

Controle Externo e avaliação de políticas públicas: análise da atuação do TCE/PA e do MPC/PA no contexto da reorganização institucional

External Oversight and Evaluation of Public Policies: an analysis of the activities of the TCE/PA and the MPC/PA in the context of institutional reorganization

Juliana da Costa Nascimento¹

Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) – Belém/PA, Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-7844-6990>

Resumo: O presente artigo tem como ponto de partida o sistema de controle externo no Brasil, composto pelos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e pelos Ministérios Públicos de Contas (MPCs). No Estado do Pará, a atuação desses órgãos tem despertado crescente interesse acadêmico e institucional, sobretudo em relação aos seus papéis na avaliação e no aprimoramento das políticas públicas. Por isso, a pesquisa parte do seguinte questionamento: em que medida o MPC/PA e o TCE/PA têm contribuído para a avaliação e o aprimoramento das políticas públicas no Estado do Pará? O objetivo geral consiste em examinar a atuação conjunta e/ou complementar desses órgãos no ciclo avaliativo, bem como analisar os impactos da reorganização institucional decorrente do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa, de natureza descritiva e exploratória, baseada em análise bibliográfica, documental, normativa e jurisprudencial. Adota-se o método dedutivo, partindo de premissas gerais sobre controle externo e avaliação de políticas públicas para a análise do caso específico do Estado do Pará, com recorte temporal entre 2020 e 2024. Os achados indicam que o controle externo tem ampliado sua atuação para além da verificação da legalidade formal, incorporando dimensões avaliativas voltadas à eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Conclui-se que, embora persistam desafios relacionados à institucionalização de práticas avaliativas sistemáticas, a atuação articulada entre TCE/PA e MPC/PA revela potencial significativo para o aprimoramento da governança pública e para a indução de resultados sociais mais efetivos.

Palavras-chave: Ministério Público de Contas. Tribunal de Contas. Incorporação. Avaliação e Políticas Públicas.

¹ Auditora de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Pós-Graduada em Direito e Processo Previdenciário pelo Gran Universidade. Pós-Graduada em Direito Administrativo pelo Gran Universidade. Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PPGDDA) da Universidade Federal do Pará (UFPA).

Abstract: This article takes as its starting point the external oversight system in Brazil, which consists of the State Courts of Auditors (TCEs) and the Public Prosecutor's Offices for Auditing (MPCs). In the state of Pará, the activities of these bodies have attracted growing academic and institutional interest, particularly regarding their roles in the evaluation and improvement of public policies. Therefore, this study begins with the following question: to what extent have the MPC/PA and the TCE/PA contributed to the evaluation and improvement of public policies in the state of Pará? The general objective is to examine the joint and/or complementary actions of these bodies within the evaluation cycle, as well as to analyze the impacts of the institutional reorganization resulting from the ruling on Direct Action of Unconstitutionality No. 5,254/PA. Methodologically, this is a qualitative study of a descriptive and exploratory nature, based on bibliographic, documentary, normative, and jurisprudential analysis. The deductive method is adopted, starting from general premises regarding external control and public policy evaluation to analyze the specific case of the State of Pará, covering the period from 2020 to 2024. The findings indicate that external control has expanded its scope beyond the verification of formal legality, incorporating evaluative dimensions focused on the efficiency, efficacy, and effectiveness of public policies. It is concluded that, although challenges related to the institutionalization of systematic evaluation practices persist, the coordinated action between the TCE/PA and the MPC/PA reveals significant potential for improving public governance and for inducing more effective social outcomes.

Keywords: Public Prosecutor's Office for Accounts. Court of Accounts. Incorporation. Evaluation and Public Policies.

Sumário: **1** Introdução – **2** Metodologia – **3** A avaliação de políticas públicas e o Controle Externo – **4** Da atuação do MPC/PA e do TCE/PA na avaliação de políticas públicas – **5** Das perspectivas de atuação após a reorganização institucional – **6** Conclusão – Referências

1 Introdução

O controle externo no Brasil, positivado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), constitui um instrumento essencial para a promoção da transparência e da eficiência na Administração Pública. Sob esse viés, o art. 70 da Constituição Federal estabelece que compete aos órgãos do controle externo, em conjunto com o Poder Legislativo, fiscalizar a execução orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Essa fiscalização deve assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e probidade administrativa. Desse modo, os Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e os Ministérios Públicos de Contas (MPCs) desempenham funções complementares, uma vez que os TCEs exercem competência normativa, fiscalizatória e de julgamento das contas públicas, enquanto os MPCs atuam como guardiões do interesse público, propondo medidas corretivas, defendendo a legalidade e assegurando a efetividade da fiscalização.

No cenário paraense, a atuação do TCE/PA e do MPC/PA tem se desenvolvido dentro desse arcabouço constitucional, sendo marcada por esforços de fiscalização das contas públicas e, mais recentemente, pela avaliação de políticas públicas estaduais.

Entre as iniciativas do TCE/PA e do MPC/PA nos últimos cinco anos, as quais serão abordadas no presente estudo, destacam-se as auditorias operacionais em diversas áreas, como saúde e primeira infância, com a emissão de relatórios técnicos, recomendações e proposição de medidas corretivas com vistas a aumentar a efetividade das políticas públicas.

Cabe pontuar que esse cenário institucional sofreu alteração significativa com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou inconstitucional a norma estadual que conferia autonomia administrativa e orçamentária ao Ministério Público de Contas.

Embora tenha sido mantida a independência funcional dos membros do órgão, o STF determinou a futura incorporação administrativa e financeira do MPC/PA ao TCE/PA, com efeitos a partir de janeiro de 2026.

Essa decisão gerou mudanças significativas na organização institucional do controle externo no Pará, suscitando questionamentos sobre como a atuação conjunta das duas instituições poderá se reorganizar e impactar a avaliação e o aprimoramento das políticas públicas estaduais.

Apesar dos avanços institucionais verificados, identifica-se uma lacuna na literatura jurídica e de políticas públicas quanto à análise empírica da atuação do controle externo na avaliação de políticas públicas em nível subnacional, especialmente em contextos de reorganização institucional.

Diante desse quadro, este estudo é guiado pelo seguinte questionamento: Em que medida o MPC/PA e o TCE/PA têm contribuído para a avaliação e o aprimoramento das políticas públicas no Estado do Pará?

Para os fins desta pesquisa, compreende-se “contribuição ao aprimoramento das políticas públicas” como a capacidade institucional do controle externo de induzir melhorias concretas na formulação, implementação, monitoramento ou avaliação das ações governamentais, especialmente por meio da emissão de recomendações, auditorias operacionais, medidas preventivas, orientações técnicas e mecanismos de acompanhamento voltados ao aumento da eficiência, da efetividade e da transparência administrativa.

Nessa perspectiva operacional, o aprimoramento das políticas públicas não se limita à correção de ilegalidades ou irregularidades formais, abrangendo também a indução de capacidades institucionais, o fortalecimento da governança pública e a promoção de resultados sociais mais efetivos, conforme se abordará nos tópicos seguintes.

Sob esse viés, o objetivo principal do presente artigo é analisar a atuação conjunta e/ou complementar das instituições na avaliação de políticas públicas, enquanto os objetivos específicos são: (i) identificar o papel de cada órgão no ciclo de avaliação; (ii) examinar experiências concretas de fiscalização realizadas

nos últimos cinco anos; e (iii) discutir as perspectivas de atuação das instituições após a incorporação.

Sendo assim, parte-se da hipótese de que a atuação articulada do MPC/PA e do TCE/PA possui potencial para aprimorar as políticas públicas, por meio de avaliações e recomendações, ainda que desafios persistam quanto à institucionalização de práticas avaliativas sistemáticas.

Além disso, cabe pontuar que o presente estudo está alinhado com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, o qual busca promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

2 Metodologia

A presente pesquisa adota abordagem qualitativa, orientada à compreensão da atuação do controle externo na avaliação de políticas públicas no Estado do Pará, fundamentando-se no método dedutivo, o qual, conforme lecionam Gerhardt e Silveira (2009, p. 25), “parte do geral e, a seguir, desce para o particular”, permitindo a análise de fenômenos específicos, a partir de premissas teóricas mais amplas.

Nesse sentido, parte-se de concepções gerais acerca do papel institucional dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas no ciclo das políticas públicas, para a análise específica dessas instituições no Estado do Pará.

Como referencial teórico-metodológico, a pesquisa ancora-se na abordagem da análise de políticas públicas desenvolvida por Leonardo Secchi, especialmente no que concerne à compreensão do ciclo de políticas públicas e à utilização de categorias analíticas voltadas à avaliação de sua efetividade.

Nesse íterim, cabe pontuar que a pesquisa foi desenvolvida mediante levantamento documental e análise de evidências institucionais, compreendendo relatórios técnicos, auditorias operacionais, atos normativos, notícias institucionais e documentos oficiais produzidos pelo TCE/PA e pelo MPC/PA.

O recorte temporal adotado abrange o período de 2020 a 2024, selecionado em razão da intensificação das práticas de auditoria operacional e da ampliação da atuação dessas instituições na avaliação de políticas públicas.

As evidências coletadas foram sistematizadas a partir de categorias previamente definidas, correspondentes às dimensões preventiva, corretiva e propositiva da atuação do controle externo, o que permitiu identificar padrões de atuação, lacunas institucionais e tendências evolutivas no desempenho dessas funções.

Embora a pesquisa adote o método dedutivo como orientação geral, a interpretação dos dados empíricos ocorreu mediante procedimento analítico de natureza indutiva, derivada da convergência entre os achados empíricos e o referencial

teórico adotado, com o objetivo de conferir caráter aplicado à pesquisa e potencial de replicabilidade em outros contextos administrativos.

Ademais, procedeu-se à análise normativa e jurisprudencial, com destaque para o exame da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA, a qual fundamenta a discussão acerca da reorganização institucional do controle externo no Estado do Pará.

A partir dessa análise, buscou-se compreender os impactos jurídicos e institucionais da referida decisão sobre a atuação avaliativa dos órgãos de controle.

Outrossim, faz-se relevante ressaltar que, na construção da pesquisa, houve a utilização de ferramenta de inteligência artificial, especificamente o modelo ChatGPT, como instrumento auxiliar de revisão linguística. A referida ferramenta foi empregada a partir do seguinte comando: “Você é professor de Língua Portuguesa, verifique a gramática, coesão e coerência desse texto e evidencie pontos de melhora nesses aspectos”.

Nesse contexto, destaca-se que o uso se restringiu à análise formal do texto, sem interferência na construção argumentativa ou no conteúdo substancial da pesquisa.

3 A avaliação de políticas públicas e o Controle Externo

De início, cumpre destacar a relevância da abordagem conceitual das políticas públicas como etapa preliminar necessária à análise de sua avaliação. Nesse sentido, conforme definição do Ministério da Saúde (Brasil, 2006, p. 9 *apud* Schmidt, 2018, p. 10), compreende-se que:

Políticas públicas configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, o que acaba por reduzir os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializar os recursos disponíveis ao tornar públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades. (Brasil, 2006, p. 9)

Sob esse panorama, entende-se que as políticas públicas são instrumentos de organização e intervenção estatal voltados à concretização de direitos, ao atendimento das demandas sociais e à promoção do bem-estar coletivo. Não obstante, para além de simples enunciados de intenções, constituem-se como processos dinâmicos que envolvem formulação, implementação, monitoramento e avaliação, cada uma dessas fases dotada de complexidades próprias.

No presente estudo, analisa-se o papel do MPC e do TCE, como órgãos de controle externo que exercem a função essencial de garantir que as políticas públicas não apenas sejam implementadas, mas que também atendam ao interesse coletivo de forma legal, eficiente e transparente.

Acerca disso, a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 70 a 74, estabelece que o controle externo da Administração Pública é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio dos Tribunais de Contas, atribuindo a esses órgãos competências como: apreciar as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; realizar auditorias; fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos; e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da gestão governamental.

Dentro do ciclo das políticas públicas, os Tribunais de Contas desempenham papel estratégico, podendo atuar na formulação e implementação, ao avaliar a compatibilidade entre as políticas e os recursos orçamentários disponíveis, além de fiscalizar a legalidade dos contratos e convênios celebrados para a execução de programas.

Não obstante, eles têm participação mais ativa na fase de avaliação dessas políticas, realizando auditorias operacionais e estudos técnicos que permitem aferir se os objetivos foram alcançados e se os recursos foram aplicados de maneira eficiente.

Entretanto, essa atividade não é exercida de forma isolada, pois são auxiliados pelo MPC correspondente, que está previsto no art. 130 da Constituição Federal, com atribuição de promover a defesa da ordem jurídica e da boa gestão dos recursos públicos perante os Tribunais de Contas.

Sua atuação, portanto, gira em torno do acompanhamento dos processos de julgamento de contas, emitindo pareceres técnicos e jurídicos, propondo representações e medidas corretivas, além de zelar para que os atos da administração observem os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Dessa forma, tanto os Tribunais de Contas quanto os Ministérios Públicos de Contas não se restringem a um controle meramente contábil e formal, haja vista que assumem o papel de guardiões da boa governança pública e a sua intervenção no ciclo das políticas públicas contribui para que as decisões estatais sejam não apenas legalmente adequadas, mas também socialmente legítimas e eficazes.

Com esse panorama teórico estabelecido, passa-se a analisar concretamente a atuação do MPC/PA e do TCE/PA na avaliação de políticas públicas.

4 Da atuação do MPC/PA e do TCE/PA na avaliação de políticas públicas

Quanto à abordagem da atuação do MPC/PA e do TCE/PA na avaliação das políticas públicas, vale pontuar o posicionamento de Medeiros (2023, p. 11) acerca da análise de ações na área da saúde realizadas pelo Tribunal de Contas:

No que se refere ao controle exercido pelo Tribunal de Contas, em relação às políticas públicas de saúde de Estado, pode ser realizado por meio das prestações de contas anuais ou relatório bimestral (Relatório Resumido de Execução Orçamentária) e trimestrais (Relatório Resumido de Gestão Fiscal) em que se verifica o dispêndio do gasto em saúde e a realização das políticas públicas de saúde de Estado. Verifica-se, neste caso, se houve o cumprimento da lei orçamentária, planos e programas de governo, através da avaliação a posteriori.

Paralelo a isso, o Tribunal de Contas realiza inspeções, auditorias, verificações e fiscalizações sobre atos, contratos, instrumentos e políticas públicas de governo, objetivando avaliar a qualidade dos gastos com saúde, especialmente relativos à economicidade, eficiência e efetividade. Avalia de forma prévia (na formulação) ou concomitante (na implementação) as ações governamentais buscando contribuir com o aperfeiçoamento das políticas públicas de saúde.

Nota-se que a atuação do Tribunal se desenvolve em três dimensões complementares: preventiva, corretiva e propositiva.

No campo preventivo, o levantamento realizado demonstrou que o TCE/PA e o MPC/PA concentraram esforços na capacitação de gestores públicos e responsáveis pelos controles internos municipais, com destaque para o programa *Conversando com o Controle Interno*, instituído pela Resolução n. 17.775, de 1ª de outubro de 2009 (TCE/PA, 2009b).

O programa busca aproximar o controle externo dos controles internos dos órgãos jurisdicionados, promovendo o aperfeiçoamento de processos de trabalho, conceitos, normas, jurisprudência e procedimentos relacionados à atividade de controle. Seu público-alvo é composto pelos responsáveis pelo controle interno das entidades jurisdicionadas ao TCE/PA.

Segundo informações disponíveis no sítio eletrônico oficial, o programa teve início em 2010, com cinco edições presenciais realizadas em Belém. Em 2011, foi expandido para as regiões de integração do Estado, alcançando inicialmente os municípios de Bragança, Santarém, Marabá e Breves, sendo posteriormente estendido também a Castanhal.

Entre os temas abordados na capacitação, destacam-se a temática da Tomada de Contas Especial; da Legislação e da Jurisprudência do TCE/PA; dos Sistema e-Jurisdicionado; da Gestão e da Fiscalização de Contratos Administrativos; da Prestação de Contas de Convênios, dentre outros.

Verificou-se que tal atuação buscou, por meio desse programa, mitigar os principais riscos associados às referidas temáticas, de forma preventiva, evitando a ocorrência de irregularidades por parte dos jurisdicionados no exercício de suas atribuições.

Na esfera corretiva, pontuam-se ações voltadas à apuração de irregularidades em contratações públicas e a aplicação de sanções quando constatados prejuízos ao erário, como se verificou, a título exemplificativo, em processos relacionados a despesas emergenciais durante a pandemia da Covid-19.

As medidas adotadas no período pandêmico incluíram a atuação da Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais, instituída pelo Decreto nº 619/2020, composta por representantes do MPC/PA, da AGE, da PGE e do TCE/PA, a fim de assegurar a legalidade nas aquisições emergenciais realizadas pelo Estado.

Todavia, a dimensão propositiva da atuação do TCE/PA e do MPC/PA se materializou na realização de auditorias operacionais, com destaque para as auditorias coordenadas em políticas públicas de impacto social, como a Auditoria Operacional sobre a Primeira Infância, desenvolvida pelo TCE/PA, com o objetivo de avaliar a eficácia da implementação das ações de programas voltados ao desenvolvimento integral de crianças de 0 a 6 anos em todo o território nacional.

Nesse cenário, verificou-se que nos últimos cinco anos, o MPC/PA e o TCE/PA desempenharam um papel essencial na fiscalização e avaliação de políticas públicas, atuando de forma preventiva, corretiva e propositiva, conforme o quadro apresentado abaixo, no qual são apresentadas as principais ações dos órgãos:

Quadro 1 – Atuação do controle externo na avaliação de políticas públicas (TCE/PA e MPC/PA, 2020–2024)

Ano	Política Pública/Área	Instrumento de Controle	Dimensão da Atuação	Tipo de Intervenção	Resultado Institucional
2020	Enfrentamento à Covid-19	Comissão interinstitucional	Preventiva/Concomitante	Monitoramento emergencial	Mitigação de riscos e controle de gastos excepcionais
2021	Gestão municipal	Programa “Conversando com o Controle Interno”	Preventiva	Capacitação e orientação técnica	Redução de falhas e fortalecimento dos controles internos
2022	Saúde pública	Auditoria operacional	Propositiva	Avaliação de desempenho	Introdução de análise de eficiência e efetividade
2023	Segurança de barragens	Auditoria operacional	Propositiva	Avaliação de risco	Ampliação do controle para dimensão socioambiental
2024	Primeira infância	Auditoria operacional	Propositiva	Avaliação de impacto	Foco em resultados de longo prazo e políticas estruturantes

Fonte: Elaborado pela autora.

Entre 2020 e 2024, observa-se uma progressiva ampliação temática e metodológica, marcada pela adoção de práticas de auditoria operacional e iniciativas voltadas ao diálogo com os gestores municipais. Nesse contexto, faz-se importante discorrer acerca dessas ações.

Em 2020, houve a instituição da Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais, com o objetivo de monitorar e avaliar as políticas públicas estaduais de enfrentamento da Covid-19, demonstrando um caráter preventivo e adaptativo do controle externo no acompanhamento da execução de políticas emergenciais.

Já em 2021, diante da pandemia da Covid-19, o TCE/PA adaptou o programa “Conversando com o Controle Interno” (TCE/PA, 2009a) para a modalidade on-line, ampliando os canais de interlocução institucional. A iniciativa teve como objetivo alcançar um número maior de municípios e promover a discussão sobre ações voltadas ao aperfeiçoamento de políticas públicas municipais de enfrentamento à doença.

A partir de 2022, o TCE/PA passou a consolidar a prática da auditoria operacional em áreas estratégicas. No referido ano, a auditoria foi direcionada às políticas públicas de saúde, examinando não apenas a legalidade, mas também a eficiência, eficácia e efetividade das ações implementadas.

Essa metodologia segue o padrão estabelecido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o qual, com base em Mury (2019, p. 5), define a auditoria operacional como “um instrumento essencial para avaliar programas governamentais e promover a melhoria contínua da gestão pública”.

Em 2023, a atuação deslocou-se para a segurança de barragens de mineração, tema particularmente sensível no contexto paraense, dada a forte presença da atividade mineral e os riscos socioambientais dela decorrentes.

A auditoria nesse campo reforçou a ideia apresentada por Cintra e Peixoto (2022, p. 15) da atuação das Cortes de Contas como “guardiãs não apenas da regularidade fiscal, mas também da proteção de direitos fundamentais ligados ao meio ambiente e à segurança das comunidades”.

Em 2024, houve um salto qualitativo com a realização de auditoria operacional sobre as políticas públicas de primeira infância, com destaque para a análise de programas como a Estratégia de Saúde da Família e o Criança Feliz. Nesse ínterim, a auditoria assumiu não apenas caráter fiscalizador, mas também propositivo, indicando caminhos para a melhoria das políticas públicas em longo prazo.

Dessa forma, o quadro supracitado evidencia que, entre 2020 e 2024, o TCE/PA e o MPC/PA passaram a alinhar sua atuação às melhores práticas nacionais e internacionais de avaliação de políticas públicas. Conforme destaca Medeiros (2023, p. 11), esse processo se materializa, sobretudo, pela ampliação do uso de

auditorias operacionais e pela priorização de temas estratégicos, como saúde, meio ambiente e primeira infância.

Embora haja muitos aspectos a serem aperfeiçoados pelos órgãos, essa atuação auxilia na ampliação da legitimidade democrática das instituições de controle e contribui para a construção de uma Administração Pública mais transparente, eficiente e comprometida com resultados sociais, em consonância com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16.

Os exemplos apresentados demonstram que a avaliação de políticas públicas deixou de ocupar posição periférica na atuação dos órgãos de controle externo, passando a constituir instrumento relevante de indução de melhorias na gestão pública. Essa evolução fornece elementos importantes para compreender os desafios decorrentes da reorganização institucional promovida pela ADI nº 5.254/PA (Brasil, 2024a), tema abordado a seguir.

5 Das perspectivas de atuação após a reorganização institucional

No Estado do Pará, os Ministérios Públicos de Contas foram, por muitos anos, considerados órgãos dotados de autonomias administrativa e orçamentária, até que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.254/PA, declarou inconstitucional a norma estadual que lhe conferia tais autonomias.

Contudo, embora tenha sido afastada a independência estrutural, o STF assegurou a independência funcional dos membros do Parquet de Contas, bem como a garantia dos meios necessários ao pleno exercício de suas atribuições.

Diante dessa decisão, em janeiro de 2026, o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM/PA) tiveram o desafio de promover a reorganização de sua estrutura institucional, de modo a incorporar, administrativa e orçamentariamente, o MPC/PA e MPCM/PA, respectivamente, em seu arcabouço organizacional.

Contudo, essa incorporação gerou muitas dúvidas quanto à continuidade da atuação ativa destes órgãos no exercício do controle externo, principalmente em relação à avaliação de políticas públicas.

Acerca disso, cumpre destacar que, na maioria dos estados brasileiros, os Ministérios Públicos de Contas não possuem autonomia administrativa e financeira própria, estando inseridos na estrutura organizacional dos respectivos Tribunais de Contas. Tal constatação fundamenta-se em levantamento prévio realizado pela autora acerca da configuração institucional dos Ministérios Públicos de Contas nas unidades federativas.

Na análise comparada dos modelos de organização institucional dos Tribunais de Contas estaduais, verificou-se que diversos Estados da Federação operam com Ministérios Públicos de Contas desprovidos de autonomia institucional, sem que isso comprometa a função fiscalizatória ou a independência funcional de seus membros.

Entretanto, a reorganização institucional decorrente da ADI nº 5.254/PA (Brasil, 2024a) também impõe desafios relevantes para a consolidação prática do novo arranjo institucional.

Entre os principais riscos institucionais identificados, destacam-se: (i) a possível redução da autonomia administrativa de apoio às atividades ministeriais; (ii) a sobreposição de estruturas organizacionais; (iii) a necessidade de redefinição dos fluxos internos de atuação; e (iv) eventuais dificuldades relacionadas à preservação de uma atuação ministerial proativa e independente no âmbito do controle externo.

Nesse cenário, revela-se imprescindível a implementação de mecanismos de governança interna aptos a assegurar a efetiva autonomia funcional dos Ministérios Públicos de Contas, especialmente por meio da garantia de estruturas técnicas adequadas, da preservação da independência opinativa de seus membros e da institucionalização de canais permanentes de atuação cooperativa entre esses órgãos.

Ademais, a consolidação desse novo modelo institucional demanda não apenas adequações administrativas, mas também o fortalecimento de uma cultura organizacional orientada à cooperação interinstitucional, à atuação preventiva e à avaliação de resultados das políticas públicas, em consonância com as tendências contemporâneas do controle externo.

Outrossim, o debate acerca da reorganização institucional do controle externo ganhou novos contornos com a promulgação da Emenda Constitucional nº 139/2026, originada da denominada “PEC da Essencialidade” (PEC nº 39/2022), a qual reconheceu as funções essenciais ao controle externo como atividades indispensáveis ao funcionamento do Estado Democrático de Direito.

A referida emenda constitucional fortaleceu institucionalmente os órgãos de controle, ao reconhecer sua relevância estratégica para a fiscalização da gestão pública, para a prevenção de irregularidades e para a promoção da *accountability* estatal.

Nesse contexto, a EC nº 139/2026 tende a produzir impactos significativos sobre a atuação dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos de Contas, especialmente no que se refere à ampliação de sua legitimidade institucional, ao fortalecimento das auditorias operacionais e à consolidação de mecanismos voltados à avaliação de políticas públicas.

No caso específico do Estado do Pará, a nova conformação constitucional reforça a necessidade de que o processo de reorganização institucional decorrente da ADI nº 5.254/PA preserve não apenas a independência funcional do Ministério

Público de Contas, mas também sua capacidade propositiva e fiscalizatória no âmbito do controle externo contemporâneo (Brasil, 2024a).

No que se refere à atuação dos Tribunais de Contas na avaliação das políticas públicas, destaca-se a iniciativa do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE/ES), que, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, firmou convênio em 2024 para estruturar um sistema de monitoramento e avaliação de políticas públicas municipais, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social. A iniciativa compreende o desenvolvimento de metodologias de avaliação, capacitação de gestores e definição de indicadores de desempenho, permitindo a produção de diagnósticos capazes de subsidiar recomendações técnicas aos municípios.

Além disso, o projeto prevê o acompanhamento da implementação dessas recomendações, possibilitando verificar se as medidas propostas foram incorporadas à gestão pública e se contribuíram para o aperfeiçoamento das políticas avaliadas.

Outra experiência relevante é a Auditoria Operacional Coordenada sobre a Primeira Infância, promovida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em parceria com diversos Tribunais de Contas estaduais. A auditoria examinou aspectos relacionados à governança, ao planejamento, ao monitoramento e à efetividade das políticas públicas destinadas às crianças de 0 a 6 anos, culminando na expedição de recomendações voltadas ao fortalecimento da coordenação intersetorial, ao aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento e à melhoria dos sistemas de informação utilizados pelos entes públicos (Brasil, 2024b).

Após a conclusão dos trabalhos, os Tribunais participantes passaram a realizar o monitoramento do cumprimento das deliberações, mediante acompanhamento das providências adotadas pelos gestores, permitindo aferir o grau de implementação das recomendações e seus reflexos na execução das políticas públicas.

Também merece destaque a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), por meio do programa *Na Ponta do Lápis*, voltado ao acompanhamento da qualidade da educação pública municipal (TCE/MG, 2017). A iniciativa alia auditorias operacionais, análise de indicadores educacionais e visitas técnicas às redes de ensino, possibilitando a identificação de deficiências na implementação das políticas educacionais.

Com base nos achados das auditorias, o Tribunal expede recomendações aos gestores municipais para o aprimoramento do planejamento, da gestão e da utilização de indicadores de desempenho, acompanhando posteriormente a adoção das medidas propostas. Esse modelo evidencia uma atuação orientada à indução de melhorias na gestão pública, em que o controle externo transcende a

verificação da legalidade para fomentar o aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas e a obtenção de resultados mais efetivos para a sociedade.

Sob esse viés, experiências dessa natureza corroboram a viabilidade jurídica e institucional da integração entre o Ministério Público de Contas e o Tribunal de Contas, desde que preservada a independência funcional de seus membros, ainda que as estruturas administrativa e orçamentária estejam vinculadas à Corte de Contas.

Tal arranjo deve observar os princípios constitucionais da Administração Pública, em especial o da segurança jurídica (art. 5º, caput e inciso XXXVI, da Constituição Federal), de modo a resguardar direitos adquiridos e situações jurídicas consolidadas.

6 Conclusão

A análise desenvolvida permite concluir que o Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA) e o Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC/PA) vêm desempenhando, nos últimos cinco anos, um papel estratégico na avaliação e no aprimoramento das políticas públicas.

Verificou-se que, ao longo desses anos, tais órgãos passaram a atuar de forma articulada nas dimensões preventiva, corretiva e propositiva, ampliando sua atuação para além do controle formal da legalidade e assumindo papel voltado à promoção da eficiência administrativa, à efetividade das ações governamentais e à tutela do interesse público.

Nota-se, nesse viés, que as experiências recentes pontuadas no Quadro 1, como a Comissão de Acompanhamento das Medidas Administrativas Excepcionais durante a pandemia da Covid-19, passando pela adaptação do programa “Conversando com o Controle Interno”, até as auditorias operacionais em áreas sensíveis, como saúde, segurança de barragens e primeira infância, demonstram a consolidação de uma cultura de controle orientada para resultados.

Tal evolução reflete não apenas a convergência com as melhores práticas nacionais e internacionais, mas também a compreensão de que o controle externo pode ser um agente de indução de boas práticas e de fortalecimento da governança pública.

No entanto, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI nº 5.254/PA, ao determinar a incorporação administrativa e financeira dos Ministérios Públicos de Contas, estaduais e municipais, aos respectivos Tribunais de Contas do Pará (Brasil, 2024a), impõe novos desafios e oportunidades, haja vista que, por um lado, suscita dúvidas quanto à manutenção da autonomia institucional, por outro, pode servir como marco para a reconfiguração de arranjos organizacionais que assegurem maior atuação no aperfeiçoamento de políticas públicas, sem prejuízo da independência funcional dos membros do *Parquet* de Contas.

Nesse panorama, revela-se imprescindível que o processo de transição iniciado em janeiro de 2026 seja conduzido em estrita observância aos princípios da legalidade, da eficiência e da segurança jurídica, de forma a resguardar os avanços já alcançados no campo da avaliação de políticas públicas.

Com efeito, a atuação articulada entre o TCE/PA e o MPC/PA evidencia a consolidação da avaliação como etapa estruturante do ciclo das políticas públicas, contribuindo para o fortalecimento de uma Administração Pública mais transparente, eficiente e orientada à geração de resultados sociais.

Sob esse contexto, evidencia-se que o fortalecimento do controle externo para a efetividade das políticas públicas auxilia o Brasil no cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, que busca promover sociedades pacíficas e inclusivas, com acesso à justiça para todos e instituições eficazes, responsáveis e transparentes.

Por fim, sugere-se, como agenda para pesquisas futuras, o aprofundamento empírico acerca dos impactos concretos da reorganização institucional decorrente da ADI nº 5.254/PA sobre a dinâmica de atuação do controle externo no Estado do Pará, especialmente quanto aos reflexos na produção de auditorias operacionais, na efetividade das recomendações expedidas e na capacidade institucional de indução de melhorias em políticas públicas (Brasil, 2024a).

Recomenda-se, ainda, a realização de estudos comparativos entre os modelos institucionais adotados pelos Ministérios Públicos de Contas nos diferentes estados brasileiros, com vistas à identificação de boas práticas de governança, cooperação institucional e avaliação de políticas públicas, contribuindo para o fortalecimento do sistema de controle externo em âmbito nacional.

Referências

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 7-23, fev. 2003.

BARREIRO, Guilherme Scodeler de Souza; FURTADO, Renata Pedretti Moraes. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 293-314, mar./abr. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/QhFKxBfp3knhh89dtDNwS3D/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 1 mai. 2026.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 jul. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5.254/PA*. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 21/08/2024. Brasília, 2024a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria Coordenada na Primeira Infância. Brasília: TCU, 2024b.

CINTRA E SILVA, Samuel Henrique Durães; PEIXOTO, Mauricio de Fernandes. A auditoria operacional e os óbices à implementação e fiscalização de políticas públicas no modelo administrativo atual. *Revista da Advocacia Pública Federal*, Brasília, 2021. Disponível em: <https://seer.anafe.org.br/index.php/revista/article/view/146>. Acesso em: 7 set. 2025.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FURTADO, Lucas Rocha. Ministério Público de Contas: natureza, estrutura e independência funcional. *Revista do TCU*, n. 101, 2004.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. 120 p. (Série Educação a Distância). ISBN 978-85-386-0071-8.

LYKAWKA MEDEIROS, Jeanine. A Atuação do Tribunal de Contas e as Políticas Públicas de Saúde. *Caderno Virtual*, [S. l.], v. 1, n. 56, 2023. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cademovirtual/article/view/7040>. Acesso em: 12 set. 2025.

MODESTO, Paulo. O Ministério Público de Contas e sua posição no ordenamento constitucional. *Revista Fórum de Direito Administrativo*, 2015.

MPC/PA. Ministério Público de Contas do Estado do Pará. *MPC/PA atua em ações preventivas de fiscalização dos gastos públicos durante a pandemia da COVID-19*. Belém: MPC/PA, 2020. Disponível em: <https://www.mpc.pa.gov.br/noticia/detalhe/id/545/titulo/MPC/PA-trabalha-em-acoes-preventivas->. Acesso em: 12 set. 2025.

MURY, Luiz Gilberto Monclaro. Auditorias Operacionais com foco no princípio da efetividade: breve panorama nos Tribunais de Contas do Brasil. *Revista do TCU*, Brasília, v. 1, n. 142, p. 73-83, 2019.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 1998.

SCHMIDT, João. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito (UNISC)*, v. 3, p. 119-149, 2018. <https://seer.unisc.br/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 1 mai. 2026.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

TCE/ES. Tribunal de Contas do Espírito Santo. *Três municípios vão participar de projeto-piloto para estruturar sistema de avaliação de políticas públicas*. Publicado em: 30 jul. 2025. Vitória: TCE/ES, 2025. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/noticias/tres-municipios-va-participar-de-projeto-piloto-para-receber-apoio-para-estruturar-sistema-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas/>. Acesso em: 10 set. 2025.

TCE/MG. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. *Programa Na Ponta do Lápis*. Belo Horizonte: TCE/MG, 2017.

TCE/PA. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Auditoria operacional sobre a primeira infância é iniciada no TCE/PA*. Publicado em: 30 abr. 2025. Belém: TCE/PA, 2025. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/comunicacao/noticias/8912-auditoria-operacional-sobre-a-primeira-infancia-e-iniciada-no-TCE-PA>. Acesso em: 11 set. 2025.

TCE/PA. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Programa de Interiorização*: “Conversando com o Controle Interno”. Belém: TCE/PA, 2009a. Disponível em: https://www.tcepa.tc.br/conversando_controle_interno/. Acesso em: 11 set. 2025.

TCE/PA. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Resolução nº 17.775, de 1ª de outubro de 2009*. Institui a ação “Conversando com o Controle Interno”. Belém: TCE/PA, 2009b. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/escoladecontas/index.php/a-escola/normativos>. Acesso em: 10 set. 2025.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2025 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

NASCIMENTO, Juliana da Costa. Controle Externo e avaliação de políticas públicas: análise da atuação do TCE/PA e do MPC/PA no contexto da reorganização institucional. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina – RTCE/SC*, Belo Horizonte, ano 4, n. 7, p. 85-100, maio/out. 2026. DOI: 10.52028/tce-sc.v04.i07.ART.04.PA.

Submetido em: 06.04.2026

Publicado em: 07.10.2026



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution 4.0 International License.