



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA E
CONTABILIDADE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA APLICADA

CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

PAULO DAVID VIEIRA RABÊLO

**PANORAMA DAS AUDITORIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS REALIZADAS NO
ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: ESTUDO DE CASO DO
TCE-CE**

**FORTALEZA-CE
2019**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R114p Rabelo, Paulo David Vieira.

Panorama das Auditorias de Políticas Públicas Realizadas no Âmbito dos Tribunais de Contas Estaduais : Estudo de Caso do TCE-CE / Paulo David Vieira Rabelo. – 2019.

36 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Curso de Ciências Econômicas, Fortaleza, 2019. Orientação: Prof. Dr. Guilherme Diniz Irffi.

1. Políticas públicas. 2. Tribunal de Contas. 3. Verba Pública. 4. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. I. Título.

CDD 330

PAULO DAVID VIEIRA RABÊLO

PANORAMA DAS AUDITORIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS REALIZADAS NO
ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: ESTUDO DE CASO DO TCE-
CE

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas do Departamento de Economia
Aplicada da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Diniz Irffi.

PAULO DAVID VIEIRA RABÊLO

PANORAMA DAS AUDITORIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS REALIZADAS NO
ÂMBITO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS: ESTUDO DE CASO DO TCE-
CE

Monografia apresentada ao Curso de Ciências
Econômicas do Departamento de Economia
Aplicada da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovada em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Guilherme Diniz Irfi (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^ª. Eufrasina Campelo Borges Mendonça Barbosa (UFC)

Prof. Rômulo Alves (UFC)

RESUMO

O presente trabalho apresenta um panorama acerca das iniciativas de fiscalização da verba pública com o intuito de compreender e analisar suas aplicações e se o dinheiro público retorna em forma de bons investimentos. Inseridos neste contexto, os investimentos podem ser compreendidos como políticas públicas, que por sua vez, consistem em um conjunto de diretivas voltadas para atender a sociedade brasileira nas esferas Federal, Estadual e Municipal. Desde a promulgação da Constituição Federal de 88, com a reforma do aparelho do Estado, os Tribunais de Contas surgem como força normativa que direciona como deve se dar a utilização da verba pública, atuando como órgão fiscalizador dos recursos financeiros e humanos, visando otimizar o gasto público. O foco principal da pesquisa é a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará a análise de sua estrutura e de seus aspectos funcionais, buscando entender como o órgão atua e quais os critérios nos quais ele se baseia para fiscalizar determinada política pública, critérios estes essenciais para a elaboração de uma matriz de risco que auxilie o acompanhamento dos gastos de uma política pública quando esta está em fase de execução.

Palavras-chave: Políticas públicas. Tribunal de Contas. Verba Pública. Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

ABSTRACT

This paper presents an overview of the initiatives to control public funds in order to understand and analyze their applications and whether public money returns in the form of good investments. Within this framework, investments can be understood as public policies, which, in turn, consist of a set of directives aimed at serving Brazilian society in the Federal, State and Municipal spheres. Since the enactment of the Federal Constitution of 1988, with the reform of the State apparatus, the Audit Courts appear as a normative force that directs how the use of public funds should be used, acting as a fiscalizing body of financial and human resources, in order to optimize the expenditure. The main focus of the research is the performance of the Court of Audit of the State of Ceará, the analysis of its structure and its functional aspects, seeking to understand how the body acts and what criteria it is based to monitor a public policy, these criteria essential for the elaboration of a risk matrix that helps to monitor the expenditure of a public policy when it is in the execution phase.

Keywords: Public policies. Audit Office. Related searches Court of Audit of the State of Ceará.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Listagem de TCE’s participantes da pesquisa e procedimentos adotados.....	25
Tabela 2 – Pontuação dos critérios escolhidos para determinar a auditoria	27
Tabela 3 – Cálculo de distribuição entre os níveis de participação na materialidade	27
Tabela 4 – Pontuação de escores para a determinação de relevância de uma auditoria...	28
Tabela 5 – Escala de valor conforme o interesse público.....	29
Tabela 6 – Atribuição de pontos por nível de controle interno	29
Tabela 7 – Avaliação de Risco baseada na análise dos critérios estabelecidos.....	30

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	10
3 NOTAS METODOLÓGICAS.....	13
3.1 Lei De Acesso À Informação: Um Breve Panorama	15
3.2 Lei De Responsabilidade Fiscal	17
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	22
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32
7 ANEXO I - Questionário destinado aos servidores do Tribunal de Contas do Ceará, direcionado ao setor de Avaliação de Políticas Públicas.....	35

1 INTRODUÇÃO

Dentre os principais pilares do exercício da cidadania, o retorno dos impostos em forma de políticas públicas para o desenvolvimento da sociedade se configura como uma mediação entre o ente federado e a população a partir da oferta de bens e serviços por meio de programas e políticas públicas.

Considerando o aspecto normativo, pode-se dizer que políticas públicas são, em essência, ordenamentos jurídicos em prol da promoção do bem-estar social e também, conforme versa o artigo art. 3º da Constituição Federal, ou, mesmo de artigos 195, 197 e 205, todos da CF/88, por exemplo, traz-se que a política pública, à medida que viabiliza a concretização dos direitos fundamentais sociais, detém de força normativa, pois se destinam a organizar o desempenho de função estatal e se revestem de predicado próprio ao Direito, qual seja a imperatividade (BARROSO, 2009, p. 74).

Assim sendo, a agenda do Executivo deve ser acompanhada tanto por órgãos de controle como por institutos de pesquisas – públicos e privados, Universidades e até por indivíduos da sociedade civil. Dentre os órgãos de controle de gastos da Administração Pública estão os Tribunais de Contas que representam uma ponte entre a arrecadação de impostos (além de taxas e contribuições) e a execução por meio de fiscalização. O papel desempenhado pelos Tribunais de Contas não é restrito aos aspectos jurídicos e financeiros, mas diz respeito também ao operacional dos órgãos públicos no exercício de suas competências.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu tal competência, designando os Tribunais de Contas para avaliar políticas públicas seja a partir da atuação da auditoria de conformidade ou operacional, a particularidade do Tribunal de Contas é que ele aplica sanções e recomendações apenas em relação à vida financeira e contábil dos órgãos fiscalizados, não cabendo a ele o poder de emitir penas aos gestores responsáveis. Em casos de transgressões a certos dispositivos legais, quando estes estejam sendo desrespeitados, e recomendações quando, embora não seja obrigatório para se realizar determinado procedimento, o Tribunal de Contas avalia a oportunidade de aplicá-lo.

O gestor, então, precisa justificar com cautela o motivo para a não adoção de recomendação do órgão fiscalizador, se o resultado de sua escolha não for satisfatório, não se tratando apenas de uma mera recomendação, mas de um documento oficial emitido

por órgão de controle que exige que os gestores atuem com mais cuidado ao tratar da verba destinada a seus órgãos de comando.

Acredita-se que houve uma mudança em relação à transparência dos órgãos públicos, de modo a divulgar as contas em escala Federal, Estadual e Municipal a partir da promulgação da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que tornou obrigatório divulgar dados sobre informações públicas.

Diante da necessidade socioeconômica legal de tornar públicos os gastos governamentais, os Tribunais de Contas de Estado (TCE) desempenham um papel relevante na fiscalização e controle da gestão da verba pública, a presente pesquisa tem por objetivo principal analisar a atuação dos Tribunais de Contas diante dos gastos do Governo, a partir da LAI para conhecer a forma como são selecionadas e o aparato legal utilizado pelos tribunais para realizar fiscalização e avaliação de políticas públicas. Além disso, a pesquisa faz um estudo de caso para o Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Para alcançar esses objetivos, optou-se por considerar cinco capítulos além dessa introdução. O próximo se reserva a contextualizar historicamente a atuação dos Tribunais de Contas, de forma a apresentar uma perspectiva histórica e constitucional. O terceiro remete os instrumentos jurídicos que podem auxiliar os Tribunais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a LAI.

A fim de propor uma metodologia que auxilie na fiscalização dos gastos aplicados no desenvolvimento de políticas públicas e seus impactos, bem como na fiscalização dos recursos humanos aplicados e na viabilidade de aplicação de determinadas políticas públicas, de modo que estas não representem prejuízos aos cofres públicos e tragam progressos para o desenvolvimento da sociedade, esta pesquisa justifica-se. Os objetivos específicos consistem em: analisar historicamente a atuação dos Tribunais de Contas, trazer uma perspectiva histórica e constitucional das políticas públicas no Brasil, bem como o histórico de suas avaliações e a aplicação do princípio da eficiência nestas. O trabalho também se propõe a pontuar os principais critérios utilizados pelo TCE-CE para a fiscalização de políticas públicas.

2 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Tribunais de Contas foram instituídos a partir da necessidade de se fiscalizar a execução orçamentária. Sua origem, no Brasil, remete-se ao ano de 1680, com a criação da Junta das Fazendas da Capitania e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, sendo ambas ligadas a Portugal e criadas com o intuito de controlar o orçamento público. Ainda não havia à época, a distinção entre Tribunais do Estado e da União, logo, em 1826, por meio de um projeto de lei sugerido no Senado por Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brandt e José Inácio Borges, houve a primeira iniciativa para a criação de um Tribunal de Contas. Porém, apenas em 1890 foi instaurado o primeiro Tribunal de Contas do país, por meio do Decreto 966-A de 07 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda à época. A partir deste feito, Rui Barbosa até hoje é considerado o patrono dos Tribunais de Contas da União e do Estado.

É importante ressaltar que os Tribunais de Contas Estaduais são órgãos de extração constitucional, criados em consonância com as Constituições Estaduais, respeitando o disposto na CF de 1988.

Os Tribunais de Contas dos Estados são órgãos da Administração Pública criados com o objetivo de atuar na fiscalização dos recursos públicos, sendo uma forma de descentralização do poder público, tendo em vista que cada TCE elabora seu regimento interno de acordo com suas características e necessidades.

Os Tribunais de Contas são instituições muito particulares. Como o nome indica, são órgãos que realizam julgamentos de contas e aplicam sanções cabíveis. Mas, ao contrário dos tribunais do Poder Judiciário, também são órgãos de fiscalização. Por isso agem por impulso próprio, ao contrário do Poder Judiciário, que só atua após provocação das partes ou do Ministério Público. Assim, o Tribunal de Contas pode de ofício avaliar qualquer programa ou órgão governamental que entenda conveniente, respeitando as especificidades de competência da União e dos estados e municípios.

A competência do Tribunal de Contas da União é definida no art.71 da Constituição Federal, sendo esta estendida para os Tribunais de Contas do Estado conforme expresso no art.75, cuja redação versa:

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

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

À luz dos artigos 70 e 71 da Constituição, compreende-se que a Administração Pública é a forma estatal de controlar o âmbito social e os Tribunais de Contas atuam como mecanismos desta, objetivam fiscalizar a utilização dos recursos pelo gestor público, em consonância com a lei de responsabilidade fiscal que impõe de forma coercitiva a prestação de contas pelo gestor da coisa pública, fiscalizando assim a probidade da Administração Pública.

O artigo 70 da CF estabelece que a fiscalização engloba as dimensões da legalidade, da economicidade e da legitimidade. Não é suficiente, portanto, avaliar se determinado gasto público está em conformidade com a legislação, mas sim verificar se ele se encontra em sintonia com os critérios de eficiência e se atende a anseios concretos, visando a solução de determinado problema em áreas cruciais como educação, saúde ou segurança.

É válido ressaltar que há o princípio da discricionariedade para o gestor público, ou seja, quando são apresentadas outras opções de agir, desde que estejam em comunhão com a Lei, sendo proibido ao órgão de controle não apresentar as opções na tomada de decisões. Estas decisões, por sua vez, terão de ser devidamente fundamentadas no cumprimento da lei que autoriza o repasse da verba, e no cumprimento dos objetivos que atendam efetivamente ao interesse público, lhes conferindo legitimidade, de forma que os meios utilizados para alcançar os fins sejam os mais adequados, atendendo à economicidade.

Com isso, se não há e nem deve haver a sobreposição do administrador público pelo órgão, a sua vontade não deve jamais estar acima do interesse público. Deve-se afastar o administrador público prepotente, que toma suas decisões de forma pessoal, por muitas vezes com motivações partidárias ou jurídicas, buscando atender apenas a uma determinada minoria. O bom administrador público deve, portanto, tomar decisões que priorizem a agregação de valor para a sociedade, avaliando assim custos e benefícios.

Dessa forma, os Tribunais de Contas se constituem em órgãos imprescindíveis, seguros e capazes de fornecer informações fidedignas ao Poder Legislativo e, mais ainda, que tais informações cheguem de maneira transparente para o bom uso da coletividade (BRASIL, 1988).

De acordo com Piscitelli (2002, p. 346) foi

através da Resolução n.º 17, de 5/10/1994, que o Tribunal definiu inspeção como sendo o procedimento de fiscalização utilizado para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias quanto à legalidade e à legitimidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição.

Diante do exposto, os Tribunais de Contas atuam para um bem maior: o de fiscalizar a utilização da verba pública na criação, execução e monitoramento de políticas públicas que devem ser, primordialmente, de caráter coletivo e não pensada a atender um grupo em específico. Esta análise, até então, vem se dando por meio de auditorias operacionais. Vale ressaltar que os Tribunais de Contas não julgam pessoas, mas sim as contas públicas, não emitindo condenações de gestores públicas à prisão, suas sanções contemplam; multas, restituição de valores, declaração de inidoneidade, indisponibilidade de bens e a inaptidão para o exercício de cargo público. O resultado de sua fiscalização é a base para a promoção de ações penais aplicadas pelo Ministério Público, que por sua vez, tem o poder de conduzir coercitivamente os envolvidos em casos de desvios de verba, má gestão do dinheiro público e outros crimes configurados como danos ao erário. Dentre as demais consequências, com base na apuração do Tribunal de Contas, a principal delas é a impossibilidade de exercer cargo eletivo, classificando o condenado como “ficha suja”.

3 NOTAS METODOLÓGICAS

No primeiro momento da pesquisa, em caráter de pesquisa exploratória e visando seu embasamento teórico e jurídico. Foram analisadas as Leis de Acesso à Informação e de Responsabilidade Fiscal, a fim de investigar quais os critérios utilizados pelos TCE de alguns estados para realizar auditorias e seleções das políticas públicas implementadas. Compreende-se a pesquisa exploratória como:

Quando a pesquisa se encontra na fase preliminar, tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudos de caso (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 51).

Quanto ao procedimento técnico, foram analisados portais jurídicos, súmulas, portarias, resoluções do STF, portais dos Tribunais de Contas de diversos estados, artigos jurídicos, a fim de entender como é realizado o processo de avaliação de políticas públicas e quais são os embasamentos legais para a análise destas, bem como materiais relacionados às políticas públicas, avaliando sua importância, seu histórico e seu processo de avaliação.

Utiliza-se como fonte de informação os sites da *Scielo* e do IPEA, a fim de coletar informação que fundamenta a pesquisa, configurando esta fase da pesquisa como revisão bibliográfica, uma das nuances da pesquisa exploratória. A revisão bibliográfica acontece quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos, jornais, boletins, monografias, dissertações, teses, material cartográfico, internet, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o assunto da pesquisa. Em relação aos dados coletados na internet, devemos atentar à confiabilidade e fidelidade das fontes consultadas eletronicamente.

Em um segundo momento da pesquisa, foram realizados dois procedimentos para coleta de dados: o primeiro consistiu em uma consulta aos TCE's que se localizam fora do Estado do Ceará, de modo a descobrir seu *modus operandi* e quais são seus embasamentos legais para a realização do procedimento de auditorias no tocante às políticas públicas, o contato foi realizado com as respectivas ouvidorias e via e-mail.

A partir do instrumento da LAI, realiza-se uma consulta aos tribunais de contas dos Estados do Ceará, Roraima, Pará, Pernambuco, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Paraná e Tocantins.

Outro aspecto considerado em termos metodológicos consiste na elaboração e aplicação de um questionário aos servidores do TCE-CE, direcionado ao setor de Avaliação de Políticas Públicas. Onde foram indagados sobre:

1. Como se dá o processo de auditoria e quais os critérios utilizados pelo TCE-CE para atribuir juízo de valor a uma política pública para que esta seja averiguada?
2. A população participa de algum modo direto ou indireto?
3. Como o TCE tem controle sob a elaboração e execução de políticas públicas?
4. Existe algum tipo de triagem ou critério que torne a auditoria mais urgente? (Exemplo: a observação de gastos exorbitante e incoerentes).
5. Além dos recursos financeiros, quais outros recursos são auditados? (Exemplo: se há pessoal/material suficientes).

3.1 Lei De Acesso À Informação: Um Breve Panorama

Para que a continuidade deste estudo prossiga, é importante ressaltar a legislação responsável por facilitar o acesso às informações públicas para a população, de modo que esta possa ter conhecimento do repasse de verba e sua utilização em prol da sociedade. O direito ao acesso à informação é expressamente consagrado em nossa Constituição. O amplo acesso à internet e a intensa participação da sociedade nas mudanças tecnológicas trouxeram novas formas de resguardar este direito, bem como de aplicá-lo à nossa realidade.

Em dados divulgados pela PNAD Contínua 2017, o percentual de domicílios que utilizavam a Internet aumentou de 69,3% para 74,9%, de 2016 para 2017, representando uma alta de 5,6 pontos percentuais, cerca de 181,1 milhões de pessoas acessaram a Internet pelo menos uma vez nos três meses anteriores à pesquisa. Em números absolutos, esse contingente passou de 116,1 milhões para 126,3 milhões, no período. O maior percentual foi no grupo etário de 20 a 24 anos (88,4%). Já a proporção dos idosos (60 anos ou mais) que acessaram a Internet subiu de 24,7% (2016) para 31,1% (2017) e mostrou o maior aumento proporcional (25,9%) entre os grupos etários analisados pela pesquisa (IBGE, 2018, online).

A LAI, promulgada em 18 de novembro de 2011, entrou em vigor em 16 de maio de 2012, tem como objetivo proporcionar ao indivíduo o acesso aos dados públicos que antes estavam sob a detenção do Estado em caráter de sigilo. Ela regulamenta o direito de acesso às informações públicas, abrangendo os três poderes em nível Federal, Estadual e Municipal, incluindo os Tribunais de Contas e Ministério Público, estendendo-se até organizações não governamentais que recebem dinheiro público, submetendo-as a fornecer informações sobre a destinação da verba recebida. O objetivo principal da Lei é ampliar o acesso às contas públicas, dando um passo a mais para a transparência e maior diálogo com o contribuinte.

O direito de acesso à informação está versado no artigo 5º da CF de 1988, quando esta afirma que

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional (BRASIL, 1988).

O mesmo direito ao qual refere-se a CF de 1988 também constitui um passo importante para o pleno exercício da democracia, uma vez que o poder emana do povo, este é detentor também do direito de saber para onde o dinheiro de seus impostos está sendo direcionado, tendo acesso à dados verídicos, não-manipulados e seguros, estando às mãos qualquer pessoa, sendo ela física ou jurídica, a opção de requerer, independente de motivações, dados sobre gastos públicos por vias diversas, como correspondência, e-mail, telefone ou fax, contanto que conste devidamente a identificação daquele que está requerendo a informação. Logo, a Lei de Acesso à Informação também se mostra como instrumento de combate à corrupção, submetendo o Estado a quem de fato o controla: o contribuinte. O acesso à informação é um passo crucial para a democracia, para a consciência social e para ao exercício da cidadania e visto que a informação é conhecimento e constituem a base das relações humanas e sociais (GONÇALVES, 2003, p. 17) e qualquer tentativa de omissão de dados de interesse público pode ser considerada violação deste direito, visto que uma maior participação popular implica no exercício da cidadania e da atuação do indivíduo como ser ativamente participante da sociedade na qual ele está inserido.

3.2 Lei De Responsabilidade Fiscal

Outro pilar fundamental para o entendimento desta pesquisa é a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, constitui um conjunto de normas voltadas para a gestão das finanças públicas para a responsabilidade fiscal, embasada em quatro princípios: planejamento, transparência, controle e responsabilização no uso dos recursos públicos. Tendo como objetivo principal o controle dos gastos públicos e a transparência administrativa.

A LRF incide sob todas as esferas de governo (Federal, Municipal e Estadual), acompanhando o processo de controle de gastos, bem como a estabilidade das contas públicas. A fundamentação da referida lei provém do ensejo de criar normas de conduta para com os gastos públicos, estipulando limite de gastos, atuando na esfera da gestão das finanças públicas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, incluindo todos os órgãos da Administração Indireta, empresas de economia mista, agências reguladoras dos serviços públicos e organizações sociais.

No que concerne aos Tribunais de Contas, sua finalidade para o cumprimento da LRF visa atuar como instrumento de imposição para que o equilíbrio das contas e despesas públicas sejam atingidos pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e órgãos da Administração Indireta e demais entidades submetidas à Lei.

Uma análise da LRF permite os Tribunais de Contas, exerçam seu papel como fiscalizador da gestão fiscal, conforme expressado em seus enunciados:

ENUNCIADO 1 – Considerar que o conceito de gestão fiscal está ampliado pela redação do §1º do art. 1º da Lei. Toda gestão fiscal hoje gera grau de responsabilidade (máximo, médio e mínimo) civil e penal e há de ser exercida pela prática de atos administrativos vinculados que contenham os seguintes elementos:

a) o estabelecimento de um planejamento de acordo com a realidade administrativa e os recursos financeiros de que dispõe a pessoa jurídica; b) absoluta transparência nas ações a serem desenvolvidas, o que exige publicidade das intenções administrativas e controle pelos administrados; c) demonstração explícita de que os riscos de afetação do equilíbrio das contas públicas foram evitados, bem como o compromisso de corrigir, imediatamente, desvios capazes de fazer com que a despesa supere a receita; d) 7 estabelecimento de metas cujos resultados sejam compatíveis com as receitas e despesas; e) não geração de despesas com pessoal, com seguridade social, com dívidas consolidadas e mobiliárias, com operações de crédito, com concessão de garantia e com Restos a Pagar fora dos desenhos orçamentários e em proporções exigidas pela Constituição, legislação complementar e ordinária;

ENUNCIADO 2 – Os Tribunais de Contas estão, ao lado dos demais órgãos do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, obrigados ao cumprimento do estabelecido pela Lei no referente ao seu atuar administrativo interno;

ENUNCIADO 3 – Impor cumprimento à determinação da lei de que toda atividade de gestão fiscal que resultar em desequilíbrio entre receitas e despesas será considerada como provocadora de responsabilidade atribuída ao agente público.

À luz da LRF, os Tribunais de Contas recebem atribuições maiores, passando a serem considerados órgãos de competência privativa aptos para implantar o desejado equilíbrio fiscal. Ao julgar contas públicas, os TC's assumem posição constitucional no exercício de auxiliar o Legislativo no ofício de controlar os gastos da Administração Pública e emitir Parecer Prévio em relação as contas do Chefe do Poder Executivo. Nos enunciados 12 e 13 são estipulados pela Lei os percentuais a serem gastos por cada âmbito:

ENUNCIADO 12 – Fiscalizar se a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não excederá os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I – União: 50%(cinquenta por cento); II – Estados: 60% (sessenta por cento); III – Municípios (60%) sessenta por cento.

ENUNCIADO 13 – Verificar o cumprimento, sem qualquer exceção, no final de cada 8 quadrimestre (art. 22) do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal: “Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: I - na esfera federal: a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional no 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União; II - na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; b) 6% (seis por cento) para o Judiciário; c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados; III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. § 1o

Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. § 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão: I - o Ministério Público; II- no Poder Legislativo: a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União; b) Estadual, a Assembleia Legislativa e os Tribunais de Contas; c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal; d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver; III - no Poder Judiciário: a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição; b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

A LRF é fundamentada por objetivos que visam trazer melhorias à conduta dos agentes públicos, em razão de casos de má gestão e da falta de qualquer planejamento e que, por muitas vezes, são movidos por influências político-partidárias, sobrepondo o interesse de uma minoria ao interesse nacional. A Lei busca, em seus artigos, que o princípio da eficiência traga equilíbrio nas contas públicas, a fim de que haja espaço para que as atividades administrativas se voltem ao atendimento das necessidades primordiais da sociedade: saúde, educação, segurança, previdência, proteção à infância, erradicação da pobreza, fazendo surgir assim o exercício da cidadania. Em seu artigo 25, a LRF veda transferências voluntárias para os municípios que não investem o mínimo exigido na saúde e na educação.

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: I - existência de dotação específica; II - (VETADO) III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição; IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

Os Tribunais de Contas devem focar nos principais aspectos da LRF, de acordo como é mencionado:

- a) Confere aos Tribunais de Contas um controle singular da gestão fiscal, fortalecendo tais órgãos.
- b) Ela estabelece os princípios essenciais e as normas gerais de finanças públicas, além de definir o que deve ser acatado como gestão fiscal responsável.
- c) A implantação do abaixo sequenciado está entre os objetivos da Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000: c.1 - um tipo de controle das despesas que acabe com o déficit público; c. 2 – uma política tributária estável e previsível; c.3 – contenção e delimitação da dívida pública; c.4 – prudência na gestão financeira e patrimonial; c.5 – transparência de todos os gastos públicos; c.6 – medidas para evitar desvios da política de equilibrar as contas públicas; c.6 – vias de restrição ao endividamento público; c.7 – conduta administrativa que obrigue compensar despesas de longo prazo com a redução de outras despesas ou aumento de receitas; c. 8 – um rígido regulamento para o interrelacionamento fiscal dos entes da Federação.
- d) A finalidade maior da lei é a consolidação de uma cultura de que a máquina do Estado deve servir ao cidadão e não aos governantes.
- e) A sua destinação é de adotar estabilidade fiscal, de forma gradativa, proporcionando tempo para que seja encontrada solução para o desequilíbrio das contas públicas, reduzindo, assim, os impactos negativos que esse desencontro de contas provoca sobre os investimentos públicos básicos (saúde, educação, segurança, proteção ao meio ambiente, lazer), sobre os meios de produção, sobre a renda dos indivíduos e sobre a capacidade das empresas aumentar a oferta de empregos.

Cabe aos Tribunais de Contas averiguar, para além de recursos financeiros, os recursos humanos aplicados na execução das políticas públicas, garantindo o sucesso da qualidade dos serviços prestados à população por meio de diretrizes que norteiem o atendimento à sociedade, garantindo também a fiscalização de gastos para que a verba investida possibilite a capacitação dos profissionais envolvidos. Os recursos humanos solicitados para o cumprimento da aplicação de uma política pública tornam-se cruciais para o sucesso desta, visto que as políticas públicas visam atender pessoas em situação de vulnerabilidade social e para atingir este objetivo, é necessária a fiscalização dos gastos públicos para que este também atenda às expectativas dos profissionais envolvidos e designados. A qualidade do atendimento prestado à sociedade também depende da qualificação dos servidores em seus papéis de mediadores dos direitos básicos. Alguns princípios devem ser observados para que haja a implantação da fiscalização dos recursos humanos, tais como:

- 1) A fiscalização deve se dar de forma contínua e sistemática, com a elaboração de planos anuais de capacitação;
- 2) Deve ser sustentável: com a devida provisão de recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos satisfatórios; e,
- 3) Deve ser participativa: deve ter o envolvimento dos profissionais envolvidos durante o planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas, devidamente aprovadas em conselho.

Esta fiscalização também ajuda a prevenir que o serviço prestado se torne precário ou superfaturado, assegurando o uso consciente da verba pública para ajudar o cidadão a garantir seus direitos. Diante do exposto, é possível concluir que há um vasto campo a ser analisado dentro da relação dos Tribunais de Contas e a Lei Complementar nº 101, cujos aspectos são de relevância nacional e, se respeitada, garantirá grandes mudanças no tocante ao uso do dinheiro público, bem como na vida dos brasileiros.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Dentre os princípios observados para a validação e fiscalização de uma política pública, o principal destes é o Princípio da Eficiência, elencado na Emenda Constitucional nº 19/1988, de 4 de junho de 1998, introduzido como norte da Administração Pública. Embora o princípio tenha seu conceito ampliado apenas em 2008, ele já fazia parte do ordenamento jurídico brasileiro desde 1967 com a reforma administrativa que aprovou o Decreto-Lei nº 200/1967, submetendo a Administração Pública à eficiência administrativa. Também já mencionada na Constituição Federal por meio do art. 74, inciso II, que estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno para “comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos por entidades de Direito privado”.

Rocha França (2000, p.168) afirma que o princípio da eficiência administrativa estabelece que toda ação administrativa deve ser orientada para concretização material e efetiva da finalidade posta pela lei, segundo os cânones jurídico-administrativos. Medauar (2007, p.127) entende que o princípio da eficiência agora incorporado no texto constitucional preconiza à administração uma ação rápida, precisa e apta a produzir os resultados que satisfaçam às necessidades da população.

Deve-se observar a eficiência e a eficácia das políticas públicas no momento de sua elaboração bem como de sua prática. Isto é, deve ser observado se os objetivos estão sendo alcançados e se o público-alvo daquela iniciativa pública está sendo impactado por esta de modo positivo. De acordo com Marinela (2007, p.44) a eficiência abrange a efetividade e a eficácia, de modo que exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional e consistente na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público. O jurista Alexandre de Moraes (2011, p.13) compactua com este pensamento ao afirmar que “o princípio da eficiência compõe-se das seguintes características: direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade e que refletem mais e mais a vinculação dos atos de Poder aos ditames constitucionais”.

O entendimento do princípio da eficiência na Administração Pública é um ordenamento jurídico que deve ser seguido pelo Estado e seus agentes públicos que exercem funções administrativas direta ou indiretamente; que, em consonância com os demais princípios da Administração Pública, visando o atendimento ao bem-estar social, buscando melhores resultados e otimização na gestão do dinheiro público.

Deve-se, portanto, observar para além dos aspectos financeiros e orçamentários, os fatores culturais, sociais e geográficos da região onde se pretende implantar a política pública escolhida, de modo que esta seja efetiva e traga impactos positivos para a comunidade contemplada, devem ser observados também os recursos pessoais para a implantação da política pública, de modo a suprir as necessidades da comunidade em termos de atendimento e eficácia, tornando inclusive, a aplicação daquela política, passível de questionamentos e sugestões por parte do contribuinte para que esta seja satisfatória.

O princípio da eficiência social e de relevância, embora não axiologicamente deduzido, pode ser avaliado com indicadores mensuráveis cardinalmente. A relevância pode ser avaliada a partir do grau de alcance dos objetivos gerais e específicos dos programas em curso e/ou concluídos. Nesse caso, a avaliação e a hierarquização da relevância social de vários programas alternativos são consequência da combinação da avaliação subjetiva ex ante que os tomadores de decisão atribuem aos objetivos gerais e específicos, ponderados pelos graus de alcance desses objetivos, a partir do grau de alcance das metas, avaliados ex post. Esse tipo de avaliação deve ser feito no processo iterativo e interativo da gestão dos programas e dos projetos (MAIA, p.39, online).

Portanto, o princípio da eficiência social e dos métodos de análises para viabilizar socialmente a política pública, vão além do campo dedutivo da Economia e do campo técnico da Administração Pública e Gestão, ou seja, os Tribunais de Contas devem atentar-se para as condições de viabilização da aplicação de determinada política pública, estabelecendo um canal de comunicação entre poder público e a população, buscando diálogo que possibilite a execução da política pública que se deseja aplicar. Alguns custos devem ser observados de forma mais detalhada, tais como:

- a) *Custos de informação*: compreendem à fase de desenvolvimento da metodologia para a execução da política, da designação de tarefas (atribuição de funções e papéis) e dos procedimentos gerais relativos à coleta de informação nos órgãos designados a executar a política, assembleias populares e comissões, como se dará

a gestão dos custos envolvidos na administração estatísticas destes dados. Refere-se também a custos com treinamentos e capacitações, tanto dos profissionais como das lideranças populares responsáveis pela averiguação dos resultados da aplicação da política pública.

- b) *Custos de manutenção*: referem-se à parte operacional como o reparo e manutenção das estruturas e locais que serão responsáveis pela execução da política pública, incluem-se aqui os custos físicos e variáveis, estes ligados à negociação entre órgãos públicos e entidades populares, estas se estiverem envolvidas e custos relacionados ao monitoramento do uso de verba pública por partes destas.

A noção de custos de transação pode apresentar ainda maior utilidade quando aplicada a políticas públicas participativas, na medida em que é uma ferramenta analítica que torna possível o tratamento e a incorporação de fatores não mensuráveis, presentes na troca (ou política pública). Numa política participativa, a busca por uma melhor apropriação de todos os custos envolvidos no processo não é apenas relevante, mas também constitui um considerável desafio. Possuir uma noção ampla e mais completa a respeito dos custos e condições básicas para a viabilização da política possibilitaria um substancial aprimoramento da discussão entre a administração e a população, tornando o processo ainda mais claro e transparente, e proporcionando uma negociação mais franca e objetiva (ROCHA, 2004, online).

Os programas e projetos públicos devem, especialmente aqueles de essência social, ser elaborados a partir de objetivos gerais e de objetivos específicos, com metas a serem alcançadas e aprimoradas, e não meramente instituídas, a partir da atribuição subjetiva de valor por parte dos governantes e do público-alvo.

Neste contexto, observe na Tabela 1 que os procedimentos adotados quanto ao processo de auditorias públicas são, em essência, realizados a partir de um ponto de interseção entre a maioria dos tribunais e que boa parte deles se valem dos mesmos embasamentos jurídicos e administrativos como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as diretrizes ISSAI - Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores, que por sua vez constituem um conjunto de princípios voltados para auditorias, contemplando os requisitos de auditoria para o setor público em nível organizacional.

As normas ISSAI foram desenvolvidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), visando a promoção de auditorias pelas

Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS). A INTOSAI, por sua vez, possui quatro níveis: i) contêm princípios fundamentais da estrutura; ii) ISSAI 10-99, estabelece normas de conduta profissional e princípios a serem seguidos, como: independência, transparência, ética e controle de qualidade; iii) ISSAI 100 – 999, trata da auditoria do setor público; iv) apresenta diretrizes operacionais mais técnicas que podem ser utilizadas na realização de auditorias e na elaboração de normas de auditoria, enquanto as normas nacionais de auditoria ainda não estejam desenvolvidas.

No entanto, não se observou nenhum ordenamento técnico para selecionar o processo a ser auditado. Sendo assim, com esteio nos resultados apresentados pelos Tribunais de Contas, pode-se dizer que a elaboração de uma matriz que torne possível auxiliar na fiscalização de recursos, programas e políticas pelos TCE se faz apropriada.

Tabela 1 - Listagem de TCE's participantes da pesquisa e procedimentos adotados.

<p style="text-align: center;">Ceará Auditoria Operacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arts. 70 e 71 (inciso V) e art. 75 da CF; - Arts. 68 e 69 da CF Estadual de 89; - Resolução Administrativa 10/2015 que dispõe sobre a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará; - Normas de Auditoria Governamental (NAG) elaboradas pela INTOSAI
<p style="text-align: center;">Roraima Auditoria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Princípio da Seletividade (caput. 6 do art.1 da Lei Complementar Estadual); - Art. 201 do Regimento Interno; - NAG conforme Resolução nº 11/2013 do TCE-RR.
<p style="text-align: center;">Pará Auditoria Operacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Critérios: agregação de valor, materialidade, relevância e vulnerabilidade; - Resolução nº 18.494/2013; - Lei Orgânica nº 81/2012 do TCE; - Regimento Interno; - Plano Plurianial; - Lei de Diretrizes Orçamentárias; - Manual do TCU; - Acordo de Cooperação Técnica entre TC's para realização de auditorias; - ISSAI'S – Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras.
<p style="text-align: center;">Pernambuco Auditoria Operacional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Art. 29 da Constituição Estadual; - Art. 263 da Lei Estadual nº 7.741/78; - Art. 2º da Lei Estadual no 12.600/2004, Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco; - Lei Estadual 15.011 alterada pela Lei Estadual 15.450, de 29 de dezembro de 2014 e sua regulamentação nos termos dos artigos nº 23 e 28 da Resolução TC no 04, de 14 de janeiro de 2015.
<p style="text-align: center;">Espírito Santo Monitoramento de Políticas Públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lei Complementar Estadual nº 621; - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo; - Lei Complementar 101, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

<ul style="list-style-type: none"> - Lei 13.655, de normas de Gestão Pública; - Lei Estadual 10.744, que instituiu o Sistema de Monitoramento de Avaliação de Políticas Públicas do Estado do Espírito Santo; - Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).
<p>Mato Grosso do Sul Auditoria Operacional</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Manual de Normas de Auditoria Governamental; - Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012; - Arts. 16, parágrafo único, inciso IV, alínea 'a', e 74, inciso I e §1º, ambos do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Normativa nº 76, de 11 de dezembro de 2013.
<p>Minas Gerais Auditoria</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Art. 19 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008; pelo inciso I do caput do art. 41; - Inciso II do § 2º do art. 41 da Resolução nº 12, de 17/12/2008; e pelo inciso II do art. 3º da Resolução nº 06; - Plano Estratégico; - Normas Internacionais de Auditoria das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI); - Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e as Normas de Auditoria Governamental (NAG).
<p>Rio Grande do Norte Auditoria</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Arts. 71, I e II, e 75 da Constituição Federal; - Art. 53, I e II, da Constituição Estadual do RN, - Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte; - Lei Orgânica do TCE- RN
<p>Tocantins Auditoria</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Instrução Normativa Tce-TO Nº 01, De 27 De Fevereiro De 2013; - Art. 1º, incisos III e IV da Lei nº 1.284/2001 c/c os arts. 106, 111, 112 e 113 do Regimento Interno; - Art. 7º, IV, da Lei nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001; - Lei Orgânica do TCE - TO
<p>Paraná Auditoria</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Plano Anual de Fiscalização (PAF 2019) em consonância com o art. 260 do Regimento Interno.

Fonte: Elaborada pelo autor.

4.1 A Metodologia aplicada para Seleção de Auditorias e Avaliações do TCE-CE

Atualmente, as auditorias realizadas pelo TCE-CE são fundamentadas em critérios que revelam se há necessidade ou não de fiscalização. As normativas para estabelecimento de juízo de valor encontram-se registradas no artigo 8º da Instrução Normativa nº 01/2015, cujo texto trata dos critérios utilizados em fiscalizações estaduais. Estes critérios possuem valor atribuídos em tabela para a definição do risco, levando em consideração uma escala que varia entre 0 (zero) e 1000 (mil) pontos, distribuídos conforme ilustrado abaixo:

Tabela 2 - Pontuação dos critérios escolhidos para determinar a auditoria.

Critério	Pontuação Máxima
Materialidade	400
Relevância	200
Avaliação do Controle Interno	200
Vulnerabilidade	200
Total de pontos	1.000

Fonte: Instrução Normativa nº 01/2015 do Tribunal de Contas do Ceará.

Estes critérios funcionam como um norte a ser seguido para analisar os recursos utilizados e se estes serão devidamente encaminhados para o que se deseja avaliar, são eles:

a) *Critério de Materialidade*: Este critério consiste na evidência dos valores expostos a risco. Trata-se do montante financeiro e patrimonial aplicado e disponibilizados aos gestores, assim como a quantidade de bens solicitados, ativos públicos e valores que estão sob a responsabilidade dos gestores, dependendo da escala de aplicação da política pública (Estadual ou Municipal). A pontuação deste critério é baseada na relação entre o orçamento executado no órgão e o orçamento executado pelo Estado. Para realizar tal cálculo, os órgãos públicos são colocados em um dos quatro níveis de atribuição de pontos, conforme indicado na tabela:

Tabela 3 - Cálculo de distribuição entre os níveis de participação na materialidade.

Nível	Intervalo de Participação	Intervalo de Pontos	Função Adotada
I	$0 < p < 0,01$	0 a 100	$F(p) = 10.000p$
II	$0,01 < p < 0,05$	101 a 200	$F(p) = 2.500p + 75$
III	$0,05 < p < 0,15$	201 a 300	$F(p) = 1.000p + 150$
IV	$P > 0,15$	400	$F(p) = 400$

Fonte: Instrução Normativa nº 01/2015 do Tribunal de Contas do Ceará.

Sendo “p” o valor disponibilizado pelo órgão/valor executado pelo Estado. Para o cálculo correto do critério de materialidade, são excluídos deste os gastos que

não são alvos de auditorias por parte do TCE, sendo estes, objetos de auditorias mais específicas. Dentre estes gastos, encontram-se principalmente Convênios Federais com órgãos Estaduais e Municipais de Administração Direta ou Indireta. Por se tratarem de verba da União, estes gastos passam por outros meios de fiscalização, logo, não são analisados pelo TCE-CE.

b. *Critério de Relevância*: Este critério está intrinsecamente ligado à relevância do órgão e sua atuação perante à sociedade. Aqui são analisados os impactos que as atividades desempenhadas por este, bem como a importância do serviço que presta e sua relação com o contribuinte. Os pontos atribuídos são distribuídos em tabela e o grau de importância do órgão responsável pela política pública é mensurado de acordo com as atividades desempenhadas e previstas no artigo 6º da CF, bem com a arrecadação de impostos, poder de regulação, atendimento à sociedade e temas de maior significância. Percebe-se neste critério a utilização do princípio da eficiência previsto na Constituição, tratando do atendimento direto à população e se a política pública de fato contribui para o desenvolvimento da sociedade. A tabela a seguir menciona os valores atribuídos para estabelecer o grau de relevância:

Tabela 4 - Pontuação de escores para a determinação de relevância de uma auditoria

Atividades	Pontuação
Artigo 6º da CF/88	0 ou 5
Arrecadação	0 ou 5
Poder de regulação	0 ou 5
Atendimento à sociedade	0 ou 5
TMS	0 ou 10

Fonte: Instrução Normativa nº 01/2015 do Tribunal de Contas do Ceará

Cabe destacar que a pontuação pode ser cumulativa e ter o valor máximo de 30. Além disso, as prioridades estabelecidas na CF de 88 em seu artigo 6º cuja redação versa que:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Através da tabela anterior, é possível elaborar uma escala conforme o interesse público, atribuindo valor ao grau de relevância, conforme ilustrado na Tabela 5.

Tabela 5: Escala de valor conforme o interesse público.

Intervalo de Escores	Grau de relevância	Atribuição de Pontos
20 < RE ≤ 30	Alto interesse	200
10 < RE < 20	Médio interesse	100
5 < RE < 10	Baixo interesse	50
0	Inexistência de interesse	0

Fonte: Instrução Normativa nº 01/2015 do Tribunal de Contas do Ceará

c. Critério de Avaliação do Controle Interno: Para se realizar auditorias, é crucial que o Tribunal de Contas esteja atento aos riscos que estas representam e para objetivar a fiscalização, o TCE-CE faz uso do formulário de autoavaliação de controle interno. Este formulário possui notas entre 1 e 4 que auxiliam a identificar a vulnerabilidade de sua estrutura interna, o formulário é utilizado pelas Unidades Jurisdicionadas (UJ) para atribuir nota ao desempenho do TCE, conforme explicado na tabela a seguir:

Tabela 6: Atribuição de pontos por nível de controle interno.

Média da Autoavaliação	Nível de Controle Interno	Atribuição de Pontos
3 ≤ CI ≤ 4	Satisfatório	50
2 ≤ CI < 1 ≤ 3	Razoável	100
1 ≤ CI < 2	Insatisfatório	200

Fonte: Instrução Normativa nº 01/2015 do Tribunal de Contas do Ceará.

d. Critério de Vulnerabilidade: Entende-se por vulnerabilidade a exposição do órgão público ao risco de uma auditoria. Para avaliar o risco, são analisados: os cinco anos anteriores à PCA (Prestação de Conta Atual), o tempo que o órgão passou sem que houvesse auditoria, histórico de possíveis irregularidades, histórico que contas que não foram a julgamento, quantitativo de representações, Tomadas de Contas Especiais, falta de auditoria interna e o tempo que o órgão ficou sem concurso público, se este ultrapassar mais de 10 anos.

e. Classificação do Risco: A classificação de riscos é mensurada a partir da média entre os critérios mencionados anteriormente. O risco é distribuído em cinco níveis, sendo atribuídos valores, conforme a tabela a seguir:

Tabela 7: Avaliação de Risco baseada na análise dos critérios estabelecidos.

Pontuação Total	Pontuação Total
Extremo	>600
Alto	450 < R <= 600
Médio	300 < R <=450
Baixo	150 < R <= 300
Mínimo	0 < R <= 150

Fonte: Instrução Normativa nº 01/2015 do Tribunal de Contas do Ceará.

Estabelecidos os critérios acima, o TCE-CE possui o embasamento técnico prévio de acordo com o que já foi produzido e incorporando novos conceitos para produzir esta ferramenta que será de grande importância no combate à corrupção e desvio de verba, proporcionando à sociedade informações acerca de como o dinheiro dos impostos retorna na forma de investimento de melhorias para os brasileiros. Vale ressaltar que o Tribunal de Contas do Espírito Santo também possui iniciativa semelhante, fazendo perceber o empenho dos órgãos fiscalizadores em implementar de forma efetiva meios de prezar pela estabilidade financeira do país, julgando quando necessário, o uso de verba para aplicação de políticas públicas que atendam de fato às expectativas da população.

Assim, fica clara a relevância da criação de uma metodologia que possibilite aos órgãos acompanhar a utilização de recursos financeiros e humanos e graças à iniciativa do TCE-CE, esta realidade pode tornar-se concreta. Dentro do atual contexto socioeconômico do país e com os constantes questionamentos por parte dos contribuintes, o Tribunal de Contas do Ceará, somando esforços junto à FUNCAP – Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico –, em parceria celebrada entre os órgãos por meio do convênio nº 13/2018 TCE/FUNCAP, tentam desenvolver uma metodologia que atue como ferramenta de auxílio à fiscalização de políticas públicas e os gastos envolvidos para a aplicação desta. Diante da limitação de recursos públicos, estes devem ser otimizados e para tal, é de fundamental importância o desenvolvimento de um instrumento que auxilie o TCE-CE, bem como outros Tribunais de Contas a justificar a fiscalização. A matriz, que se encontra em processo de elaboração, consiste em variáveis pontuadas em consonância com os critérios estabelecidos e sistematizada atualmente com o auxílio do Excel.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da elaboração da Constituição de 1988, a atuação do Estado foi ampliada, levando-o à elaboração de projetos sociais, amparados por Lei. Sendo a elaboração e a execução de políticas públicas que, em sua essência, são ordenamentos jurídicos, que devem primar pela promoção do bem-estar social. À luz da Constituição de 1988, a sociedade está sedimentada em valores democráticos e plurais. Desta forma, foram englobados direitos coletivos, individuais e difusos ao ordenamento jurídico, visando atender a todos os brasileiros sem distinção, em especial àqueles em situação vulnerável, devendo o Estado então incidir sob estes direitos, trazendo impactos positivos à população, visando o desenvolvimento socioeconômico, educacional, científico e cultural.

Além disso, e principalmente, diante da situação de crise fiscal e econômica entre os entes federados, é imprescindível que sejam empenhados esforços da Administração Pública e de seus órgãos competentes para prover mais eficiência aos gastos públicos. O que delega ao Tribunal de Contas dos Estados, Municípios e da União um papel fundamental de orientação, assessoramento, prevenção de gastos e iniciativas de capacitação para gestores públicos voltados para a boa administração da verba pública.

O objetivo principal do Tribunal de Contas, sendo este em comum entre todos os estados, é combater a ineficiência, o mau emprego de recursos públicos, a ineficácia e a obsolescência de obras e políticas públicas, fato este que infelizmente ainda é decorrente. Para que os TCE's possam desempenhar suas atribuições satisfatoriamente, é crucial que haja um sistema padronizado de informações que auxilie na fiscalização dos gastos públicos, para tal, a elaboração de uma matriz de riscos que analise os prós e os contras de cada investimento aplicado se faz de grande importância. A padronização é a base para avaliações futuras de gastos semelhantes, aplicando índices de ajuste de preços para efeitos comparativos e a forma mais eficaz de se executar um trabalho, pois trata-se da elaboração de padrões técnicos e operacionais que auxiliam na execução de tarefas e evita problemas como a desinformação e o conflito de ideias. Existe por parte de alguns órgãos certo receio da fiscalização, mas como saber se o dinheiro público está retornando ao contribuinte se não houver o devido controle? Este questionamento pode ser respondido de modo conciso: o bom administrador não há de ter receio do Tribunal de Contas, pois ele age junto à sociedade de modo a potencializar o atendimento e os serviços prestados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Congresso Nacional (2000). **Lei Complementar nº. 101, 4 de maio de 2000**. LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, Brasília, 24 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70313>. Acesso em 10 março de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de Acesso à Informação**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em 10 março de 2019.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O Conceito de Política Pública em Direito**, in Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico, BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). São Paulo: Saraiva, 2006.

CEARÁ. TCE-CE. **Portal do Tribunal de Contas do Estado do Ceará**. Disponível em: <http://tec.ce.gov.br>. Acesso em 15 março de 2019.

CEARÁ. TCE-CE. **Instrução Normativa nº 01/2015**. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antiores/instrucoes-normativas/2015>. Acesso em 15 de março de 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política da avaliação de políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005. _____. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa**. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, n. 220, abr./jul. 2000, p. 168.

GONÇALVES, Maria Eduarda. **Direito da informação: novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação**. Coimbra: Almedina, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PNAD Contínua TIC 2017: Internet chega a três em cada quatro domicílios do país**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais>. Acesso em 05 maio de 2019.

MAIA, José Afonso Ferreira. **Metodologia Para Avaliação Ex Ante E Expost Da Relevância Social De Políticas Públicas**. Disponível em: http://www2.uefs.br:8081/sitientibus/pdf/38/3_metodologia_para_avaliacao_ex_ante_e_ex_post.pdf. Acesso em 06 maio de 2019.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA, R.S; RAMINELLI, F.P. **O Direito ao acesso à Informação na Construção da Democracia participativa**, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2014v35n69p159>. Acesso em 12 abril de 2019.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 7º ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**, 2ª Ed., Novo Hamburgo - RS, Associação Pró-Ensino Superior em Novo Hamburgo - ASPEUR Universidade Feevale, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book>

%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>, acesso em 12 de maio de 2019.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. Cad. EBAPE.BR vol.2 no.1 Rio de Janeiro Mar. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512004000100006. Acesso em 15 de maio de 2019.

ANEXO I

Questionário destinado aos servidores do Tribunal de Contas do Ceará, direcionado ao setor de Avaliação de Políticas Públicas.

- 1. Como se dá o processo de auditoria e quais os critérios utilizados pelo TCE-CE para atribuir juízo de valor a uma política pública para que esta seja averiguada?**

Há várias espécies de auditoria com critérios diferentes entre si: auditoria de conformidade (ou de legalidade), auditoria financeira, auditoria operacional (ou de resultados). Para cada espécie de auditoria, existem procedimentos específicos e critérios de seleção de escopo. Para se selecionar o objeto de auditoria mais relevante, utiliza-se matriz de riscos e de planejamento, considerando-se sempre parâmetros como materialidade, risco, repercussão social, dentre outros. A utilização de ferramentas de TI são fundamentais na escolha do que ser auditado. Há ainda, um planejamento anual, formalizado pelo Plano anual de auditoria, mas frequentemente, o TCE age sob demanda, quando provocado.

- 2. A população participa de algum modo direto ou indireto?**

A população pode participar por meio de denúncias ou de reclamações na Ouvidoria do TCE. Se houver indícios de irregularidades, se formaliza um processo e o órgão técnico analisará o caso.

- 3. Como o TCE tem controle sob a elaboração e execução de políticas públicas?**

Um Tribunal de Contas não pode substituir a Administração na execução de políticas públicas, para tanto existem os poderes legitimamente constituídos e eleitos pela população. Entretanto, pode acompanhar a execução das mesmas, analisando procedimentos, processos, metas, indicadores e se for o caso, propondo oportunidades de melhoria e até punindo em caso de ilegalidades.

- 4. Existe algum tipo de triagem ou critério que torne a auditoria mais urgente? (Exemplo: a observação de gastos exorbitante e incoerentes).**

As auditorias são geralmente baseadas em amostras de despesas. Quando há indícios de irregularidades, ação do controle social por meio de denúncias, Ministério Público, ou solicitação de auditorias por meio da Assembleia Legislativa, o TCE apura a matéria, sempre em consonância com os princípios gerais da Administração. Para selecionar-se escopo, foco de auditoria, utiliza-se de matriz de riscos, de planejamento, achados de auditoria que irão subsidiar a tomada de decisão por parte do colegiado.

5. Além dos recursos financeiros, quais outros recursos são auditados? (Exemplo: se há pessoal/material suficientes).

A Constituição prevê auditorias financeiras, contábeis, patrimoniais, operacionais, enfim, todo e qualquer gasto público, programas, convênios, contratos, parcerias públicas e/ou privadas, editais de licitação, todos são alvo em potencial da ação do controle externo.