanto realizava o julgamento de contas, concedendo ou negando quitação.

Com o passar do tempo, a Casa dos Contos foi sofrendo transformações, sendo substituída pelo Erário Régio, em 1761, durante o Reinado de Dom José, o qual, por sua vez, foi substituído pelo Tesouro Público, em 1832, o que, após uma série de outras transformações, resultou na criação do Tribunal de Contas em 1849.⁴

Toda essa experiência no exercício do controle externo acumulada ao longo de quase cinco séculos contribuiu para a estruturação de uma corte de contas após o advento da República no Brasil, como será visto nos próximos tópicos.

1.2 O TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1891: A CRIAÇÃO

No dia 15 de novembro de 1889, por meio de um golpe militar, a República foi proclamada no Brasil, derrubando-se o Segundo Império, que já vinha se desgastando com as questões militar, religiosa e abolicionista. Sobre tal processo, asseveram Antônio J. Barbosa e Rafael Silveira e Silva:

Há consenso historiográfico quanto ao caráter de golpe de Estado acerca do 15 de novembro de 1889. O Império estava profundamente debilitado. Assentado na escravidão, na Igreja Católica (unida formalmente ao Estado) e necessitado de ter ao seu lado a força militar, essa rede de apoio foi desaparecendo. O Exército passava a exigir maior presença na estrutura do poder político, algo que ganhou crescente densidade após a Guerra da Tríplice Aliança (Guerra do Paraguai), encerrada em 1870. A Igreja Católica foi se afastando do regime, sobretudo a partir da pri-

2 TRIBUNAL DE CONTAS. **A história que as contas nos contam**. Lisboa: Imprensa Nacional, 2024. p.9.

3 Ibidem. p.45.

4 Ibidem.p.15

são de dois bispos. Por fim, a Lei Áurea retirou do Império o último pilar que o sustentava, os grandes proprietários escravocratas. Assim, a questão militar, a questão religiosa e a questão abolicionista representaram o golpe fatal que levou à derrocada do Trono.⁵

Após a instituição da nova forma de governo, foi convocada uma assembleia constituinte, a qual promulgou a segunda constituição brasileira: a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.

Tal Constituição trouxe diversas inovações, dentre as quais nos interessa no momento a previsão de criação do Tribunal de Contas em seu artigo 89, o qual previa que “é instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas de receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (Brasil, 1891).

Depreende-se da leitura do referido dispositivo que o Tribunal de Contas, à luz da Constituição de 1891, tinha a função de promover o confronto entre as receitas e despesas a fim de verificar se havia equilíbrio fiscal, bem como se a execução orçamentária foi feita em consonância com os ditames legais, nos moldes da Casa dos Contos de Portugal, o que denota uma certa influência. Assim, a função da corte de contas se limitava à análise de conformidade.

Contudo, isso não significa que a corte de contas não possuía importância na promoção da boa administração pública, já que, àquela altura, sob o paradigma do orçamento tradicional (cujo escopo era apenas prever receitas e fixar despesas), era considerada uma boa gestão pública aquela que mantivesse o equilíbrio fiscal e executasse o orçamento dentro dos limites definidos pela lei, de modo que, analisando as contas públicas sob esses aspectos, a corte de contas estava promovendo a boa gestão pública.

Nessa esteira, Rui Barbosa, o grande idealizador da criação de um tribunal de contas no Brasil, destacou, na exposição de motivos sobre a criação do Tribunal de Contas da União, formulada em 07/11/1890, que se optou pelo sistema italiano de tribunais de contas em detrimento do francês, pois naquele a fiscalização não se limita a impedir que despesas sejam pagas além do permitido pelo orçamento, mas se antecipa ao abuso, cortando em sua origem os atos do Poder Executivo suscetíveis de gerar despesas ilegais, *in verbis*:

Dos dois sistemas, o último é o que satisfaz cabalmente os fins da instituição, o que dá toda a elasticidade necessária ao seu pensamento criador. Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.⁶

5 **Barbosa, Antônio J.; Silveira E Silva, Rafael. Duzentos anos de Constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1891.** Brasília: Senado Federal, 2024. p. 18.

6 Barbosa, Rui. A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/rtcu/article/view/1113/1171#:~:text=O%20Governo%20Pro%20vis%C3%B3rio%20reconheceu%20a,julgamento%2C%20cercado%20de%20garantias%20%2D%20contra>. Acesso em: 14 de maio de 2025.

Dessa forma, fica claro que, desde o princípio do Tribunal de Contas no Brasil, houve uma preocupação de que ele não fosse apenas um órgão judicante, responsável pelo julgamento de contas, mas um auxiliar da Administração Pública na promoção da boa gestão pública, naquele momento entendida apenas como uma gestão equilibrada em termos fiscais e conforme com a lei. Isso fica claro quando Rui Barbosa, na sua obra *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, ao justificar a criação do Tribunal de Contas, destaca a importância da lei orçamentária na gestão pública, *in verbis*:

Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentária [...] Cumpra à República mostrar, ainda neste assunto, a sua força regeneradora, fazendo observar escrupulosamente, no regime constitucional que vamos entrar, o orçamento federal.⁷

Assim, verifica-se que a estrita observância à lei orçamentária e o equilíbrio fiscal eram elementos essenciais à definição de boa gestão pública, sendo o Tribunal de Contas peça chave no alcance de tal desiderato.

Por fim, vale registrar que o art. 89 da Constituição de 1891 previa ainda que os membros do Tribunal de Contas seriam nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, e só perderiam o cargo por sentença. Tal garantia outorgada aos membros da corte tinha o intuito de proteger a sua independência e imparcialidade nos julgamentos, o que demonstra que, desde o princípio, houve uma preocupação com a independência funcional dos membros da Corte de Contas.

1.3 A ERA VARGAS (1930-1945) E O TRIBUNAL DE CONTAS

Em 1930, ocorreu no Brasil um movimento que transformou substancialmente as estruturas política, econômica e social do país: a Revolução de 30. Por meio dela, Getúlio Vargas e seus aliados do Exército tomaram o poder, rompendo com a política oligárquica do Café com Leite da República Velha.

A República Oligárquica, que vigorava até então, se caracterizava no âmbito da gestão pública pelo predomínio do paradigma da Administração Patrimonialista, cuja essência é a confusão entre o patrimônio público e o privado, o que resulta em diversas práticas danosas, como o uso da máquina pública para a perseguição de interesses privados, troca de favores (clientelismo) e nepotismo.

Dentre as reformas implementadas por Vargas cumpre destacar aquela ligada ao campo do presente estudo: a superação desse paradigma de Administração Pública, com vista a adotar como modelo predominante o burocrático, o qual se caracteriza pela racionalização da administração, profissionalização, centralização, impessoalidade, formalismo e submissão a regras bem definidas.

O grande marco na consolidação desse paradigma foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), por meio do Decreto-Lei nº 579 de 30/07/1938, órgão responsável por levar a cabo a implementação dos elementos que caracterizam a Administração Burocrática.

Essa mudança de paradigma vai se refletir na configuração do Tribunal de Contas

⁷ **Barbosa, Rui. Comentários à Constituição Federal Brasileira.** Volume VI. São Paulo: Saraiva, 1934. p. 426.

nas duas constituições estabelecidas durante a Era Vargas, a de 1934 e a de 1937, já que tal mudança vai resultar na alteração do critério de julgamento sobre o que é uma boa ou má gestão pública, dotando-se assim a Corte de Contas de novos instrumentos para a consecução de seu desiderato de promover a boa administração pública.

Com efeito, agora tendo os princípios da Administração Burocrática como critérios de julgamento da qualidade da gestão pública, tais como racionalização, impessoalidade, legalidade estrita e controle prévio, o Tribunal de Contas recebe da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934 novas atribuições. Nessa esteira, o art. 101, *caput*, da citada constituição preceituava que os contratos que interessarem imediatamente à receita e à despesa só se tornarão atos jurídicos perfeitos após o registro pelo Tribunal de Contas, de modo que, em havendo recusa do registro, a execução do contrato era suspensa até o pronunciamento do Legislativo. Na mesma linha, o art. 101,

§ 1º, da Constituição previa que qualquer ato da Administração de que resultasse obrigação de pagamento pelo tesouro estaria sujeito a registro prévio pelo Tribunal de Contas, cuja recusa por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio tinha o condão de impedir a edição do ato.

Nota-se, pois, que, uma vez adotado um novo parâmetro de boa gestão pública, o Tribunal de Contas foi logo fortalecido com novas atribuições, de modo a garantir que os princípios norteadores daquele modelo de Administração Pública (e, portanto, a boa gestão pública) fossem observados, em especial, o controle estrito e prévio dos processos, grande marca do modelo burocrático, que levou à outorga do poder à Corte de Contas de registrar previamente atos administrativos e ter sua chancela como condição necessária à perfectibilização do contrato administrativo.

A Constituição de 1934 durou apenas três anos. Em 1937, Getúlio Vargas dá uma guinada autoritária, instaura a ditadura do Estado Novo e outorga a Constituição de 1937, inspirada nas constituições de regimes totalitários da Europa.

Quanto à nossa matéria de estudo, tal constituição não trouxe nenhuma inovação, trazendo de forma sucinta as atribuições do Tribunal de Contas previstas na Constituição de 1934.

A Constituição vigorou até 1945, quando a ditadura varguista perde força e é derubada, em razão de elementos internos, como a perda de apoio junto ao Exército, e fatores externos, como a derrota do Eixo na Segunda Guerra Mundial, o que enfraqueceu os regimes autocráticos pelo mundo.

1.4 O TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTEXTO DA REDEMOCRATIZAÇÃO (1946-1964)

Com o fim da ditadura varguista, o Brasil se encontrava em um processo de redemocratização, exurgindo a necessidade da elaboração de uma nova constituição, que refletisse esse novo momento político do país, em contraposição à Constituição de 1937, inspirada nos regimes totalitários derrotados na Segunda Grande Guerra. Nesse contexto, é promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.

Como já falado, não está no escopo do presente trabalho trazer detalhadamente as inovações trazidas por cada constituição, mas apenas a contextualização necessária para se entender o papel do Tribunal de Contas em cada sistema constitucional, de modo a com-

preender em que termos ele exerceu o seu mister de contribuir com a boa gestão pública

Nessa linha de considerações, cumpre mencionar qual a linha político-econômica adotada pelos presidentes no período compreendido entre 1946 e 1964, com o intuito de compreender o que se entendia por boa gestão pública no momento, e essa linha era a desenvolvimentista, segundo a qual o Estado deveria ser um agente promotor do desenvolvimento econômico por meio de investimentos maciços em infraestrutura, indústrias de base e tecnologia. Assim, verifica-se que a boa gestão pública deveria estar voltada a esse propósito.

Não obstante isso, o paradigma predominante da Administração Pública ainda era o burocrático, com as características já citadas alhures. Assim, as funções definidas pela Constituição de 1946 para o Tribunal de Contas expressavam basicamente a análise de conformidade, senão vejamos:

Art. 77 - Compete ao Tribunal de Contas:

I - acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

II - julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas;

III - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.⁸

Percebe-se que a novidade em relação às constituições anteriores é a competência expressa para julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, ampliando o escopo de análise de conformidade da Corte de Contas, que assim cumpria a sua função de auxiliar a Administração Pública na promoção da boa gestão pública sob a ótica burocrática, a qual prezava pelo funcionamento da Administração em plena consonância com os preceitos legais aplicáveis.

A importância do Tribunal de Contas nesse controle de legalidade, no contexto do paradigma burocrático, era tamanha que o ilustre jurista Pontes de Miranda defendia a ideia de que, mesmo em se tratando de contrato, o Tribunal de Contas tinha poder de decretar a sua nulidade, nestes termos:

Todo contrato - isto é, todo negócio jurídico, pois “contratos” no art. 77, III, está no sentido de negócio jurídico de que nasça obrigação para a União ou alguma entidade de cuja responsabilidade resulte a da União - é ato; na espécie, ato do Poder Executivo, ou, excepcionalmente, do Poder Judiciário (art. 97, II). Como ato tem de ser conferido com as leis, para que se verifique se alguma das suas cláusulas viola regra de direito cogente. Se alguma violação ocorre, dá-se a ilegalidade. Também é frequente que a ilegalidade não esteja nas declarações de vontade que constam do escrito do negócio jurídico, e sim na própria atribuição para declarar, por parte de quem figura como órgão da União. A lei mais rígida e acima das outras leis é a Constituição. Se bem que seja igualmente ilegal o ato que infringe a Constituição e o ato que infringe lei ordinária, porque o Poder Judiciário e, no caso do art. 77, I, II e III, o Tribunal de Contas tem, em ambos os casos, de decretar a nulidade, pode dar-se que o ato esteja conforme a lei e não conforme a Constituição, por ser a lei mesma

⁸ **Brasil. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm >. Acesso em: 16 de maio de 2025.

contra lei. A lei, que contra ela é, seria, então inconstitucional. A constitucionalidade não é mais do que espécie - a espécie mais conspícua - de ilegalidade. O Tribunal de Contas pode apreciá-la e decretar a nulidade do contrato, por maioria absoluta de votos dos seus membros (art. 200: “os tribunais”).⁹

Dessa forma, o Tribunal de Contas era fundamental na garantia de uma Administração Pública previsível, legal, racional e organizada, o que servia de base para o Estado desenvolvimentista cumprir o seu mister naquele período.

1.5 A DITADURA MILITAR E O TRIBUNAL DE CONTAS

No dia 31/03/1964, os militares orquestraram um golpe que resultou na derrubada do então presidente João Goulart e na instauração da Ditadura Militar, que perdurou até o ano de 1985.

O que interessa ao nosso estudo a respeito do período é que a linha econômica do regime militar seguiu sendo a linha desenvolvimentista, ou seja, o Estado como promotor do desenvolvimento econômico, e o paradigma de Administração Pública predominante ainda era o burocrático. Contudo, nesse período já houve no país um movimento para se adotar o modelo gerencial de Administração Pública, o qual se caracteriza essencialmente pela busca de resultados, principalmente com a edição do Decreto-Lei nº 200/67.

Tal decreto foi o primeiro marco do modelo gerencial, trazendo descentralização e planejamento, com foco em resultados, porém ainda dentro de um esquema burocrático. Mas como ficou o Tribunal de Contas com seu mister de promover a boa gestão pública nessa história?

A Constituição editada no período militar foi a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, a qual trouxe como novidade a previsão dentre as funções do Tribunal de Contas a realização de auditorias financeiras e orçamentárias em seu artigo 71, § 1º¹⁰. Não obstante o fato de as funções exercidas pelo Tribunal de Contas sob a égide das constituições anteriores já consubstanciar auditoria financeira e orçamentária na prática, a mudança na nomenclatura representa um importante marco por primar por um caráter mais técnico e uma visão moderna do Tribunal de Contas.

Com essas observações, encerramos a parte do artigo que tratou do passado do Tribunal de Contas em sua missão de promover a boa gestão pública, dando enfoque às transformações que ocorreram no seu escopo de atuação, sempre acompanhando as mudanças no que se entendia por boa gestão pública.

2. O PRESENTE: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL, A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O TRIBUNAL DE CONTAS

2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Diante das disfunções verificadas no modelo burocrático, tais como a rigidez, ex-

9 **Miranda**, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. Volume II. Rio de Janeiro: Boffoni, 1947. p. 104-105.

10 **Brasil**. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm > .htm. Acesso em: 17 de maio de. 2025.

cesso de normas e papéis, morosidade, controle do processo pelo processo, exsurgiu, na segunda metade do século XX, um movimento em direção a um novo paradigma de Administração Pública: o Gerencialismo.

Tal movimento preconizava que a boa administração pública era aquela que buscava resultados, possuindo foco no desempenho, em contraposição ao modelo burocrático, o qual tinha foco nos processos, o que fazia com que a Administração se tornasse autorreferente e esquecesse de seus objetivos de agregar valor na vida dos cidadãos.

Outrossim, a passagem do Estado Liberal de Direito para o Estado Social de Direito, o qual não mais apenas se preocupa em garantir os direitos fundamentais de primeira dimensão, ou seja, as liberdades negativas, mas também os direitos fundamentais de segunda dimensão, a saber, os direitos sociais, econômicos e culturais, trouxe à tona a questão da eficiência, haja vista que agora seria exigida do Estado uma postura ativa na prestação dos serviços com vista a alcançar a concretização de tais direitos. Nesse sentido assevera Luiz Carlos Bresser Pereira:

Este fato não era grave enquanto prevalecia um Estado pequeno, cuja única função era garantir a propriedade e os contratos. No Estado liberal só eram necessários quatro ministérios - o da Justiça, responsável pela polícia, o da Defesa, incluindo o exército e a marinha, o da Fazenda e o das Relações Exteriores. Nesse tipo de Estado, o serviço público mais importante era o da administração da justiça, que o Poder Judiciário realizava. O problema da eficiência não era, na verdade, essencial. No momento, entretanto, que o Estado se transformou no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais - a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica - e de papéis econômicos - regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos e de infraestrutura, - nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial. Por outro lado, a expansão do Estado respondia não só às pressões da sociedade, mas também às estratégias de crescimento da própria burocracia. A necessidade de uma administração pública gerencial, portanto, decorre de problemas não só de crescimento e da decorrente diferenciação de estruturas e complexidade crescente da pauta de problemas a serem enfrentados, mas também de legitimação da burocracia perante as demandas da cidadania.¹¹

Assim, com o Gerencialismo surge um novo paradigma de Administração Pública, cujas características são listadas por Luiz Carlos Bresser Pereira¹²: descentralização política e administrativa; confiança limitada no lugar da desconfiança total; organizações com poucos níveis hierárquicos; controle de resultados; foco no atendimento ao cidadão.

Tal modelo se consolidou no Brasil com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, por meio do qual se implantou uma série de medidas com o fito de se alcançar uma Administração Pública mais eficiente, dentre as quais podemos citar a Emenda Constitucional nº 19/98, que introduziu o princípio da eficiência dentre os princípios explícitos que regem o Direito Administrativo, além de prever a possibilidade de ser-

11 **Pereira, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.** Revista do Serviço Público, 47, 1996. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.Ad_mPublicaBurocraticaAGerencial.pdf> Acesso em: 18 de maio de 2025. p. 5.

12 **Ibidem, p. 6.**

vidores públicos efetivos perderem o cargo por insuficiência de desempenho; criação de agências reguladoras e executivas; e desenvolvimento de mecanismos de *accountability*.

Todas essas mudanças vão impactar o que se entende por boa gestão pública, o que trará ao Tribunal de Contas novos instrumentos e novas funções, como será visto no próximo tópico.

2.2 O TRIBUNAL DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O artigo 70, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) preceitua que a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração pública direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Na mesma linha, o artigo 71 prevê que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e, em seguida, elenca uma série de atribuições próprias do Tribunal de Contas.

Da leitura do *caput* do art. 70 já se verifica um elemento novo no controle externo da Administração Pública: o controle operacional.

Tal elemento decorre do fato de que a CF/88 foi promulgada no momento de transição do paradigma burocrático para o gerencial, o qual se consolidaria mais tarde, no ano de 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, como falado anteriormente.

Com efeito, o controle operacional é um tipo de controle que possui foco no resultado, o que vai ao encontro do que é preconizado pelo modelo gerencial de Administração Pública. Por via de consequência, adicionando-se um novo critério de julgamento da qualidade da gestão pública, o Tribunal de Contas ganha uma nova ferramenta para o auxílio na construção da boa gestão pública: a auditoria operacional, nos termos do art. 71, IV, da CF/88.

Nessa esteira, a NBASP 300, que trata dos princípios da auditoria operacional, conceitua esse instrumento nos seguintes termos:

9. A auditoria operacional, como realizada pelas EFS, é 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 e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento.¹³

Depreende-se do referido conceito que a auditoria operacional busca fiscalizar a Administração Pública, analisando se seus atos são econômicos, ou seja, se não houve dispêndio de recursos além do razoável para a consecução do objetivo da ação; eficaz, verificando se as metas da ação foram cumpridas; eficiente, analisando se o custo-benefício foi adequado; e efetivos, perscrutando se a ação promoveu o impacto esperado na sociedade.

13 **IRB. Instituto Rui Barbosa. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 300.** Disponível em: < <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-300-Principios-de-Auditoria-Operacional.pdf> > Acesso em: 19 de maio de 2025.

Destarte, a ampliação da ideia de boa gestão pública, de acordo com o paradigma da Administração Pública Gerencial, agora com foco em resultados para o cidadão, sob os aspectos da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade, levou à ampliação dos instrumentos de fiscalização do Tribunal de Contas, como a auditoria operacional, de modo que a Corte de Contas não mais se contenta apenas com a análise de conformidade entre a atuação da Administração e os diplomas legais aplicáveis e o equilíbrio fiscal, realizando agora uma análise de resultados e de boas práticas por meio da auditoria operacional.

Contudo, como houve recentemente mais uma ampliação do conceito de boa gestão pública, os avanços nas atribuições do Tribunal de Contas não pararam por aí, ante a necessidade de ampliação dos instrumentos da Corte de Contas em uma nova seara: o controle de políticas públicas.

3 O FUTURO: POR UMA AMPLIAÇÃO DAS FUNÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O foco no cidadão do paradigma gerencial da Administração Pública passou por um aprofundamento, de modo que a abordagem mais recente destaca a Governança Pública, valorizando a participação da sociedade, a transparência, a equidade e a justiça na formulação e implementação de políticas. Nesse contexto, ganha destaque um importante conceito na gestão pública: o de políticas públicas.

Consoante lição de Maria Paula Dallari Bucci, citada por Vanice Regina Lírío do Valle, políticas públicas são “*programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*”.¹⁴

Da análise do próprio conceito acima transcrito, verifica-se que política pública, por definição, possui um caráter global e amplo no contexto da Administração Pública, já que é uma atividade de coordenação de recursos estatais. Ademais, a política pública possui caráter interdisciplinar e multifacetado, envolvendo diversos aspectos, o que por si só afasta um mero controle de conformidade legal, já que ele se limitaria ao aspecto jurídico. A esse respeito elucidativa é a lição de Vanice Regina Lírío do Valle:

Uma política pública se constrói a partir não de uma simples decisão administrativa; ela se materializa a partir de um conjunto de decisões inter-relacionadas. Mais do que isso; uma política pública se projeta no mundo da vida onde incidem não só vetores jurídicos, mas toda a riqueza das questões econômicas, técnicas, sociais; bem como as disputas dos múltiplos interesses presentes na sociedade.¹⁵

Diante desse novo quadro e paradigma da Administração Pública, voltada à implementação de políticas públicas, somente o controle operacional, de resultados, não seria mais suficiente para a promoção da boa gestão pública, razão pela qual despontou uma nova ferramenta de fiscalização do Tribunal de Contas: a avaliação de políticas públicas.

Tal instrumento é definido pela NBASP 9020¹⁶, que logo no início prevê que o es-

14 Valle, Vanice Regina Lírío do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 46.

15 Ibidem, p. 36.

16 IRB. Instituto Rui Barbosa. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020**. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politicas-Publicas.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2025.

copo da avaliação de políticas públicas é mais amplo que o da auditoria operacional, incluindo elementos externos ao programa como regulação, *soft law* etc, razão pela qual é um instrumento de fiscalização que pode agregar mais valor que a auditoria operacional. Tal documento também conceitua a avaliação de políticas públicas, em seu tópico 2.1, nos seguintes termos:

A avaliação de política pública é um exame que objetiva avaliar a utilidade dessa política. Ela analisa seus objetivos, implementação, produtos, resultados e impactos o mais sistematicamente possível, mede seu desempenho visando avaliar sua utilidade. Por isso, a avaliação está se tornando cada vez mais importante para o debate público, uma vez que líderes políticos precisam tomar decisões baseadas em evidência.

Assim, outra diferenciação que a NBASP 9020 faz entre a avaliação de políticas públicas e a auditoria operacional é que esta se foca na análise da economicidade, da eficiência e da efetividade, ao passo que aquela se concentra no exame da relevância e utilidade da política pública. Assim, a análise se torna mais ampla e aborda o impacto global de uma determinada política, não se limitando a objetivos preestabelecidos.

Mais uma vez, nota-se que a ampliação do conceito de boa gestão pública, agora entendida como aquela capaz de implementar políticas públicas efetivas, veio acompanhada do fortalecimento institucional do Tribunal de Contas, ao qual é conferido um novo instrumento para alcance do seu desiderato.

O caro leitor deve estar se perguntando por que este que lhe escreve colocou no título do tópico a palavra “futuro”, se o instrumento já existe. Em primeiro lugar, deve-se responder que, apesar de já estar previsto nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, ainda é um instrumento cuja aplicação é incipiente, com iniciativas ainda embrionárias nos tribunais.

Nessa esteira, Sebastião Helvecio Ramos de Castro e Renata Ramos de Castro citam uma decisão inédita do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em 2017, que, ao analisar o Balanço Geral do Estado, adentrou no exame da efetividade das políticas públicas na concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais:

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), em decisão inédita, no âmbito da análise do Balanço Geral do Estado alusivo ao ano-base 2017, aferiu a efetividade estadual. O índice contemplou sete dimensões: (1) saúde; (2) educação; (3) gestão fiscal; (4) meio ambiente; (5) planejamento; (6) segurança pública; e (7) desenvolvimento econômico. O ponto de referência é a consideração da gestão estadual efetiva através dos aspectos do bem-estar social. O resultado final foi a nota 74 (setenta e quatro), sendo a dimensão do desenvolvimento econômico a que alcançou maior nota (93 – noventa e três), seguida de planejamento (86 – oitenta e seis), educação (79 – setenta e nove), meio ambiente (74 – setenta e quatro), gestão fiscal (66 – sessenta e seis), segurança pública (66 – sessenta e seis) e saúde (64 – sessenta e quatro).¹⁷

Outro exemplo de utilização desse instrumento vem do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, o qual, no ano de 2024, realizou a sua primeira avaliação de política pública, tendo por objeto a Política de Atenção à Saúde Materno Infantil do Estado de Goiás.

17 Castro, Sebastião Helvecio Ramos de; Castro, Renata Ramos de. **Para (muito) além de um Tribunal de Contas: da conformidade à predição.** In: Lima, Edilberto Carlos Pontes (org.). **Tribunal de Contas do Século XXI.** Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 374.

Outra razão para se ter usado a palavra “futuro” é que até o momento não há uma delimitação clara de até onde o Tribunal de Contas pode ir na avaliação da política pública, de modo a não adentrar demasiadamente na esfera de atuação do gestor público, violando o princípio constitucional da separação dos poderes, previsto no art. 2º da CF/88. Assim, até o momento o que se tem visto é o Tribunal de Contas apenas apresentando uma avaliação e indicando os resultados ao gestor público, sem qualquer recomendação, tampouco vinculação. Tendo em vista o caminhar do fortalecimento do Tribunal de Contas ao longo do século XX, acompanhando as transformações nos paradigmas de Administração Pública, um avanço não seria ampliar os poderes do Tribunal de Contas nessa seara?

Embora tal discussão não caiba no escopo limitado do presente trabalho, requerendo um aprofundo bem mais intenso, alguns caminhos podem ser indicados, como uma decisão vinculante no sentido de considerar uma política pública ineficaz, determinando ao Executivo e Legislativo a elaboração de uma política alternativa, a respeito da qual a liberdade dos gestores estaria preservada. Isso porque, como destaca a própria NBASP 9020, a reflexão do Tribunal de Contas a respeito da efetividade da política pública se baseia em uma análise objetiva e em evidências, valendo-se de um corpo técnico extremamente qualificado, o que tem sido regra nos tribunais de contas pelo Brasil.

Ademais, o princípio da separação dos poderes é instrumento para evitar o abuso de poder e garantir direitos fundamentais, não um fim em si mesmo, estando o alcance dos objetivos fundamentais do nosso Estado Democrático de Direito, previstos no art. 3º da CF/88, acima na hierarquia axiológica, e o Tribunal de Contas pode ser um grande aliado dos gestores públicos na consecução de tais objetivos.

Assim, ainda há espaço para a ampliação do escopo da avaliação de políticas públicas, fortalecendo-se ainda mais o Tribunal de Contas, instituição que se mostrou ao longo do tempo de suma importância para a boa gestão pública, conforme os parâmetros de cada época.

CONCLUSÃO

Ao lume do exposto, verifica-se que desde as origens mais remotas do Tribunal de Contas, com a Casa dos Contos de Portugal, ainda na Idade Média, tal instituição se mostrou de fundamental importância na garantia da boa gestão pública.

À medida que o conceito de boa gestão pública foi se ampliando, de acordo com os paradigmas da Administração Pública, também foram sendo ampliadas as atribuições do Tribunal de Contas, de modo a garantir que a prática administrativa está em consonância com os parâmetros adotados em cada época.

Durante os primórdios, constituía-se em uma corte onde se analisava o equilíbrio entre as receitas e despesas do Estado, bem como se a execução do orçamento estava de acordo com os ditames legais.

Com o advento do modelo burocrático, houve aprofundamento dessa análise de conformidade do Tribunal de Contas, o qual exercia seu mister por meio do exame de legalidade dos atos da Administração Pública.

Após a transição para o modelo gerencial, com foco em resultados, a mera análise de conformidade não era mais suficiente para promover uma boa gestão pública, fazendo com que o Tribunal de Contas ganhasse novas ferramentas, com destaque para a auditoria operacional, por meio da qual a Corte de Contas analisa os resultados da Administração Pública, sob os aspectos da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade.

Prosseguindo no seu fortalecimento institucional, com a Governança Pública, focada na realização de políticas públicas, o Tribunal de Contas recebeu um novo instrumento para o alcance do seu desiderato: a avaliação de políticas públicas. Tal ferramenta ainda se encontra em fase incipiente de aplicação, devendo ainda ser objeto de muito estudo e debate, havendo caminho para aprofundamento da atuação do Tribunal de Contas nesse campo.

Para ilustrar essa caminhada do Tribunal de Contas, cumpre mencionar uma metáfora muito bem utilizada por Sebastião Helvecio Ramos de Castro e Renata Ramos de Castro: no início, com foco na análise de conformidade, o Tribunal de Contas atuava como um cão de caça, à procura de ilegalidades e irregularidades para aplicação da devida sanção; após, como protetor do orçamento e examinador dos resultados da Administração, o Tribunal de Contas se assemelhava ao cão de guarda; por derradeiro, no atual estágio de avaliador de políticas públicas, o Tribunal age como um cão guia, indicando ao gestor o caminho mais adequado para a realização de políticas públicas.¹⁸

Assim, resta demonstrada a importância do Tribunal de Contas na promoção da boa gestão pública, em uma perspectiva histórica, a qual pode ainda nos indicar um caminho de maior fortalecimento do Tribunal de Contas no futuro, no aspecto do aprofundamento na sua função de avaliação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barbosa, Antônio J.; Silveira e Silva, Rafael. Duzentos anos de Constitucionalismo brasileiro: Constituição de 1891. Brasília: Senado Federal, 2024.

Barbosa, Rui. *A exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU*. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/rtcu/article/view/1113/1171#:~:text=O%20Governo%20Provis%C3%B3rio%20reconheceu%20a,julgamento%2C%20cerca-do%20de%20garantias%20%2D%20contra>. Acesso em: 14 de maio de 2025.

Barbosa, Rui. *Comentários à Constituição Federal Brasileira*. Volume VI. São Paulo: Saraiva, 1934.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm > .htm. Acesso em: 17 de maio de 2025.

Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > . Acesso em: 17 de maio de 2025.

Brasil. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm > . Acesso em: 16 de maio de 2025.

¹⁸ Ibidem, pág. 375.

IRB. Instituto Rui Barbosa. *Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020.* Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-9020-Avaliacao-de-Politiclas-Publicas.pdf>. Acesso em: 14 de maio de 2025.

IRB. Instituto Rui Barbosa. *Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) 300.* Disponível em: <<https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-300-Principios-de-Auditoria-Operacional.pdf>> Acesso em: 19 de maio de 2025.

Lima, Edilberto Carlos Pontes (org.). *Tribunal de Contas do Século XXI.* Belo Horizonte: Fórum, 2020.

Miranda, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946.* Volume II. Rio de Janeiro: Boffoni, 1947. p. 104-105.

Pereira, Luiz Carlos Bresser. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial.* Revista do Serviço Público, 47, 1996. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf> Acesso em: 18 de maio de 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS. *A história que as contas nos contam.* Lisboa: Imprensa Nacional, 2024.

Valle, Vanice Regina Lório do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial.* 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 46.