

ISBN 978-65-01-21597-6

REVISTA TCEAM

MANAUS / AM - VOLUME Nº 1 | JAN A JUN | 2024



TRIBUNAL DE CONTAS
ESTADO DO AMAZONAS

EXPEDIENTE

Yara Amazônia Lins Rodrigues
Presidente

Luis Fabian Pereira Barbosa
Vice-Presidente

Josué Cláudio de Souza Neto
Corregedor-Geral

Mario Manoel Coelho de Mello
Ouvidor

Júlio Assis Corrêa Pinheiro
Coordenador-Geral da Escola de Contas Públicas

Ari Jorge Moutinho da Costa Júnior
Érico Xavier Desterro e Silva
Conselheiros

Mário José de Moraes Costa Filho
Alípio Reis Firmo Filho
Luiz Henrique Pereira Mendes
Alber Furtado de Oliveira Junior
Auditores

João Barroso de Souza
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

FICHA CATALOGRÁFICA

238BAR Barbosa, Luis Fabian Pereira
813BRA Braga, André Luiz Albuquerque Gomes da Silva
Revista do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas: Tribunal de Contas, do caráter pedagógico das decisões a sua pretensão punitiva e ressarcitória - Manaus: TCE/AM ano 2024 - Vol.1 - referente aos meses de janeiro a junho.

312 p.
ISBN: 978-65-01-21597-6

1. Direito Público e Privado. 2. - Contabilidade Pública. 3. Administração Pública - Gestão Pública.

CDU 342.657.350

Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004. Todos os direitos reservados (Lei 9.610/98). Partes desta publicação poderão ser citadas, desde que referenciada a fonte.

REVISTA TCEAM

MANAUS / AM - VOLUME Nº 1 | (JAN A JUN) 2024

COORDENAÇÃO **MEMBROS NATOS**

Conselheiro Luis Fabian Pereira Barbosa - Presidente
Conselheiro Josué Cláudio de Souza Neto - Membro
Procuradora Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça - Membro
Auditor Alípio Reis Firmo Filho - Membro

MEMBROS DA EQUIPE DE APOIO

André Luiz Albuquerque Gomes Da Silva Braga - Coordenador
Cleise Ângela Moraes Fontes - Membro
Monica Siqueira Araújo - Membro
Muza Maria Holanda Nogueira - Membro
Caio César Brito De Vasconcellos Dias - Membro
Rosanila Maria de Britto Feitoza Pantoja - Membro
Aline Barros Soares Cidade - Membro
Graziela Fernanda Ferreira Guedes - Membro
Valdemar Caldas De Jesus - Membro
Thiago De Menezes Erse - Membro

DIAGRAMAÇÃO

João Marco Rodrigues do Nascimento
Diretoria de Comunicação Social - DICOM

CONSELHO EDITORIAL

1. MsC. Alípio Reis Firmo Filho – Mestre em Gestão Pública pela Universidade Portuguesa de Trás-os-Montes e Alto Douro - UTAD (Certificado reconhecido no Brasil pela Universidade Federal do Ceará).
2. Pós-doutor Allan Carlos Moreira Magalhães – Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).
3. Dr. André Luiz Zogahib – Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
4. Dr. André Ramos Tavares – Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP).
5. Dr. Bernardo Silva Seixas – Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP).
6. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho – Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).
7. Dra. Carolina Nobre Castello Branco, Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).
8. Dr. Cezar Luiz Bandiera – Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza/ CIESA.
9. Dr. Cássio André Borges dos Santos – Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (UC-Portugal) e Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
10. Dr. Filipe Lôbo Gomes – Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
11. Dr. Flávio Humberto Pascarelli Lopes – Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).
12. Dra. Gláucia Maria de Araújo Ribeiro – Saúde Coletiva pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e Direito e Justiça pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
13. Dra. Heloysa Simonetti Teixeira – Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).
14. Dr. João Paulo Ramos Jacob – Doutor pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco da Universidade de São Paulo (USP).
15. Dr. Jeibson dos Santos Justiniano – Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
16. MsC. Kleilson Frota Sales Mota – Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental - PPGDA na Universidade do Estado do Amazonas (UEA).
17. Dr. Marcílio Toscano Franca Filho – Direito pela Universidade de Coimbra (UC-Portugal).
18. Dr. Maurílio Casas Maia – Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).
19. MsC. Matheus Menezes de Aguiar – Direito pela Universidade La Salle de Canoas/RS (UNILASALLE).
20. Dr. Pedro Augusto Gravatá Nicoli – Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

21. Pós-doutor Rennan Faria Krüger Thamay – pela Universidade de Lisboa (UL-Portugal).
22. MsC. Robério dos Santos Pereira Braga – Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA).
23. Dra. Rosa Oliveira de Pontes Braga – Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza (UNIFOR).
24. MsC. Ruy Marcelo Alencar de Mendonça – Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA).
25. Dra. Solange Almeida Holanda Sílvia – Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza/CIESA.
26. Dra. Tais Batista Fernandes – Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
27. Dra. Thami Covatti Piaia – Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
28. Dr. Thiago Flores dos Santos – Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).
29. Pós-doutor Valmir César Pozzetti – Direito à Alimentação Sadia pela Università degli Studi di Salerno/Itália e em Direito Ambiental pela Escola de Direito Dom Helder Câmara.

CONSELHO CIENTÍFICO

1. Dr. Alcian Pereira de Souza – Doutor em Direito e Professor da Universidade do Estado do Amazonas.
2. Pós-doutor Allan Carlos Moreira Magalhães – Pós-doutor em Direito Constitucional.
3. Dr. Bernardo Silva de Seixas – Doutor em Direito e Professor da Universidade Federal do Estado do Amazonas.
4. Dr. Daniel Cardoso Gerhard – Doutor em Direito e Professor da Universidade Federal do Estado do Amazonas.
5. Dra. Gláucia Maria de Araújo Ribeiro – Doutora em Direito e Professora da Universidade do Estado do Amazonas.
6. Dr. Jeibson dos Santos Justiniano – Doutor em Direito e Professor da Universidade do Estado do Amazonas.
7. Dra. Luziane de Figueiredo Simão Leal – Doutora em Direito e Professora da Universidade do Estado do Amazonas.
8. Msc. Robério dos Santos Pereira Braga - Mestre em Direito, Advogado, Procurador do Estado Aposentado, ex Diretor da Escola Superior da Advocacia do Amazonas e ex-Secretário de Estado.
9. Dra. Rosa Oliveira de Pontes Braga - Doutora em Direito, Advogada e ex-Secretária de Estado.
10. Dra. Tatiane Campelo da Silva Palhares - Doutora em Direito e Professora do Centro Universitário de Ensino Superior do Estado do Amazonas - CIESA.
11. Dr. Thiago Flores dos Santos – Doutor em Direito e Professor da Faculdade La Salle Manaus.
12. Dra. Tais Batista Fernandes – Doutora em Direito e Professora da Universidade do Estado do Amazonas.







PALAVRA DA PRESIDENTE



Yara Amazônia Lins Rodrigues

Presidente do TCE-AM

É com grande satisfação que apresentamos esta edição da Revista Científica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, cujo tema central é “Tribunal de Contas: do caráter pedagógico das decisões à sua pretensão punitiva e ressarcitória”. Esta publicação é um espaço vital para a reflexão e o debate aprofundado sobre as funções essenciais dos Tribunais de Contas, especialmente em um momento em que a transparência e a responsabilidade fiscal são pilares indispensáveis para a Administração Pública eficiente.

A relevância desta Revista vai além da disseminação de conhecimento; ela se posiciona como uma ferramenta acadêmica robusta, promovendo uma cultura de pesquisa crítica e interdisciplinar. O incentivo à produção acadêmica especializada visa consolidar o entendimento técnico e normativo das competências do Tribunal de Contas, com ênfase tanto na função educativa de suas decisões quanto nas implicações de sua atuação punitiva e ressarcitória. Do ponto de vista do controle externo, a academicidade aqui proposta oferece um meio de aprofundar a análise das práticas de fiscalização e suas repercussões na governança pública. O conhecimento gerado a partir de estudos científicos rigorosos potencializa a capacidade de interpretação dos mecanismos de controle, contribuindo para o desenvolvimento de novas abordagens que tornam o processo de auditoria e fiscalização mais eficaz e adaptado às exigências contemporâneas de accountability. A articulação entre teoria e prática, promovida por esta publicação, é essencial para que gestores públicos e tribunais de contas possam atuar com mais assertividade, garantindo o cumprimento de suas funções constitucionais.

Além disso, a integração de uma perspectiva acadêmica às práticas de controle externo fortalece a governança pública ao promover maior transparência e responsabilidade, alinhando-se às



melhores práticas internacionais de auditoria e controle. Essa conexão entre a produção acadêmica e a aplicação prática fomenta um ciclo virtuoso de melhoria contínua nas atividades de fiscalização, essencial para o aperfeiçoamento da gestão pública. Nosso objetivo é fomentar um diálogo construtivo entre acadêmicos, gestores públicos e a sociedade, contribuindo para a formação de um ambiente em que as práticas de controle e fiscalização sejam cada vez mais reconhecidas como instrumentos de aprimoramento da gestão pública. Acreditamos que a academicidade é fundamental para a evolução das instituições e para o fortalecimento da democracia, e esta revista é uma ferramenta essencial nesse processo.

Convidamos todos os leitores a se engajarem conosco nessa jornada de aprendizagem e reflexão, para que possamos, juntos, construir um futuro mais ético e responsável para a Administração Pública. Que este espaço sirva de inspiração e motivação para novos estudos e debates que contribuam para a excelência dos serviços públicos oferecidos à sociedade amazonense.

Agradecemos a todos que contribuíram para a realização desta edição e esperamos que as ideias aqui apresentadas possam provocar novas reflexões e ações em prol de um controle social mais eficaz e comprometido com a cidadania.

PALAVRA DO VICE-PRESIDENTE



Luis Fabian Pereira Barbosa
Vice-Presidente do TCE-AM

Ao realçar o prazer e o agradecimento pela oportunidade de presidir a Comissão da Revista do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas, apresento à Corte, à comunidade científica e à sociedade amazonense, a edição inaugural da Revista elaborada e editada sob a aplicação de normativa recente, aprovada por Resolução do Tribunal Pleno, com critérios rigorosos para a seleção dos trabalhos e definição de suas seções, além de estabelecer regramento que assegura a sua continuidade e qualidade técnico-científica.

Indispensável destacar que em 2023, sob a direção da Conselheira Yara Lins, à época na Vice-Presidência da Casa, foi editado um número da Revista do qual tive o privilégio em contribuir, juntamente com alguns de meus assessores, com diversos trabalhos.

Imbuído do desejo de dar continuidade ao fortalecimento desta característica acadêmica, seguindo a esteira do que vem sendo feito pelo Tribunal de Contas da União, por exemplo, entendi por oportuno aprovar regramento que assegurasse a higidez das pesquisas e a padronização dos textos publicados, visando, naturalmente, a conquista de qualificação elevada junto a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o que há de assegurar ao TCE do Amazonas, posição de destaque também no campo editorial e técnico-científico, em par com a superior expressão que possui junto à sociedade amazonense notadamente na proteção do erário.

Esta publicação se perfaz em passo importante no alcance do objetivo da Vice-Presidência e dos demais membros do Tribunal, caracterizado também por estabelecer mais um pilar de atuação contínua e constante da Corte, desta feita no estímulo à pesquisa



e a publicação acadêmica de trabalhos centrados nas temáticas afeitas a sua competência visando contribuir com o cenário educacional superior e prático de todos os que, pertencentes ou não a academia, se dispõem a ocupar ambientes elevados de estudos, debates e de aplicação de experiências e conhecimentos com embasamento teórico e prático.

Esse é o maior contributo que almejamos conseguir alcançar com a Revista que ora apresentamos, augurando que, com as edições porvindouras, ela se constitua em repositório singular no campo de estudos a que se destina e na construção e transmissão do conhecimento.



PALAVRA DO PROCURADOR-GERAL



João Barroso de Souza

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Biênio 2024-2026

É com grande entusiasmo e satisfação que atendemos prontamente o honroso convite para tecermos algumas palavras acerca da nova Revista do Tribunal de Contas do Amazonas e do Ministério Público de Contas.

A revista outrora idealizada pelo Conselheiro Paulo Pinto Nery, nos idos de 1976, agora renasce com uma nova roupagem, mais moderna e consentânea com os novos anseios sociais, se propondo não apenas a divulgação das ações implementadas por esta egrégia Corte de Contas, mas, sobretudo, constituindo-se de verdadeiro repositório de pesquisa das ciências jurídicas, simbolizando, desse modo, o esforço contínuo de seus membros pela melhoria da qualidade e eficiência das atividades administrativas a seu cargo.

Com efeito, os temas abordados pela Revista são atuais e instigantes, levando o leitor atento à discussão e reflexões de toda ordem, especialmente, temas relacionadas ao direito financeiro, auditoria, contabilidade pública e controle externo, simbolizando o compromisso desta egrégia Corte e do parquet com a transparência, o controle externo eficiente e a gestão responsável dos recursos públicos.

Assim, desejo, em nome do Ministério Público de Contas, sucesso ao novo periódico semestral, cuja publicação, representa nossa luta diária pelo aprimoramento da Administração Pública, preservação do patrimônio público, defesa da ordem jurídica, do regime democrático e, sobretudo, na concretização dos direitos fundamentais do cidadão.



PALAVRA DO PROCURADOR-GERAL



Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça
Procuradora do Ministério Público de Contas
Biênio 2022-2024

Firme no propósito acadêmico e na relevância socio-científica, brindo o lançamento desta nova edição da Revista do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas. Tive a missão e o privilégio de contribuir com o amadurecimento da ideia da revista científica por meio de estudos, debates e pesquisas que culminaram na edição da Resolução TCE/AM nº 07, de 23 de abril de 2024, normativa publicada ainda durante minha gestão à frente da Procuradoria-Geral do MP de Contas.

Sigo contribuindo e acompanhando com apreço a dedicação dos membros e servidores que com comprometimento e critérios técnicos buscaram, nesta edição, fortalecer ainda mais as produções acadêmicas para que, futuramente, possamos obter a almejada Qualis junto à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para nosso periódico.

As produções aqui publicadas intentam aproximar a sociedade, os pesquisadores e discentes das atividades desenvolvidas no âmbito do controle externo, com atenção aos aspectos multidisciplinares e com o objetivo de buscar reflexões relevantes e cruciais para as presentes e futuras gerações, promovendo conhecimento e aperfeiçoamento cultural.

Parabenizo todos os autores e corpo técnico envolvido na elaboração desta Revista, certa que temos o mesmo compromisso público com a sociedade de primar pela fiscalização das contas públicas e exercer o papel pedagógico deste TCE/AM e MPC/AM.

Uma agradável leitura a todas e todos!



HOMENAGEM AO ARTISTA PLÁSTICO



Rui Machado
Artista Plástico

Rui Machado nasceu em 17 de agosto de 1956, em Manaus, e é um dos maiores expoentes da arte contemporânea no Amazonas, destacando-se como artista plástico, poeta e compositor. Filho de Ignácio de Oliveira, português, e Aurora Machado, amazonense, Machado cresceu cercado pela rica paisagem natural e cultural da Amazônia, que desde cedo influenciou profundamente sua vida e obra. Ele começou a desenhar ainda na infância. Sua vocação artística foi percebida desde cedo, mas, autodidata, Rui nunca cursou uma faculdade de artes. Mesmo assim, alcançou grande prestígio no cenário artístico local.

Funcionário de carreira do Banco do Brasil, onde trabalhou por 34 anos, Rui Machado nunca abandonou a arte, sua verdadeira paixão. Em 1982, realizou sua primeira exposição, “Travessia”, no hall do Teatro Amazonas, com a apresentação do artista plástico Moacir Andrade. A partir de então, sua carreira artística tomou um rumo definitivo. No mesmo ano, sua obra foi premiada no II Salão Nacional de Pintura da FENAB, em Brasília. Ao longo de mais de quatro décadas, Rui Machado produziu um extenso acervo de obras que capturam a alma da Amazônia, utilizando temáticas indígenas, paisagens ribeirinhas e elementos da fauna e flora regionais. Seu trabalho se distingue pela capacidade de expressar tanto a beleza quanto as contradições do ambiente amazônico, combinando cores vibrantes, formas marcantes e uma sensibilidade crítica que denuncia os impactos da modernidade sobre as comunidades tradicionais e o meio ambiente.

Sua obra não se limita às artes visuais. Como compositor, Rui Machado tem mais de 50 canções em seu repertório, sempre em parceria com outros artistas, muitas delas inspiradas em sua vivência no Amazonas. Ele compôs para importantes grupos da



música popular amazonense, como Carrapicho, Raízes Caboclas, Imbaúba, Canto da Mata e para o Boi Bumbá Caprichoso, além de grandes nomes do cenário musical local como Márcia Siqueira e David Assayag. Em 2017, foi premiado no 6º Festival Amazonas de Música com a canção “Remando Estrelas”, em parceria com Valdo Cavalcante. No ano seguinte, também com Valdo Cavalcante, venceu o FECANI (Festival da Canção de Itacoatiara) com a música “Por um Triz”, consolidando-se também no cenário musical. Além disso, Rui é autor do livro de poesias “Anjos e Mistérios”, lançado em 1984. Sua produção literária dialoga diretamente com sua obra plástica, oferecendo uma visão sensível e detalhada da vida amazônica. Como ilustrador, contribuiu com capas de livros, CDs e outras publicações de circulação nacional, como a revista Vogue e o Jornal O Globo. Rui Machado também tem algumas de suas peças integrando acervos importantes em outros países.

A coleção de arte indígena de Rui é bastante interessante, servindo como fonte de estudo para pessoas interessadas na cultura amazônica. Seu ateliê, atualmente localizado no bairro Nossa Senhora das Graças, em Manaus, é um ponto de encontro entre arte e história, além de um local de preservação da memória cultural da região. Como ele mesmo declarou em entrevistas, a arte indígena e a história da Amazônia são patrimônios inestimáveis que precisam ser valorizados e preservados.

Ao longo de sua trajetória, Rui Machado recebeu mais de 25 prêmios e homenagens, incluindo a Medalha do Mérito Cultural Péricles Moraes da Academia Amazonense de Letras em 2011, onde foi saudado por Moacir Andrade e outros intelectuais, que destacaram sua profunda conexão com a cultura regional. A renomada escritora e imortal da Academia Brasileira de Letras (ABL) Nélida Piñon, por diversas vezes, escreveu sobre sua admiração pela obra de Machado. Suas exposições, que já passaram por algumas capitais brasileiras, também chegaram ao exterior, levando a Amazônia para além de suas fronteiras geográficas.



Entre as exposições mais notáveis de Rui, destaca-se “Herança”, realizada no Instituto Cultural Brasil-Estados Unidos (ICBEU) em 2011, onde ele refletiu sobre o conceito de legado cultural dos povos originários das três Américas. O artista sempre enfatiza a importância de preservar e transmitir as tradições amazônicas, seja através da pintura, da música ou da poesia. Suas obras estão espalhadas por coleções particulares e públicas, e ele continua sendo uma referência viva para a arte produzida na região.

Mesmo após décadas de carreira, Rui Machado ainda permanece ativo e produtivo, sempre em busca de novas formas de expressar sua admiração pela Amazônia e seu compromisso com a preservação de sua cultura. Seu trabalho representa uma ponte entre o passado e o presente, entre o tradicional e o contemporâneo, sendo uma voz artística essencial para o entendimento da identidade cultural do povo amazônico.

Hoje, vivendo e trabalhando em Manaus, Rui Machado continua a produzir arte. O artista segue inspirado pela mesma paixão que o motivou na juventude, transformando o mundo à sua volta em poesia visual e sonora. Por meio de sua vasta produção artística, Rui Machado não apenas retrata a Amazônia, mas a interpreta, preserva e celebra, garantindo que sua riqueza cultural seja lembrada por gerações futuras.



Sumário

19

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e a governança ambiental - avaliação de impactos e perspectivas

Cássio André Borges dos Santos
Marckjones Santana Gomes

49

Lei de Responsabilidade Fiscal e Gastos com Pessoal: uma Análise das Capitais da Região Norte

Andreia Brasil Santos
Maria Fernanda Vieira de Oliveira Leite

76

Abordagem hermenêutica acerca dos limites do controle judicial das decisões exaradas pelo Tribunal de Contas no âmbito do julgamento de prestação de contas

João Guilherme Taketomi da Rosa
Bruno de Souza Cavalcante

110

Análise de pareceres emitidos para as prestações de contas dos municípios do estado do Amazonas

Francynne Monteiro Aquino
Manoel Carlos de Oliveira Júnior

129

Posições doutrinárias acerca do Controle de Constitucionalidade das Leis pelos Tribunais de Contas com fundamento na Súmula 347 do STF

Edna Torres Felício
Fábio Diniz de Souza

147

Segurança Pública na mira do Tribunal de Contas do Estado Amazonas: uma análise das prestações de contas dos exercícios de 2015 a 2022

Leandro Beiragrande da Costa
André Luiz Machado das Neves

169

Governança fundiária na Amazônia: a necessidade de uma rede colaborativa de regularização fundiária

Jomar Ricardo Saunders Fernandes
Aldrin Henrique de Castro Rodrigues
Brychtn Ribeiro de Vasconcelos

189

O papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas na promoção de boas práticas na administração pública a partir da inclusão da proteção de dados no índice de efetividade da gestão municipal (IEG-M)

Cyntia Costa de Lima
Lucas Ramos Nobre
Thalita Odeth Ribeiro de Pontes de Souza

221

Plataforma de Dados para Automação das Análises de Prestação de Contas: uma Proposta de Arquitetura para os Tribunais de Contas.

Sheila da Nóbrega Silva

242

A trafegabilidade da BR-319, uma questão convencional e constitucional: impacto humano, social e econômico

Cezar Luiz Bandiera

271

O não-lugar e os serviços públicos: ensaio sobre o uso de meios digitais e inteligência artificial e o impacto na identidade institucional e o risco democrático

Lilian Linhares de Carvalho
Diego Monteiro de Carvalho
Joelma Monteiro de Carvalho

287

Análise comparativa dos indicadores econômico-financeiros dos municípios da região metropolitana de Manaus

Larissa dos Santos Noloves
Izabel Cristina Nogueira Seabra



O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e a governança ambiental: avaliação de impactos e perspectiva

Court of Auditors of the Amazonas State and environmental governance: impact assessment and perspectives

Por Cássio André Borges dos Santos¹

Por Marckjones Santana Gomes²

Resumo: No presente artigo, pretende-se estudar de que forma o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) atua como órgão indutor da governança ambiental, nos âmbitos estadual e municipal, e avaliar se essa atuação proporciona benefícios ambientais para quem vive no Amazonas. Parte-se da abordagem dos conceitos de governança, no contexto da evolução e da consolidação da governança ambiental no Brasil e no mundo. Em seguida, examina-se como o TCE-AM, no seu mister de órgão de controle externo da Administração Pública, contribui (ou pode e deve contribuir) para a tutela da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por fim, apontam-se os sinais do aprimoramento da governança ambiental no Estado do Amazonas, a partir do atuar do TCE-AM, como órgão fiscalizador.

Palavras-chave: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, controle externo, governança ambiental.

Abstract: In the present article, the aim is to study how the Court of Auditors of the State of Amazonas (TCE-AM) acts as an inducer of environmental governance at both the state and municipal levels and to assess whether this role provides environmental benefits for the inhabitants of Amazonas. The approach begins with an examination of governance concepts within the context of the evolution and consolidation of environmental governance in Brazil and worldwide. Subsequently, it analyzes how the TCE-AM, in its role as an external control body of the Public Administration, contributes (or can and should contribute) to the protection of an ecologi-

- 1 Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP. Especialista em Direito Civil pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Professor de Graduação e Pós-Graduação da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas - ED/UEA. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas - TJAM. Desembargador Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas - TRE-AM (biênio 2024/2026). cadred@uol.com.br.
- 2 Especialista em Direito Público pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA. Pós-graduando em MBA em Relações Institucionais, Governamentais e Compliance pela Escola de Contas Públicas do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas - ECP/TCE/AM e pela UNIALFA/FADISP. Graduado em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA. Professor de Graduação da Faculdade Santa Teresa - FST. Advogado. marckjonesgomes@gmail.com.

cally balanced environment. Finally, it identifies the indicators of the enhancement of environmental governance in the State of Amazonas resulting from the TCE-AM's oversight activities.

Keywords: Court of Auditors of the Amazonas State, external control, environmental governance.

INTRODUÇÃO

Historicamente, a exploração econômica dos recursos no Brasil se deu em prejuízo do meio ambiente e, por conta disso, ainda persiste a ideia ultrapassada de que a preservação ambiental é um entrave ao desenvolvimento econômico. Isso explica o menoscabo com a preservação da Floresta Amazônica, relativamente à sua flora, fauna, bacia hidrográfica e solo; em que pese a consolidação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, previstas na legislação ambiental.

É nesse contexto que este estudo, com fundamento nas normas do direito ambiental, analisa de que forma o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) se transmuta em órgão indutor da governança ambiental nos âmbitos estadual e municipal, na medida em que faz o controle externo da atividade finalística dos órgãos públicos responsáveis pela preservação do meio ambiente, tais como as Secretarias Estadual e Municipais de Meio Ambiente, os Fundos de Meio Ambiente, o Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM) e a Fundação Amazonas Sustentável (FAS).

Nessa toada, fez-se um recorte epistemológico no sentido de delimitar este estudo à atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, como órgão fiscalizador da atuação finalística dos órgãos da Administração Pública, direta e indireta, do Estado e dos municípios, ante o atual cenário de degradação do bioma amazônico.

Daí por que este estudo correlaciona as teorias ambientais, que se refletem em normas constitucionais, legais e infralegais, e em compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, com a jurisprudência do TCE-AM, com o intento de lançar luz sobre um tema atual e relevante, inevitável para a manutenção e a existência



da maior floresta tropical do mundo, em meio à emergência climática que se vivencia em todo o planeta.

Nesse sentido, através da tarefa de fiscalizar a atuação finalística dos órgãos de meio ambiente estadual e municipal, o TCE-AM acaba por disseminar práticas de governança ambiental em todo o território do estado do Amazonas, promovendo a integração entre órgãos instituídos para preservação ambiental, inclusive nos municípios de pequeno porte.²

Com efeito, divide-se este artigo em quatro capítulos, nos quais se discorre acerca das definições de governança, especialmente no que tange à ideia de governança ambiental no Brasil (e no âmbito global), correlacionada com as atribuições do Tribunal de Contas, como órgão de controle externo da Administração Pública estadual e municipal, relativamente à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesta pesquisa, adotou-se uma abordagem qualitativa, por meio do método analítico, que emprega a revisão bibliográfica como procedimento metodológico central. A pesquisa teórica, ou bibliográfica, se deu por meio da consulta a periódicos, coletâneas, teses, dissertações e livros. Foram utilizadas técnicas de pesquisa específicas das investigações teóricas e qualitativas. O procedimento para a construção dos dados envolveu um levantamento amplo das fontes disponíveis, seguido de uma análise preliminar e hierarquização baseada em critérios de relevância acadêmica e coerência com os conceitos chave das teorias e dos autores selecionados para fundamentar teoricamente a pesquisa.

1. GOVERNANÇA: DA CORPORATIVA À PÚBLICA

A expressão “governança corporativa” emergiu originalmente nas décadas de 1980 e 1990. No entanto, sua ascensão ganhou notoriedade significativa após os grandes escândalos corporativos envolvendo algumas das maiores empresas do mundo nos primeiros anos dos anos 2000, particularmente os casos emblemáticos da Enron, World Com e Parmalat, entre outros escândalos bancários. Esses incidentes destacaram a necessidade premente de práticas

institucionais que priorizem a transparência, a ética e a segregação de funções dentro das empresas.³

Especificamente no que se refere ao setor público, o vocábulo governança começou a frequentar reflexões jurídicas com maior intensidade a partir dos anos 90 do século XX, em especial como uma forma de designar uma gestão pública mais racional e que se pautasse por uma maior proximidade com os cidadãos, fruto da pressão por reformas administrativas enfrentada por boa parte do mundo ocidental no referido período, que inclusive culminou, no Brasil, na Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que buscou incorporar a dimensão da eficiência na administração pública.⁴

Nardes, Altounian e Vieira aduzem que a governança pública é um ótimo instrumento para frear a ação dos maus gestores, sendo possível que haja boa gestão com má governança, mas é muito difícil que exista má gestão em contexto de boa governança. Ainda segundo os autores, sem governança é pouco provável que os interesses identificados reflitam as necessidades dos cidadãos, as soluções propostas sejam as mais adequadas e os resultados esperados impactem positivamente a sociedade.⁵

Há de se frisar que governança não se trata de um modismo recente que possui o mesmo significado de gestão, pois enquanto a governança é uma função direcionadora, com fundamento em evidências e levando em conta o interesse público, que é supremo, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos, isto é, recebe o direcionamento superior e se preocupa com a qualidade da implementação desta direção, com eficácia e eficiência.⁶

Segundo Marçal Justen Filho, não existe um modelo único e padronizado para a governança pública, mas há soluções práticas distintas, cuja adoção é aceitável na medida que a escolha implante os mecanismos e procedimentos necessários. A escolha

3 VEIRA, Solange Paiva; MENDES, André Gustavo Salcedo Teixeira. Governança Corporativa: Uma Análise de sua Evolução e Impactos no Mercado de Capitais Brasileiro. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p. 109.

4 CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Governança pública na administração contemporânea. Tese de Doutorado (Direito do Estado), Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Direito, São Paulo, 2017, p. 58.

5 NARDES, João Augusto Riveiro.; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian Altounian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. Governança Pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 162.

6 JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Epub.



dos mecanismos organizacionais e das soluções funcionais dependerá inclusive das características da entidade envolvida, das suas atribuições e das circunstâncias que a rodeiam.⁷

Nessa esteira, importante ressaltar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, plano de ação declarado pelos chefes de Estado e de Governo e altos representantes reunidos na sede das Nações Unidas em Nova York de 25 a 27 de setembro de 2015, relativa aos novos objetivos de desenvolvimento sustentável globais.⁸

A visão declarada na Agenda 2030, em seu item 9, menciona um mundo em que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito são essenciais para o desenvolvimento sustentável, incluindo crescimento econômico inclusivo e sustentado, desenvolvimento social, proteção ambiental e erradicação da pobreza e da fome.

Quanto à Agenda em sentido estrito, fora reconhecida, conforme item 35, a necessidade de construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas que ofereçam igualdade de acesso à justiça e que são baseadas no respeito aos direitos humanos, em um efetivo Estado de Direito e boa governança em todos os níveis e em instituições transparentes, eficazes e responsáveis. Ademais, houve o comprometimento em ampliar e fortalecer a voz e a participação dos países em desenvolvimento na tomada de decisão econômica, definição de normas internacionais e governança econômica global.

Dessa forma, a ampliação e o fortalecimento da participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global consta dentre os itens do objetivo 16, declarado na Agenda 2030. Ademais, o item 88 menciona que os órgãos de governança relevantes devem tomar medidas para avaliar o apoio à implementação da referida Agenda e informar sobre os progressos e obstáculos.

Assim, os objetivos e metas da Agenda 2030 têm impulsionado mudanças significativas na estrutura jurídico-política da sociedade internacional. Diante dos desafios globais compartilhados, a comunidade internacional precisa enfrentá-los de forma conjunta,

7 Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2023.

8 Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <<https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2023.



promovendo uma participação ampla e utilizando ferramentas dinâmicas para alcançar resultados eficazes e tratamentos adequados. A cooperação emerge como um elemento crucial para integrar as diversas relações entre os atores envolvidos na realização dessas metas.⁹

Por sua vez, a Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas (Commission on Global Governance) define “governança” como a totalidade dos modos pelos quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus assuntos comuns. Nessa toada, a cooperação pode ser entendida como a união de esforços entre entidades estatais centrais ou subnacionais, empreendedores e sociedade civil.¹⁰

O conceito de boa governança abrange oito características: participação, estado de direito, transparência, responsabilidade, orientação por consenso, igualdade e inclusividade, efetividade e eficiência, e suporte à auditoria. A governança foca no processo decisório e nos objetivos das políticas públicas, influenciando diretamente a direção do desenvolvimento nacional.¹¹

Portanto, na perspectiva da governança, o Estado não apenas exerce seu papel constitucional de governar com competência e responsabilidade, mas também atua como coordenador estratégico e orientador das capacidades dos diversos atores sociais na direção desejada. Nesse contexto, o agravamento dos problemas ambientais, aliado aos desafios contemporâneos, evidencia que a melhoria da estrutura de governança ambiental nos países não é uma escolha, mas uma necessidade urgente.¹²

2. A GOVERNANÇA AMBIENTAL BRASILEIRA E INTERNACIONAL

A governança ambiental é definida como o arcabouço institucional de regras, instituições, processos e comportamentos que

9 GRANZIERA, Maria Luiza Machado; CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves da. A pobreza humana frente à ausência de moradia e ao acesso aos serviços básicos: a atuação dos entes subnacionais e poder local em São Paulo, como meio para o alcance do ODS 1 E Meta 1.4. In: Paradiplomacia ambiental - Agenda 2030: environmental paradiplomacy. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2020, p. 301.

10 op. cit.

11 ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

12 DE MOURA, Adriana Maria Magalhães (org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016, p. 9.



influenciam a maneira como os poderes são exercidos no âmbito de políticas ou ações relacionadas às interações da sociedade com o sistema ecológico.¹³

No contexto internacional, a governança ambiental global emergiu como um mecanismo fundamental ao longo de um caminho extenso para enfrentar esses desafios. É definida como o conjunto de organizações, instrumentos de políticas, mecanismos de financiamento, regras, procedimentos e normas que regulam os processos de proteção ambiental em escala global.¹⁴

Ou seja, ao abordar governança ambiental, enfatiza-se um conceito que vai além de simples estruturas de gestão. Ela pode ser desdobrada em várias dimensões, incluindo sua instrumentalidade e o compartilhamento através da participação ampliada em todos os processos, o que requer o engajamento ativo de todos os stakeholders em agendas focadas na cooperação e consenso.¹⁵

Vale ressaltar que a intervenção estatal no manejo dos recursos naturais no Brasil teve início logo após a chegada dos portugueses ao território brasileiro, consolidando-se durante o período colonial com o sistema de Sesmarias, estabelecido pela Coroa Portuguesa para controlar o acesso e o uso da terra. Com a efetivação da colonização a partir de 1530, foi introduzido o sistema de Capitânicas, como uma forma de expandir a ocupação territorial sem onerar a Coroa Portuguesa, transferindo os custos para os donatários locais.¹⁶

A legislação portuguesa, desde as Ordenações Afonsinas do século XV, refletia uma preocupação com a conservação das florestas, impondo penalidades para o corte ilegal de árvores. No entanto, a efetividade dessas leis no Brasil colonial foi limitada pela priorização do lucro imediato e pela exploração predatória dos recursos naturais, especialmente do pau- brasil, resultando na devastação das matas costeiras.¹⁷

13 CAVALCANTI, Clóvis. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, Vol. 1: 1-10, 2004, p. 1.

14 NAJAM, Adil; PAPA, Mihaela; TAIYAB, Nadaa. Global environmental governance: a Reform Agenda. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2006, p. 3.

15 HAUSELMAN, P. & VALLEJO, N. 2005. Governança por Múltiplos Interessados: Um Guia Breve, Suíça: Environmental Consulting, Secretaria de Estado da Economia - SECO. JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. Ciência & Saúde Coletiva 17(6), p. 1471.

16 DINIZ, Mônica. 2005. Sesmarias e posses de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. Revista Eletrônica do Arquivo do Estado de São Paulo. Ed. 2, jun./2005.

17 PRADO JUNIOR, Caio. História econômica do Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998.



No século XIX, medidas legislativas foram implementadas para tentar controlar o desmatamento e regular o uso dos recursos naturais, como o Código Criminal de 1830, que estabeleceu sanções para o corte ilegal de árvores. Em 1920, o Brasil promulgou um Código Florestal pioneiro, o Decreto nº 23.793, que introduziu a reserva legal, exigindo a preservação de uma porção significativa da vegetação nativa nas propriedades rurais.¹⁸

No contexto das mudanças econômicas e sociais, como o ciclo da mineração no século XVIII e o desenvolvimento da agricultura de exportação no século XIX, a governança ambiental no Brasil foi caracterizada por um enfoque predominantemente punitivo e regulatório, com pouca atenção à sustentabilidade a longo prazo dos recursos naturais. A ênfase estava na maximização da produtividade e no desenvolvimento econômico, refletindo uma visão utilitarista e frequentemente predatória das elites rurais e dos interesses econômicos dominantes.¹⁹

Em resumo, da chegada dos portugueses ao Brasil até o século XX, as políticas ambientais foram moldadas por normas e leis focadas no controle e na exploração dos recursos naturais, com pouco ênfase na proteção ambiental a longo prazo. Segundo João Batista Drummond Câmara, esse período histórico consolidou estratégias de governança baseadas no comando e controle, fortalecendo o poder das elites na gestão dos recursos e na ocupação do território brasileiro, resultando em políticas fragmentadas e desconectadas do contexto ecossistêmico integrado.²⁰

Logo, resta evidente que o crescimento econômico do Brasil foi ecologicamente incorreto desde a exploração do pau-brasil, mantendo-se durante o desenvolvimento de monoculturas, como as que embasaram os ciclos da cana-de-açúcar e do café, em processos que devastaram florestas como a Mata Atlântica. Consequentemente, a evolução da governança ambiental refletiu uma cultura utilitarista, caracterizada por baixos investimentos em

18 AHRENS, Sonke. 2003. O "novo" código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais. In: Congresso Florestal Brasileiro, 8., 2003, São Paulo. Benefícios, produtos e serviços da floresta: oportunidades e desafios do século XXI. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003.

19 SÉGUIN, Elida; CARRERA, Francisco. Lei de crimes ambientais. Rio de Janeiro: Adcoas, 1999.

20 CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. Revista de Sociologia e Política, v. 21, nº 46: 125-146 jun. 2013, p. 126. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000200008>>. Acesso em: 28 jun. 2024.



pesquisa e tecnologia para práticas sustentáveis, comprometendo o desenvolvimento sustentável.²¹

Clóvis Cavalcanti, economista ecológico e pesquisador social, ensina que a questão central reside na perspectiva estreita e de curto prazo que prioriza a economia acima de qualquer outra consideração. Essa perspectiva infiltrou-se poderosamente em todos os níveis de governo no país, permeando a sociedade como um todo. Isto é, o medo generalizado de contrariar as expectativas dos agentes econômicos leva ao triunfo de uma visão míope e produtivista, que favorece o crescimento a qualquer custo, em detrimento dos sentimentos ambientalistas da comunidade comprometida com um desenvolvimento responsável e ecologicamente viável. Assim, segundo o autor, é evidente que a gênese dos problemas ambientais decorre amplamente da disparidade entre a forma como a natureza opera e a maneira como o homem pensa.²²

Nessa esteira, as mudanças no papel do Estado ao longo das diferentes fases políticas do Brasil, incluindo períodos de centralização e descentralização, autoritarismo e democracia, tiveram um impacto limitado na mitigação da degradação ambiental. O crescimento econômico influenciou a formulação de políticas públicas e os padrões de consumo, afetando a relação da sociedade brasileira com a natureza. Dessa forma, o Brasil contemporâneo enfrenta desafios significativos para superar um modelo histórico de políticas públicas utilitaristas e predatórias, buscando redefinir seu papel global como defensor dos princípios do desenvolvimento sustentável.²³

Em resumo, o processo de desenvolvimento no Brasil tem acarretado uma série de graves problemas ecológicos, os quais são frequentemente negligenciados como questões de menor importância. Isso significa que há uma falta de cumprimento das leis de proteção ambiental e das regras de boa governança no país. Os custos ecológicos não são devidamente reconhecidos em sua real dimensão como um débito significativo na contabilidade da renda nacional. Ou seja, o modelo tradicional de exploração de recursos naturais no Brasil é extrativista, predatório e colonialista.²⁴

21 op. cit.

22 op. cit.

23 op. cit.

24 op. cit.

Apenas a partir de 1981, com a promulgação da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, ficou marcado o primeiro passo em direção a um paradigma jurídico-econômico que abordasse de forma holística a terra, suas florestas e os processos ecológicos essenciais a ela associados. Este movimento inicial, incerto e possivelmente insincero, teve início durante o regime militar, mas ganhou ímpeto com a redemocratização em 1985, culminando em uma extraordinária aceitação da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88).²⁵

Dessa forma, é imperioso atentar-se ao fato de que o artigo 225 da CRFB/88 expressa que é dever do Poder Público e da coletividade, juntos, defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. As ações conjuntas são necessárias porque os danos e a poluição ambientais não se limitam às fronteiras de uma cidade, estado ou país, tornando-se, assim, responsabilidade de todos.²⁶

Ensina o professor Luiz Henrique Lima que a Constituição de 1988 conferiu ao meio ambiente o status de direito fundamental da pessoa humana, dedicando-lhe todo um capítulo no título reservado à ordem social e permeando a Carta com numerosos conceitos e referências relacionadas às questões ambientais. Trata-se de um direito fundamental de terceira geração, que consagra o princípio da solidariedade e materializa poderes de titularidade coletiva. Assim, na extensa e conturbada história constitucional brasileira, a Carta de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental.²⁷

O supracitado dispositivo constitucional estabelece os princípios gerais em relação ao meio ambiente e prevê que nas condutas e atividades prejudiciais ao meio ambiente, tanto pessoas físicas quanto jurídicas estão sujeitas a sanções penais e administrativas. Além disso, o seu parágrafo 3º estabelece que, independente dessas sanções, há a obrigação de reparar o dano causado,

25 BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007, parte II, p. 57-58.

26 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jun. 2024.

27 LIMA, Luiz Henrique. Atuação do Tribunal de Contas da União no Controle Externo da Gestão Ambiental. In: Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Adriana Maria Magalhães de Moura (org.). Brasília: Ipea, 2016, p. 46.



reforçando o compromisso de responsabilidade ambiental no ordenamento jurídico brasileiro.²⁸

O Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o artigo 225 da CRFB/88, que fundamenta normativamente o Estado de Direito e a governança ambiental, entendeu que se trata de uma estrutura jurídica complexa composta em duas direções normativas. A primeira direção é voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando uma perspectiva intergeracional. A segunda está relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto.²⁹

É dizer, a ordem constitucional do meio ambiente, que se materializa no dever de proteção do Estado brasileiro, se impõe como limite substantivo ao atuar do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Isso significa que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, exemplificado pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e pelos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem refletir os princípios normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo.³⁰

Em 22 de maio de 2023, o STF, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 623, entendeu que, ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225), a Constituição Federal exige a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. Essa exigência fundamenta-se em duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental.³¹

Ademais, merecem destaque os direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Como ilustração, tem-se

28 op. cit.

29 Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.757. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de julgamento: 13 dez. 2022. Publicação DJE: 17 mar. 2023.

30 op. cit.

31 Supremo Tribunal Federal (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de julgamento: 22 maio 2023; Publicação DJE: 18 julho 2023.

a Conferência das Partes (COP), órgão supremo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), que reúne anualmente os países- partes em conferências mundiais com o objetivo de tomar as decisões necessárias para promover a efetiva implementação da Convenção e outros instrumentos jurídicos que possam ser adotados. Dentre as diversas Conferências das Partes (COPs), acordos e protocolos, destacam-se o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.³²

O Protocolo de Quioto, negociado em 1997, entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, após a ratificação por 55 países, responsáveis por 55% das emissões de gases de efeito estufa. O Brasil ratificou o documento em 23 de agosto de 2002, tendo sua aprovação interna se dado por meio do Decreto Legislativo nº 144 de 2002. Este documento previa a obrigação dos países-membros em reduzir as emissões de gases de efeito estufa em, no mínimo, 5,2% em relação aos níveis de 1990, no período de 2008 a 2012. Para tanto, indicava mecanismos de mercado baseados na diminuição da quantidade de gases de efeito estufa lançados e na capacidade de fixação do carbono existente na atmosfera por países com grandes reservas florestais.³³

O Acordo de Paris foi negociado na 21ª Conferência das Partes (COP21) da UNFCCC, e ratificado no Brasil através do Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017. Seu principal objetivo é fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e melhorar a resiliência dos países em relação aos seus impactos. O Acordo foi aprovado pelos 195 países-partes da UNFCCC, que se comprometeram a limitar o aumento da temperatura média global em 1,5°C acima dos níveis pré-industriais ou mantê-la em valores bem menores do que 2°C acima dos níveis pré-industriais.³⁴

A New Distribution Capability (NDC) do Brasil compromete-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 em

32 DA SILVA, Andressa Pompeu; CAOVILO, Maria Aparecida Lucca; PEREIRA, Reginaldo. Governança Ambiental Transnacional em Tempos de Radicalização do Neoliberalismo e de Mudanças Climáticas: Perspectivas a Partir da Metáfora dos Regimes Planetários. *Direito Público*, 18(97), p. 262.

33 op. cit.

34 Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017 - Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília, DF, 2017.



relação aos níveis de 2005. As medidas incluem aumentar a participação de fontes renováveis no mix energético para 45%, melhorar a eficiência energética e alcançar zero desmatamento ilegal na Amazônia até 2030, além de restaurar milhões de hectares de florestas e pastagens degradadas.

No entanto, observou-se nos últimos anos um cenário desafiador caracterizado pelo enfraquecimento das políticas de preservação ambiental e controle do desmatamento. Esse panorama se refletiu na legislação que reduz a proteção de áreas naturais e a demarcação de terras indígenas, bem como na diminuição de recursos destinados à fiscalização ambiental e na implementação de projetos de infraestrutura sem a devida avaliação de impacto ambiental estratégico. Esses elementos ressaltam a necessidade urgente de fortalecer a governança ambiental e assegurar a implementação eficaz das políticas públicas de sustentabilidade e mitigação das mudanças climáticas, em conformidade com os compromissos assumidos internacionalmente e os princípios constitucionais do Brasil.

Para tanto, é fundamental compreender as ambiguidades nos processos econômicos e sociais que influenciam as políticas públicas no Brasil. A governança ambiental, embora consolidada, ainda necessita de melhorias na gestão institucional, representatividade social e integração com outras políticas públicas para enfrentar os desafios contemporâneos. O que ocorre no Brasil, e continua a ocorrer mesmo agora, contradiz os princípios e referências da boa governança ambiental. Construir um arcabouço de leis, regras e instituições não é um desafio extraordinário, e o Brasil conseguiu fazer. No entanto, o que realmente importa é a efetiva aplicação das normas existentes e o respeito às decisões judiciais baseadas nelas. Nesse aspecto, a experiência nacional é lamentável.³⁵

Logo, percebe-se que a governança emerge como um elemento crucial diante dos desafios ambientais globais que afetam a humanidade. A gestão das consequências de desastres e catástro-

35 op. cit.t

fes ambientais evidencia a imperativa necessidade de consenso e coordenação em escala global. Assim, um desafio substancial reside na promoção de acordos fundamentados em interesses comuns que fortaleçam as políticas públicas ambientais, visando mitigar os impactos de práticas prejudiciais ao meio ambiente. Contudo, observa-se uma dinâmica decisória global que, atualmente, tende a priorizar os interesses de uma minoria em detrimento do bem comum planetário.³⁶

Vê-se que os problemas associados a desastres naturais, emergência climática, segurança alimentar, recursos hídricos e perda de biodiversidade têm se intensificado, demandando respostas eficazes. Nesse contexto, aprimoramentos na governança ambiental devem ser integrados aos processos decisórios, visando alcançar maior consenso na abordagem dos problemas ambientais emergentes e no desenvolvimento de estratégias sustentáveis. Isso requer participação descentralizada e corresponsável, promovendo atuação em rede e integração entre os diversos atores envolvidos, inclusive os tomadores de decisão.³⁷

3. O TRIBUNAL DE CONTAS COMO ÓRGÃO INDUTOR DA GOVERNANÇA AMBIENTAL EM NÍVEL ESTADUAL E MUNICIPAL

A governança ambiental no Brasil apresenta características comparativamente avançadas. Porém, conforme ensinamentos do professor e ministro do Superior Tribunal de Justiça, Herman Benjamin, historicamente, a natureza, valorizada como recurso natural ou vista como obstáculo à geração de riqueza e emprego, tem sido uma das principais vítimas diretas ou colaterais da “luta pelo poder”. Segundo o autor, este cenário não é surpreendente, uma vez que não se poderia esperar um comportamento mais atencioso em relação à natureza do que aquele que os seres humanos reservam aos seus semelhantes. De fato, conclui o autor, quem

36 GRANZIERA, Maria Luiza Machado; RIANI, Rhiani Salamon Reis. A cooperação internacional para sociedades inclusivas: a construção de capacidades multinível e multiatores no contexto da Agenda 2030. In: Paradiplomacia ambiental - Agenda 2030: environmental paradiplomacy. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2020, p. 303.

37 op. cit.



não é capaz de valorizar e preservar a vida de sua própria espécie, certamente estará insensível à razão que clama pela proteção dos outros seres vivos não humanos e das bases ecológicas.³⁸

Dessa forma, embora seja uma realidade legislativa e jurisprudencial no Brasil, a governança ambiental requer vontade política e uma conscientização sobre o papel vital dos recursos ecossistêmicos para a vida, envolvendo uma ampla gama de atores políticos.

Nessa perspectiva, alguns atributos essenciais para aprimorar a governança ambiental no setor público incluem economicidade, transparência e prestação de contas para a sociedade (accountability), capacidade de execução para cumprir o planejado ou as metas estabelecidas, e responsividade para oferecer respostas eficazes aos problemas dentro de prazos adequados.³⁹

A partir disso, se torna essencial o exercício do controle externo da gestão pública, estabelecido pelo modelo dos Tribunais de Contas, que remonta ao período de 1890. As referidas Cortes de Contas são concebidas como órgãos independentes e imparciais para a análise das contas públicas.⁴⁰

O controle externo abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, conforme estabelecido na CRFB/88. Realizado pelo Poder Legislativo com o suporte do Tribunal de Contas, inclui o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos da Administração Pública direta e indireta, na qual se incluem também fundações e sociedades mantidas pelo Poder Público (artigo 71, inciso II, da CRFB/88).

Esse escopo se estende a todas as empresas nas quais a União tenha participação, majoritária ou minoritária. Embora a titularidade do controle das contas públicas seja do Poder Legislativo, conforme a CRFB/88, os Tribunais de Contas brasileiros não estão subordinados às Casas Legislativas, exercendo suas atribuições constitucionais com autonomia e independência. Essa estrutura

38 op. cit.

39 op. cit.

40 SANT'ANNA, Ronaldo Nascimento de. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia como órgão indutor da governança pública nos Municípios: corolário do princípio constitucional da eficiência. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2018, p. 47.

das Cortes de Contas no Brasil incorpora mecanismos de governança similares aos adotados em países europeus e americanos.⁴¹

O professor Luiz Henrique Lima ressalta que nos albores da República, Ruy Barbosa, ministro da Fazenda do governo provisório republicano, ao propor a criação do Tribunal de Contas, efetivada pelo Decreto nº 966-A, de 1890, e confirmada, por sua influência, na primeira Constituição republicana, de 1891, jamais imaginaria que, no início do século XXI, essa instituição de controle externo das contas públicas estaria profundamente envolvida com temas como mudanças climáticas globais, desflorestamento, licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura, gestão de recursos hídricos e biodiversidade.⁴²

O controle externo da gestão ambiental pública, realizado pelos Tribunais de Contas, é essencialmente de natureza patrimonial, focado na preservação do patrimônio ambiental, e operacional, relacionado à efetividade das políticas públicas ambientais. Embora o critério da legalidade esteja sempre presente nas fiscalizações do respectivo Tribunal, na área ambiental ganham destaque os exames da legitimidade e da economicidade. Considerando que também responsabilidade institucional da Corte de Contas realizar inspeções e auditorias operacionais nas suas unidades jurisdicionadas, a gestão ambiental como um todo será avaliada quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade.⁴³

Em outras palavras, o artigo 70 da CRFB/88 prevê variados tipos de fiscalização que devem ser realizadas por instituições de controle, preferencialmente de forma preventiva. Entre as fiscalizações destaca-se a que abrange os maiores patrimônios do Estado brasileiro, essenciais para garantir a vida no planeta, como a Floresta Amazônica brasileira.

Em atenção à cooperação para a gestão ambiental, na forma do artigo 23 da CRFB/88, os entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - têm o dever de preservar e restaurar processos ecológicos, promovendo o manejo ecológico dos ecossistemas (artigo 225, § 1º, inciso I, da CRFB/88); de definir

41 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 1035- 1036.

42 op. cit.

43 op. cit.



espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos (artigo 225, § 1º, inciso III, da CRFB/88); de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (artigo 225, § 1º, V, da CRFB/88); e de proteger a fauna e a flora (artigo 225, § 1º, inciso VII, da CRFB/88).⁴⁴

Apesar do papel inegável de todos os entes federados, é fundamental destacar que o desafio central da governança reside em fomentar o desenvolvimento nacional por meio dos entes federativos mais próximos da população beneficiada pelas políticas governamentais, ou seja, os municípios.⁴⁵

Destarte, é importante que os municípios desempenhem um papel central nas políticas públicas ambientais, sendo essencial aprimorar o diálogo com esses atores, reconhecendo sua diversidade e capacidades. Nesse viés, a participação da população nos municípios é viável, dada sua proximidade com os gestores locais. É a partir do nível local que podem surgir diversas soluções alternativas, não apenas para os desafios locais, mas também para a reconstrução da interação entre Estado, natureza e sociedade.⁴⁶

Nesse íterim, é necessário estabelecer uma relação entre as atribuições constitucionais destinadas aos órgãos de controle externo e os princípios de governança ambiental. Essa interação confere às Cortes de Contas, que possuem a capacidade de exigir políticas de fiscalização que incorporem a governança ambiental como um atributo essencial na gestão dos municípios.⁴⁷

Assim, é urgente e necessário criar um ambiente íntegro que favoreça a cultura da governança ambiental, inclusive nos órgãos, entidades e municípios de pequeno porte. Esse processo envolve a importante atuação dos Tribunais de Contas, desde a dimensão pedagógica de suas decisões até sua intenção punitiva e de reparação do dano ao erário. No entanto, esse papel das Cortes de Contas deve ser continuamente monitorado e exigido para assegurar a efetividade da governança ambiental.

44 op. cit.

45 op. cit.

46 LEME, Taciana. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. Planejamento e Políticas Públicas, n. 35, jul/dez. 2010, p. 50.

Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196/191>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

47 op. cit.



4. A ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

Interligando a teoria à realidade factual, frisa-se que atualmente cientistas têm alertado que a Amazônia pode estar se aproximando de um ponto crítico de não retorno, com áreas da floresta já demonstrando perda de capacidade de recuperação. Portanto, é elementar evitar que a Amazônia alcance esse limiar, pois isso desencadearia uma série de efeitos em cascata, levando a um colapso climático com impactos sem precedentes.⁴⁸

Com 1.571.000 km², o Amazonas, maior estado brasileiro, representa 38% da Amazônia Legal e 20% de todo o Bioma continental. O estado destaca-se por possuir 1.447.345,5 km² cobertos por florestas, o que representa importantes ativos para o desenvolvimento econômico e social, bem como para a conservação da biodiversidade. Desse total, mais da metade encontra-se legalmente protegida, conferindo diferenciais estratégicos no contexto do desenvolvimento sustentável. O Amazonas possui 30,21% do território em unidades de conservação (UCs), abrangendo as UCs federais (16,96%), estaduais (12,05%) e municipais (1,19%), totalizando 47,2 milhões de hectares.⁴⁹

A Constituição do Estado do Amazonas atribuiu ao Estado e aos Municípios o dever de gestão do uso e da proteção dos recursos florestais, visando assegurar o aproveitamento racional desses recursos. O artigo 230 estipula que, para garantir o equilíbrio ecológico e os direitos defendidos no artigo 229, cabe ao Estado e aos Municípios, entre outras medidas, promover a educação ambiental e difundir as informações necessárias à conscientização pública sobre as causas relacionadas ao meio ambiente; prevenir e eliminar as consequências prejudiciais do desmatamento, da erosão, da poluição sonora, do ar, do solo, das águas e de qualquer ameaça ou dano ao patrimônio ambiental; e proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função

48 Carta pelo Futuro: chega de fogo na Amazônia. Greenpeace Brasil. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/apoie/chega-de-fogo-na-amazonia/>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

49 Unidades de Conservação do Amazonas: histórico, presente e futuro. 1ª ed. Manaus, AM: Fundação Amazonas Sustentável (FAS), 2020, p. 22.



ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.⁵⁰

Nessa esteira, a dimensão ambiental da atuação do TCE-AM envolve múltiplos aspectos, a exemplo do exame da legalidade, economicidade e eficácia da gestão dos órgãos do Sisnama, da fiscalização de entes públicos com atividades de impacto ambiental e do controle da conformidade na aplicação de recursos repassados e de financiamentos a particulares e renúncia de receitas.

Para atender aos supracitados aspectos, o TCE-AM possui uma estrutura técnica especializada para a área ambiental. O Ministério Público de Contas do Amazonas, que atua junto ao TCE-AM, possui sua Coordenadoria específica para Meio Ambiente. Ademais, a estrutura organizacional do TCE-AM inclui a Diretoria de Controle Externo Ambiental (DICAMB), cujo objetivo é acompanhar as atividades pertinentes à fiscalização da preservação e conservação do patrimônio ecológico do Estado do Amazonas.⁵¹

Ressalta-se que a DICAMB, instituída em 10 de março de 2010, tem a função de formular, sistematizar, planejar e propor ações, desenvolver metodologias para a defesa e preservação do meio ambiente, bem como criar e manter atualizada uma base de dados dos entes auditados. A produção técnica da mencionada diretoria especializada compreende a realização de auditorias operacionais ambientais, a propositura e análise de representações, e a atuação específica em instruções processuais de prestação de contas.⁵²

Diante disso, o Conselheiro Júlio Assis Corrêa Pinheiro destaca que o TCE-AM foi pioneiro na implementação do Controle Ambiental Preventivo a partir de 2010. Segundo o Conselheiro, foi reconhecida a importância de adotar medidas de accountability para preservar os biomas, tanto os conservados quanto os degradados ao longo de décadas de negligência com o patrimônio ambiental. Essas ações, conclui o Conselheiro, são agora reco-

50 AMAZONAS. [Constituição (1989)]. Constituição do Estado do Amazonas. Manaus: Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, 1989.

51 Estrutura Organizacional. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?page_id=41004>. Acesso em: 02 jul. 2024.

52 Auditoria Ambiental. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Disponível em: <<https://boaspraticas.atricon.org.br/auditoria-ambiental/>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

nhecidas internacionalmente como parte das práticas e monitoramento das políticas públicas para a proteção do ecossistema.⁵³

Ainda no âmbito do controle externo, o Manual de Auditoria Ambiental do TCE-AM estipula que a atuação das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFSs) na área ambiental visa garantir que os resultados de suas auditorias tenham impacto substancial em diversas questões ambientais. Dessa forma, por meio de suas auditorias e em colaboração com a governança local, as EFSs têm o potencial de oferecer contribuições significativas para o progresso nacional, supervisão, implementação e identificação de oportunidades de melhoria em relação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).⁵⁴

Compete ao TCE-AM, no âmbito do controle externo, apreciar e emitir parecer sobre as Contas prestadas anualmente pelo governador estadual e pelos prefeitos municipais. As Contas de Governo, também denominadas contas de desempenho ou contas de resultado, referem-se à atuação do chefe do Poder Executivo como agente político. A competência para julgar as referidas contas é da Casa Legislativa (Poder Legislativo), após a emissão do Parecer Prévio pelo TCE-AM.⁵⁵

Na apreciação das Contas de Governo do Estado do Amazonas relativas ao exercício de 2022, o TCE-AM registrou ressalvas que demandaram a adoção de providências pelo Poder Executivo no exercício posterior. Entre essas ressalvas, destaca-se a que aborda a necessidade de uma gestão financeira, de recursos humanos e materiais adequada e contingente para as ações de controle no enfrentamento às queimadas ilegais. Segundo o Relator, Conselheiro Mario Manoel Coelho de Mello, esta medida se fez necessária devido à desproporcionalidade dos recursos disponíveis, à falta de razoabilidade e ao risco iminente de ineficácia

53 Artigo: As questões socioambientais e os Tribunais de Contas do país. Ouvidoria TCE-AM. Disponível em: <<https://ouvidoria.tce.am.gov.br/?p=7883>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

54 Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Manual de Auditoria Ambiental. Secretaria de Controle Externo - SE-CEX. Departamento de Auditoria Ambiental. Maio/2019, p. 24. Disponível em: <<https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/10-Portal-SECEX-Manual-de-Auditoria-Ambiental-1.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

55 Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826 - Distrito Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. Redator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Data de Julgamento: 10 ago. 2016. Publicação DJE: 24 ago. 2017.



das ações dos órgãos de gestão e de polícia ambiental, comprometendo, assim, o programa de meio ambiente e sustentabilidade.⁵⁶

Além da apreciação das contas de governo, o TCE-AM tem a atribuição de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, incluindo ainda todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidades que resultem em prejuízo ao erário público, nos termos do artigo 40, inciso II, da Constituição do Estado do Amazonas, combinado com o artigo 1º, inciso II, da Lei nº 2.423/1996, a Lei Orgânica do TCE-AM (LO-TCE-AM). Essa atribuição abrange, por exemplo, a prestação de contas das Secretarias Estadual e Municipais de Meio Ambiente, dos Fundos de Meio Ambiente, do IPAAM, e da FAS, dentre outros, inclusive no que tange à atuação finalística desses órgãos.⁵⁷

Isto é, os órgãos ambientais que manejam recursos públicos devem prestar ao TCE-AM as suas contas de gestão (também denominadas contas de ordenação de despesas), nas quais, conforme entendimento do Ministro do STF, Luis Roberto Barroso, no julgamento do Recurso Extraordinário 848826/DF, se tem como objetivo avaliar cada um dos atos administrativos que compõem a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, nos termos do artigo 71, inciso II, da CRFB/88. Assim, a competência para julgá-las, em caráter definitivo, pertence ao Tribunal de Contas, através da emissão de acórdão, que terá eficácia de título executivo extrajudicial quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição) ao gestor/administrador, conforme se depreende do artigo 71, § 3º, da CRFB/88.⁵⁸

No Regimento Interno da Corte de Contas amazonense há a previsão da denúncia. Nos termos do seu artigo 279, têm legitimação para fazer denúncia ao TCE-AM qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. O § 1º do referido artigo estabelece que as denúncias versarão sobre irregularidades ou ilegalidades

56 Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Parecer Prévio nº 23/2024. Tribunal Pleno. Data da sessão: 09 abr. 2024. Publicação DOE/TCE-AM: 24 abr. 2024.

57 Lei Estadual nº 2.423, de 10 de Dezembro de 1996. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: <[https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_\(13-06-2013\).pdf](https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_(13-06-2013).pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2024.

58 op. cit.

praticadas na Administração Pública Estadual ou Municipal, ainda que sem repercussão financeira.⁵⁹

Há também a representação, prevista no artigo 288 do RI-TCE-AM, cabível em casos de alegada ilegalidade ou má gestão pública, bem como nos casos previstos em lei, incluindo os relacionados à legislação ambiental. Assim, o TCE-AM recebe de qualquer pessoa, órgão ou entidade, pública ou privada, representação em que se afirme ou se requeira a apuração de ilegalidade ou de má gestão pública que envolvam questão ambiental.⁶⁰

Inclusive, o TCE-AM possui a atribuição de apreciar e deferir medida cautelar em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, interesse público ou de risco de ineficácia da futura decisão de mérito. Com o advento da Lei Complementar Estadual nº 114, de 23 de janeiro de 2013, que alterou a Lei Orgânica do TCE-AM, confirmou-se expressamente a possibilidade do instituto da medida cautelar no âmbito da referida Corte, nos termos do artigo 1º, inciso XX, da LO-TCE-AM, e do artigo 5º, inciso XIX, do Regimento Interno do TCE-AM.⁶¹

Nesse sentido, o artigo 42-B da Lei n.º 2.423/1996-TCE-AM estabelece que o Conselheiro relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte ou do interessado, determinando, dentre outras providências: a sustação do ato impugnado; a suspensão do processo ou procedimento administrativo, inclusive com a vedação da prática de atos inerentes ou com relação imediata com o caso examinado, ainda que indiretamente; o afastamento temporário de responsável nos casos do artigo 41 da LO-TCE-AM; e a determinação à autoridade competente para que adote as providências necessárias à anulação de contrato considerado ilegal.⁶²

Por exemplo, em decisão cautelar publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE-AM em 28 de agosto de 2023, o Conselheiro

59 Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Resolução nº 04, de 23 de maio de 2002. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público Junto ao TCE-AM. Disponível em: <<https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/REGIMENTO-INTERNO-RES.-04-2002-alterado-ate-Resolucao-n-04-2018-convertido.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

60 op. cit.

61 op. cit.

62 op. cit.



Mario Manoel Coelho de Mello suspendeu as licenças concedidas pelo IPAAM para a construção e operação de um aterro sanitário no km 13 da BR-174, próximo ao Igarapé Leão e ao Rio Tarumã-Açu, no município de Manaus. De acordo com essa decisão, houve contrariedade entre as licenças emitidas pelo órgão estadual de proteção ambiental e o entendimento do STF sobre o uso de áreas de preservação ambiental para a implementação de aterros sanitários.⁶³

Além da análise de mérito de cada espécie processual, a Corte de Contas pode emitir recomendações, em sem papel pedagógico, buscando alertar e orientar os gestores públicos para compreenderem as decisões do TCE-AM, ajustar o que for necessário, e não repetir impropriedades detectadas, garantindo assim a instituição do que os franceses denominam de *la culture de gestion*, a cultura de gestão (terminologia atualmente ampliada para ‘cultura de gestão estratégica’), que consiste na interiorização de um vetor do progresso, com uma apreensão clara do que é normal, ordinário, e na concepção de que os atos de administração devem ter a pretensão de ampliar as potencialidades administrativas, visando à eficácia e à transformação positiva.⁶⁴

O TCE-AM também pode emitir determinações aos responsáveis, inclusive fixando prazo para atendimento. Além disso, o não atendimento, sem causa justificada, às determinações da Corte de Contas resulta na aplicação de multa aos responsáveis, conforme previsto no artigo 308, inciso II, alínea “a”, do RI-TCE-AM, combinado com o artigo 54, inciso II, alínea “a”, da LO-TCE-AM. Logo, é importante não confundir a natureza das recomendações e das determinações emanadas pelo TCE-AM.⁶⁵

A exemplo, em sessão do dia 29 de maio de 2023, nos termos do voto do Conselheiro Luis Fabian Pereira Barbosa, o Tribunal Pleno do TCE-AM decidiu julgar procedente representação proposta para apurar possível ilícito por omissão de políticas públi-

63 TCE suspende licenças que autorizavam construção de novo aterro sanitário de Manaus. G1 Amazonas. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/08/28/tce-suspende-licencas-que-autorizavam-construcao-de-novo-aterro-sanitario-de-manaus.ghtml>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

64 Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário nº 658.026 – Minas Gerais. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de julgamento: 09 abr. 2014. Publicação DJE: 31 out. 2014.

65 op. cit.



cas e de serviço municipal de prevenção e combate a queimadas e incêndios florestais no município de Boca do Acre.⁶⁶

Do acórdão, destaca-se a determinação para a Prefeitura de Boca do Acre, no prazo de 18 meses, elaborar um plano de ações prioritárias, inserindo no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias programas de policiamento florestal e brigada de combate a queimadas, em parceria com o Estado, União e sociedade local. Além disso, houve a recomendação à SEMA para intensificar a fiscalização e controle nas áreas críticas, reestruturar e ampliar os escritórios do IPAAM nas zonas interioranas.⁶⁷

Observa-se, portanto, a atuação simultânea da Corte de Contas envolvendo diferentes entes federativos, com o objetivo de, em cooperação, combater a omissão de políticas públicas e serviços municipais de prevenção e combate a queimadas e incêndios florestais no município de Boca do Acre. Coincidentemente, em 10 de outubro de 2023, o estado do Amazonas registrou 2.684 focos de calor em apenas dez dias, ultrapassando a máxima histórica para o mês de outubro no estado. O município de Boca do Acre, com 263 focos de calor, ficou atrás apenas de Lábrea, que registrou 344 focos. Juntamente com Novo Aripuanã, esses municípios lideraram o número de queimadas na região, representando 32% do total de incêndios no Amazonas. Como consequência imediata, muitas cidades do estado e suas populações sofreram com a fumaça das queimadas por mais de dois meses. Na manhã de 11 de outubro de 2023, a qualidade do ar em Manaus foi considerada a segunda pior do mundo pelo painel World's Air Pollution.⁶⁸

Quanto à análise de contas de gestão, toma-se como exemplo as Contas do Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) referentes ao exercício de 2020. O Tribunal Pleno, seguindo o voto do Relator, Conselheiro Mario Manoel Coelho de Mello, julgou as Contas regulares com ressalvas, no entanto, foram emitidas determinações ao FEMA para que adotasse medidas imediatas e eficazes para integrar totalmente os ativos financeiros e orçamentários

66 Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Acórdão nº 1004/2023. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Luis Fabian Pereira Barbosa. Data da sessão: 29 maio 2023. Publicação DOE/TCE-AM: 12 jun. 2023.

67 op. cit.

68 Queimadas no Amazonas batem recorde para o mês de outubro. Greenpeace Brasil. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/queimadas-no-amazonas-batem-recorde-para-o-mes-de-outubro/>>. Acesso em: 02 jul. 2024.



do Fundo, eliminando qualquer disparidade entre o crédito orçamentário e o saldo dos ativos financeiros, assegurando assim o pleno funcionamento do Fundo em conformidade com o princípio da Responsabilidade Ambiental.⁶⁹

Além disso, destacou-se a obrigação e prioridade de aplicar os ativos do Fundo, incluindo o financiamento dos comitês de bacia hidrográfica, e reiterou-se a proibição de contingenciamento das receitas que o compõem, conforme estabelecido pelo STF na ADPF nº 708. Por fim, determinou-se que a FEMA detalhasse as ações implementadas pelo Comitê Gestor do Fundo desde sua instalação em fevereiro de 2021.⁷⁰

Diante do exposto, é evidente que a Amazônia, a maior floresta tropical do mundo, enfrenta sérias ameaças, colocando em risco ecossistemas vitais, a biodiversidade e o futuro. Nesta difícil realidade, destaca-se a importância da implementação sistemática das decisões, sanções, recomendações e determinações do TCE-AM, que visam alcançar resultados em benefício do meio ambiente e da sociedade, por intermédio da atividade pública dos jurisdicionados. Apesar de não se tratar do cenário ideal, percebe-se que essa atuação da Corte de Contas no controle externo e em suas decisões, seja cautelar ou definitiva, tem contribuído positivamente para aprimorar a governança ambiental no Estado do Amazonas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A emergência climática, em conjunto com os desafios econômicos e sociais contemporâneos, evidencia a necessidade de se criar um ambiente íntegro que favoreça a cultura da governança ambiental, principalmente nos órgãos, entidades e municípios de pequeno porte. Esse processo envolve a atuação dos Tribunais de Contas, cujo papel deve ser continuamente acompanhado e reivindicado para garantir a efetividade da governança ambiental.

69 Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM). Acórdão nº 2397/2023. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Mario Manoel Coelho de Mello. Data da sessão: 14 nov. 2023. Publicação DOE/TCE-AM: 14 dez. 2023.

70 op. cit.

Foi demonstrado à evidência que a Floresta Amazônica está no limiar de sua capacidade de regeneração, o que impende que haja intervenção urgente e mais eficaz dos órgãos de Sistema Nacional do Meio Ambiente. Ante essa difícil realidade, destaca-se a importância da implementação sistemática das decisões, sanções, recomendações e determinações do TCE-AM, que dentro de suas atribuições busca contribuir positivamente para aprimorar a governança ambiental no âmbito da Administração Pública estadual e dos 62 municípios do Amazonas.

A prevenção é a estratégia mais eficaz. Devem ser tomadas medidas imediatas para prevenir as queimadas no Amazonas e melhorar as estratégias de prevenção ao desmatamento em todo o Estado. Para tanto, é necessária uma ação conjunta as entidades públicas para dificultar a atuação de criminosos ambientais e reconhecer o potencial da floresta em pé para gerar emprego e renda para a população do Estado que representa 38% da Amazônia Legal e 20% de todo o Bioma continental.

Esse contexto demanda ação enérgica para frear a emergência climática e a crise ambiental, cenário em que o TCE-AM pode contribuir para que os jurisdicionados do Amazonas implementem medidas urgentes para combater o desmatamento e os incêndios nos próximos anos. Isso inclui identificar e responsabilizar os proprietários de terras que realizam queimadas ilegais, comprometer-se com a meta de alcançar desmatamento zero até 2030, e proteger as florestas estaduais não destinadas e suas comunidades.

Atualmente, várias entidades públicas e privadas estão cada vez mais preocupadas em alcançar e demonstrar um desempenho ambiental adequado. Esse comportamento não é apenas uma resposta às exigências de uma legislação cada vez mais rigorosa, mas também ao desenvolvimento de políticas econômicas e outras iniciativas destinadas a promover a proteção ambiental. É essa cultura de integridade que se busca implementar para a efetividade da governança ambiental no Estado do Amazonas.



Dessa forma, é importante ressaltar que a simples adoção dessas técnicas não garante automaticamente resultados ambientais positivos. Para angariar os objetivos ambientais estabelecidos pelo artigo 225 da CRFB/88 e pelos compromissos assumidos internacionalmente, como a Agenda 2030, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, é essencial que os Tribunais de Contas desenvolvam ações específicas junto aos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente, notadamente os órgãos estaduais e municipais, no sentido de que se adote boas práticas ambientais.

Este estudo não esgota o tema, por isso, se intenta iniciar um processo de aprendizado para a governança ambiental no Estado do Amazonas, compartilhando métodos para melhorar a qualidade e conferir um impacto significativo aos administradores e demais responsáveis por recursos públicos. Ao adotar a governança ambiental como referência, é possível promover na coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O fomento à implementação da governança ambiental, por parte do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, visa proteger a Floresta Amazônica e assegurar sua existência futura, promover maior dignidade e desenvolvimento genuíno para as populações que habitam o Estado do Amazonas, e garantir um meio ambiente saudável para as gerações vindouras.

REFERÊNCIAS

AHRENS, Sonke. 2003. O “novo” código florestal brasileiro: conceitos jurídicos fundamentais. In: Congresso Florestal Brasileiro, 8., 2003, São Paulo. Benefícios, produtos e serviços da floresta: oportunidades e desafios do século XXI. São Paulo: Sociedade Brasileira de Silvicultura: Sociedade Brasileira de Engenheiros Florestais, 2003.

AMAZONAS. [Constituição (1989)]. Constituição do Estado do Amazonas. Manaus: Assembleia Legislativa do Estado de Amazonas, 1989.

. Lei Estadual nº 2.423, de 10 de Dezembro de 1996. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e dá outras providências. Disponível em: < [https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_\(13-06-2013\).pdf](https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_(13-06-2013).pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2024.



. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Resolução nº 04, de 23 de maio de 2002. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público Junto ao TCE-AM. Disponível em: < <https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/REGIMENTO-INTERNO-RES.-04-2002-alterado-ate-Resolucao-n-04-2018-convertido.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Manual de Auditoria Ambiental. Secretaria de Controle Externo - SECEX. Departamento de Auditoria Ambiental. Maio/2019. Disponível em: <<https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/10-Portal-SECEX-Manual-de-Auditoria-Ambiental-1.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Acórdão nº 1004/2023. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Luis Fabian Pereira Barbosa. Data da sessão: 29 maio 2023. Publicação DOE/TCE-AM: 12 jun. 2023.

. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM). Acórdão nº 2397/2023. Tribunal Pleno. Relator: Conselheiro Mario Manoel Coelho de Mello. Data da sessão: 14 nov. 2023. Publicação DOE/TCE-AM: 14 dez. 2023.

. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Parecer Prévio nº 23/2024. Tribunal Pleno. Data da sessão: 09 abr. 2024. Publicação DOE/TCE-AM: 24 abr. 2024.

. Unidades de Conservação do Amazonas: histórico, presente e futuro. 1ª ed. Manaus, AM: Fundação Amazonas Sustentável (FAS), 2020.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. parte II, p. 57-130.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jun. 2024.

. Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017 - Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília, DF, 2017.

. Supremo Tribunal Federal (STF). Recurso Extraordinário nº 658.026 – Minas Gerais. Relator: Ministro Dias Toffoli. Data de julgamento: 09 abr. 2014. Publicação DJE: 31 out. 2014.

. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826 - Distrito Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. Redator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Data de Julgamento: 10 ago. 2016. Publicação DJE: 24 ago. 2017.

. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.757. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de julgamento: 13 dez. 2022. Publicação DJE: 17 mar. 2023.



. Supremo Tribunal Federal (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de julgamento: 22 maio 2023; Publicação DJE: 18 julho 2023.

. Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU. 3ª ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. Revista de Sociologia e Política, v. 21, nº 46: 125-146 jun. 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000200008>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

CAVALCANTI, Clóvis. Economia e Ecologia: Problemas da Governança Ambiental no Brasil. Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, Vol. 1: 1-10, 2004.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. Governança pública na administração contemporânea. Tese de Doutorado (Direito do Estado), Universidade de São Paulo (USP), Faculdade de Direito, São Paulo, 2017.

DA SILVA, Andressa Pompeu; CAO VILLA, Maria Aparecida Lucca; PEREIRA, Reginaldo. Governança Ambiental Transnacional em Tempos de Radicalização do Neoliberalismo e de Mudanças Climáticas: Perspectivas a Partir da Metáfora dos Regimes Planetários. Direito Público, 18(97). Disponível em: <<https://doi.org/10.11117/rdp.v18i97.4937>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

DE MOURA, Adriana Maria Magalhães (org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DINIZ, Mônica. 2005. Sesmarias e posses de terras: política fundiária para assegurar a colonização brasileira. Revista Eletrônica do Arquivo do Estado de São Paulo. Ed. 2, jun./2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia03/>>. Acesso em: 28 jun. 2024.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves da. A pobreza humana frente à ausência de moradia e ao acesso aos serviços básicos: a atuação dos entes subnacionais e poder local em São Paulo, como meio para o alcance do ODS 1 E Meta 1.4. In: Paradiplomacia ambiental - Agenda 2030: environmental paradiplomacy. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2020.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado; RIANI, Rhiani Salamon Reis. A cooperação internacional para sociedades inclusivas: a construção de capacidades multinível e multiatores no contexto da Agenda 2030. In: Paradiplomacia ambiental - Agenda 2030: environmental paradiplomacy. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2020.

HAUSELMAN, P. & VALLEJO, N. 2005. Governança por Múltiplos Interessados: Um Guia Breve. Suíça: Environmental Consulting, Secretaria



de Estado da Economia - SECO. JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. *Ciência & Saúde Coletiva* 17(6), p. 1469-1478. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/csc/a/DBXxLJvGdZr8yLLMbYms8ym/?lang=pt>>. Acesso em: 29 jun. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratações administrativas. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Epub.

LEME, Taciana. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 35, jul/dez. 2010. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196/191>>. Acesso em: 02 jul. 2024.

LIMA, Luiz Henrique. Atuação do Tribunal de Contas da União no Controle Externo da Gestão Ambiental. In: Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Adriana Maria Magalhães de Moura (org.). Brasília: Ipea, 2016.

NAJAM, Adil; PAPA, Mihaela; TAIYAB, Nadaa. Global environmental governance: a Reform Agenda. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2006.

NARDES, João Augusto Riveiro.; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian Altounian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. Governança Pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PRADO JUNIOR, Caio. História econômica do Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998.

PRETTY, Jules. 2003. Social Capital and the Collective Management of Resources. *Science, New Series*, Vol. 302, No. 5652 (Dec. 12, 2003), pp. 1912-1914.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SANT'ANNA, Ronaldo Nascimento de. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia como órgão indutor da governança pública nos Municípios: corolário do princípio constitucional da eficiência. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2018.

SÉGUIN, Elida; CARRERA, Francisco. Lei de crimes ambientais. Rio de Janeiro: Adcoas, 1999.

VEIRA, Solange Paiva; MENDES, André Gustavo Salcedo Teixeira. Governança Corporativa: Uma Análise de sua Evolução e Impactos no Mercado de Capitais Brasileiro. *Revista do BNCES*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p. 103-122, 2004.



Lei de Responsabilidade Fiscal e Gastos com Pessoal: Uma Análise das Capitais da Região Norte

Por **Andreia Brasil Santos**¹

Por **Maria Fernanda Vieira de Oliveira Leite**²

Resumo: WA pesquisa teve por objetivo analisar os efeitos da Lei de responsabilidade Fiscal nas capitais da região Norte, no que diz respeito aos gastos com pessoal no período de 2015 a 2022. Para alcançar tal objetivo, foi realizada uma comparação da evolução das despesas com pessoal, nas capitais da região Norte, bem como uma abordagem para conhecer os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A pesquisa foi classificada, quanto aos seus fins, como pesquisa exploratória, uma vez que não se pretendeu fechar a questão de forma definitiva, mas estudar o gasto público com despesas de pessoal, aprofundar os conhecimentos e tornar mais clara a evolução destes nas capitais da região Norte, a partir do que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A principal fonte de coleta de dados foi o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), gerenciado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Concluiu-se que Macapá foi a única capital que obteve percentuais acima do limite pressuposto na LRF, ultrapassando o limite global de 54%. Por outro lado, Belém, Boa Vista e Manaus foram as capitais com que permaneceram abaixo dos limites em todos os anos estudados.

Palavras-chaves: Receita Corrente Líquida; Despesa com pessoal; Lei de Responsabilidade Fiscal; Administração Pública.

Abstract: The research aimed to analyze the effects of the Fiscal Responsibility Law in the capitals of the Northern region, with regard to personnel spending in the period from 2015 to 2022. To achieve this goal, a comparison of the evolution of personnel expenses in the Northern capitals was conducted, as well as an approach to understanding the limits imposed by the Fiscal Responsibility Law. The research was classified, in terms of its purposes, as exploratory research since it did not intend to conclusively close the issue but to study public spending on personnel expenses, deepen knowledge, and clarify the evolution of these in the Northern

1 Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Amazonas-UFAM, Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará -UFPA, Doutora em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro -UFRJ, Professora da Faculdade de Estudos Sociais e Professora de Economia em Administração Pública na UFAM, Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: brasiland@ufam.edu.br.

2 Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM, Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: ofernandaleite@icloud.com.



capitals as stipulated by the Fiscal Responsibility Law (LRF). The primary source of data collection was the Brazilian Public Sector Accounting and Fiscal Information System (SICONFI), managed by the National Treasury Secretariat (STN). It was concluded that Macapá was the only capital that had percentages above the assumed limit in the LRF, exceeding the global limit of 54%. On the other hand, Belém, Boa Vista, and Manaus were the capitals that remained below the limits in all the years studied.

Keywords: Net Current Revenue; Personnel expenses; Fiscal Responsibility Law; Public Administration.

INTRODUÇÃO

O ano 2000 trouxe um importante marco para as finanças públicas, que foi a promulgação da Lei Complementar nº 101, que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Este instrumento legal trouxe um conjunto de normas de finanças públicas, visando preservar a situação fiscal de todos os entes públicos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Neste contexto, a LRF impôs dois importantes limites para o controle os gastos públicos: O limite de endividamento e o limite de gasto com pessoal. Fioravante, Pinheiro e Vieira³, afirmam, porém, que estes limites colocados na LRF estavam acima da realidade dos resultados médios dos municípios brasileiros, e que a imposição do limite de 60% da receita corrente líquida para as despesas com pessoal incentivou o crescimento desta despesa em parte dos municípios que apresentavam gastos inferiores ao limite colocado pela Lei. Entretanto, os municípios cujos gastos com pessoal eram superiores a este teto se ajustaram a ele.

Diante disso, essa pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: Como evoluíram os gastos com pessoal na região Norte do Brasil no período de 2015 a 2022, considerando o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal?

A pesquisa tem por objetivo geral analisar os efeitos da Lei de responsabilidade Fiscal nas capitais da região Norte do Brasil, no que diz respeito aos gastos com pessoal e com objetivos específi-

3 FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: IPEA, 2006.



cos comparar a evolução das despesas com pessoal na região Norte e conhecer os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A relevância desta pesquisa é demonstrar a importância da LRF no que se refere à gestão das despesas com pessoal, esta que consome uma parte significativa das receitas públicas e corrobora com desequilíbrios fiscais e ineficiência nas administrações pública. Além disso, a pesquisa destaca a importância de relatórios fiscais e transparência das entidades municipais. Logo, a região Norte carece de estudos sobre o tema, pois há poucos trabalhos acadêmicos que se debruçam sobre as especificidades desta que é a maior região do Brasil em extensão territorial, mas uma das que possui menor densidade demográfica. Essa limitação pode trazer consequências negativas para a qualidade da gestão pública, gerando também uma assimetria de informação entre população e gestores públicos.

Assim, o estudo em análise, traz além da introdução, o referencial teórico da pesquisa, onde se apresenta, no segundo tópico, a contextualização da administração pública no Brasil, com dois subtópicos que explana sobre a receita corrente líquida e a despesa com pessoal, respectivamente. Já o terceiro tópico, compreende a Lei de Responsabilidade Fiscal na literatura acadêmica. O quarto tópico trata dos procedimentos metodológicos adotados, assim como a caracterização da área de estudo. E o quinto tópico faz a análise dos resultados. E por fim as considerações finais.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS E ATRIBUIÇÕES

A administração pública funciona como um agente para planejar e organizar, com o intuito de satisfazer o bem coletivo⁴. Para Meirelles, a Administração Pública como um conjunto de órgãos instituídos para executar as atividades de objetivo do governo.⁵

4 CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 6. ed. Rio de Janeiro: CAMPOS, 2000.

5 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42º ed, São Paulo: Malheiros, 2016.

Administração pública possui duas ramificações: Direta e Indireta. A Administração Direta refere-se aos conjuntos de órgãos que ligados aos entes federativos, União, estados, Distrito Federal e Municípios, exercem as atividades administrativas de forma centralizada. Por sua vez a Administração Indireta é definida como “o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada”.⁶

O Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, Art 4º. indica os órgãos que compõem os dois tipos de administração:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) Fundações Públicas⁷

A Constituição Federal, em seu Artigo 37, explica que a Administração pública é regida por princípios, como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Sobre o princípio da legalidade significa que nenhuma atividade pública deve ser realizada sem o amparo da lei, “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”⁸.

Pelo princípio da impessoalidade, o agente é proibido a considerar quaisquer interesses pessoais ou de terceiros, baseando-se na ausência de subjetividade, com o intuito da igualdade de tratamento pelo ente Administrativo.

Meirelles afirma que “a moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do bom administrador”, isto é, a admi-

6 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019. p. 678. 7 BRASIL. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes, para a reforma administrativa, e das outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1967.

7
8 MEIRELLES, ref. 3, p.93.



nistração pública não será pautada apenas na lei, mas também nos padrões éticos de probidade, decore e boa-fé. (cf. art. 22, parágrafo único, IV)⁹.

O princípio da publicidade refere-se à ampla divulgação dos atos administrativos em órgãos de imprensa, sendo fundamentado na necessidade de assegurar a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos administradores¹⁰.

O princípio da eficiência impõe à Administração Pública que realize suas atribuições com rapidez afim de satisfazer os interesses da população¹¹. Vale ressaltar que esse princípio não zela apenas pelos cidadãos, mas também ajuda na redução de desperdícios do dinheiro público¹². Visando o funcionamento do governo de forma harmônica, há na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 2º. a apresentação dos três poderes, o Legislativo, Executivo e o Judiciário. Apesar da qualidade desses poderes, sendo por sua vez independentes e fundamentais, não deixam de ser órgãos do ente federativo que são incumbidos de levar a cabo funções que direcionam o destino do país. Mesmo sendo poderes independentes, não há exclusividade das funções, mas sim predominância.¹³ As teorias de separação têm como pilares a democracia, a competência profissional e a ampliação dos direitos fundamentais. Além disso, essa divisão dos poderes entres órgãos tem como intuito minimizar decisões equivocadas ou inadequadas, que por vezes podem ser geradas pela falta de especialização¹⁴.

O poder legislativo exerce funções normativas. No âmbito federal, é constituído pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, formando, por sua vez, o Congresso Nacional, já nos âmbitos municipal e estadual é composto, respectivamente, pelas Câmaras Municipais e pelas Assembleias Legislativas. O poder Executivo é responsável por gerir e executar leis criadas pelo legislativo, composto pelo Presidente da República, prefeitos, governadores, ministros, entre outros. Por sua vez, o poder Judiciário, possui o encargo

9 Ibid., p.96.

10 CARVALHO FILHO, ref. 4, local. 3.

11 GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo, 8ª edição, Editora Saraiva, 2003.

12 MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

13 CARVALHO FILHO, ref. 4, p. 3.

14 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.



jurisdicional, ou seja, garantir os direitos individuais e coletivos. Além disso, possui função normativa, como a elaboração de regimento interno dos tribunais¹⁵.

Tendo em vista tais informações, fica evidente que os sujeitos administrativos públicos, devem buscar o interesse do coletivo¹⁶. Para Gasparini, “a instituição, estruturação, alteração e atribuição de competência aos órgãos da Administração Pública só podem ser alcançadas por lei.”¹⁷ e é levando em conta esses preceitos administrativos que a gestão de gastos públicos é embasada.

2.1. DESPESAS COM PESSOAL: CONCEITOS E EVOLUÇÃO NO BRASIL

O problema com os gastos com pessoal tem sido uma preocupação constante para os entes públicos. A Carta Magna de 1967 já visava o controle dos gastos públicos, dessa maneira foi estabelecido pela primeira vez um limite para o gasto com pessoal em seu Art. 66, § 4º, que determinava que a despesa com pessoal da União, dos Estados e dos Municípios não poderia ultrapassar 50% da receita corrente líquida¹⁸.

Em 1988 foi criado o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), regulamentou um limite, no Art. 38, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios não podem ultrapassar o limite de gastos com pessoal de 65% do valor da receita corrente. Com tudo, o ADCT não desempenhou um papel muito significativo, por esse motivo foi implantada a Lei Camata I ou Lei Complementar N. 82 em 1995, que determinou que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios não poderiam gastar 60% da sua receita corrente líquida com pessoal ativo ou inativo. Em virtude da insatisfação com seus resultados, esta Lei foi revogada em 1999, com advento a Lei Camata II. Estabeleceu-se que as despesas com pessoal não poderiam ultrapassar 50% e 60% nos estados e municípios, no quais ambos os percentuais deveriam ser calcula-

15 CARVALHO FILHO, ref. 4, local. 3.

16 BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

17 GASPARINI, ref. 9, local. 4.

18 CORREIA DIAS, Fernanda Álvares. O Controle Institucional Das Despesas Com Pessoal. 2009



dos com base na receita corrente líquida. (Souza; Platt Neto, 2012). A tabela 1 apresenta esta evolução de forma resumida:

Tabela 1— Evolução dos Limites máximos para gasto com pessoal, no Brasil

LEI	UNIÃO	ESTADOS E MUNICÍPIOS
Carta Magna de 1967	50%	50%
Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias	65%	65%
Lei Camata I	60%	60%
Lei Camata II	50%	60%
Lei de Responsabilidade Fiscal	50%	60%

Fonte: Souza; Platt Neto, 2012

Com o surgimento da Lei Complementar (LC) 101, foram estabelecidos limites mais específicos para a despesa com pessoal. No Art. 18, é definido como despesa total com pessoal (DTP):

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.¹⁹

Além disso, no Art. 19 foi estipulado que a União poderia gastar com pessoal até 50% da sua receita corrente líquida e os Estados e Municípios 60%. Porém, na esfera estadual, 3% dos 60

¹⁹ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (Diário Oficial da União, Brasília, DF) Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 16 jan. 2024.



possíveis seriam para o Legislativo e Tribunal de Contas, 6% para o judiciário, 49% para o Executivo e 2% para o Ministério Público.²⁰

Tabela 2 – Limite de gasto com pessoal dentro das Esferas Públicas em relação a RCL

PODERES	ESFERA MUNICIPAL	ESFERA ESTADUAL	ESFERA FEDERAL
Legislativo e Tribunal de Contas	6%	3%	2,5%
Jurídico	-	6%	6%
Executivo	54%	49%	40,9%
Ministério Público	-	2%	0,6%
TOTAL	60%	60%	50%

Fonte: Elaboração própria, a partir da Lei Complementar 101.

Observa-se ainda que, para a Esfera Federal foi definido que dos 50% da Receita Corrente Líquida, 2,5% devem ser destinados ao poder Legislativos e Tribunal de Conta, 6% para o Jurídico, 40,9% para o Executivo e 0,6% para o Ministério Público. Para os Municípios, 6% devem ser destinados ao Legislativo e Tribunal de Contas do Município e 54% ao Executivo.²¹

A verificação dos limites será realizada no fim de cada quadrimestre, conforme dispõe no artigo 22 da LC 101. Existe também o chamado Limite Prudencial o qual determina a verificação dos limites supracitados, de tal modo que a despesa total com pessoal não poderá ultrapassar 95% do limite estabelecido. O limite de alerta não consta expressamente na LC 101, pois trata-se de uma interpretação do Art 59 que reconhece como função dos Tribunais de Contas a responsabilidade de alertar os Órgãos quando a Despesa Total com Pessoal ultrapassar 90% do limite estabelecido.²²

Tabela 3 – Demonstrativo dos Limites utilizados no Poder Executivo Municipal

LIMITES	PERCENTUAL
Limite de Alerta	48,60%
Limite Prudencial	51,30%
Limite Máximo	54%

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Relatórios de Gestão Fiscal

Ao exceder o Limite Prudencial, o ente público estará sujeito a penalidades, como o impedimento de contratar de pessoal a qualquer título, concessão de vantagens, aumento de remuneração a

²⁰ ibid.

²¹ BRASIL, ref. 17, local. 6.

²² SOUZA, Paula de; PLATT NETO, Orion Augusto. A composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. Revista Catarinense da Ciência Contábil, v. 11, n. 33, p. 66-81, 2012



qualquer título, entre outros. O limite de alerta serve para avisar os entes públicos de que o limite prudencial e o máximo estão prestes a serem ultrapassados, não cabendo penalidades.²³

O descumprimento dos limites legais da despesa com pessoal, atrelado à ineficiência governamental, acarreta uma dificuldade de ação que prejudica o atendimento das necessidades básicas do cidadão, tendo em vista que a maior parte da arrecadação estadual e municipal tende a ser usada para o pagamento de pessoal.²⁴

2.2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS

O desequilíbrio fiscal ou gastos em excessos são um grande problema na administração pública, o que impacta as finanças públicas e consequentemente reduz o investimento em outras áreas essenciais, como saúde e educação.²⁵

Houve uma crise de endividamento dos estados brasileiros, que resultou em um refinanciamento de dívida, pelo Governo Federal, em 1997, que alcançou 25 dos 27 estados. Além dos déficits recorrentes, os estados apresentavam antecedentes referente a gastos com pessoal elevadíssimos, correspondentes, em média a 79,1% da receita corrente líquida em 1995. No caso do Rio de Janeiro, tais gastos superaram 100% em 1995 e 1996.²⁶

A LRF estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal, que pressupõe a ação de planejar, com o intuito de prevenir riscos para as contas públicas. Ademais, apresenta dois limites para o controle dos gastos públicos: o limite de endividamento e o limite com gasto de pessoal²⁷.

A imposição de limites aos gestores públicos em diferentes níveis de governo, bem como a redução de déficits fiscais e dívi-

23 ÁVILA, T. C. X.; FIGUEIREDO, F. N. A. O comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com pessoal evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal dos anos de 2010 a 2012 – um estudo aplicado ao município de Maranguape. Revista Controle: doutrina e artigos, Fortaleza, v. 11, n. 1, p. 299-323, 2013.

24 OLIVERA, Poliana Karla Pedro; OLIVERA, Marcos Roberto Gois; MODENESI, Thiago Vasconcellos. Uma análise dos limites de gastos com pessoal da federação brasileira, no período de 2000 a 2019, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista Cis - Conjecturas Inter Studies. v. 22 n.15, 2022.

25 MAGALHAES, Elizete Aparecida de et al. A influência da lei de responsabilidade fiscal (LRF) na tomada de decisão pelos gestores públicos municipais. Contabilidade Vista & Revista, v. 16, n. 3, p. 9-26, 2005.

26 GIUBERTI, A. C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros. 2005. Tese (Doutorado em Teoria Econômica) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

27 GIUBERTI, A. C. ref. 24, local 9.

das, passou a ser mais que necessária²⁸ (Fioravante, 2006). Assim, os Poderes Executivos, Legislativos, Tribunais de Contas, judiciário e órgãos da administração direta também estão sujeitos à LRF²⁹. A LRF preza pela transparência, conforme o Art. 48, que estabelece meios para que o princípio seja cumprido, e para que a população tenha acesso as informações sobre sua localidade, por meio de relatórios de gestão fiscal e execução orçamentária.

Para o funcionamento das atividades da administração pública é essencial que os órgãos tenham pessoas, as quais são chamadas de servidores públicos, que atendem as necessidades da população. Contudo, não só o endividamento era um problema, mas também o excessivo gasto com pessoal, causado pela grande quantidade de servidores em órgãos públicos.³⁰

A Lei de Responsabilidade Fiscal utiliza a Receita Corrente Líquida (RLC) como parâmetro fixo para limitar os gastos e dívidas. A RLC é definida no Art. 2º como o somatório das receitas tributária, industrial, agropecuária, transferências correntes, patrimônio e contribuições. Para Khair, “A receita corrente menos a contribuição dos servidores para a previdência e assistência social e menos as receitas de compensação financeira”.³¹

A LRF atua de maneira positiva nos municípios brasileiros, pois ela impõe um gerenciamento consciente por parte dos gestores públicos o que acarreta um controle nas contas públicas.³²

Nos Arts. 8º ao 10 da Lei Complementar 101 são apresentados limites e condições para gestão de receitas e gastos orçamentários

Art. 8o Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a Lei de Diretrizes Orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto

28 FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S., ref. 1, local. 2.

29 KHAIR, Amir Antonio. Lei de Responsabilidade Fiscal: As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão BNDES. 2000.

30 GIUBERTI, A. C, op.

31 KHAIR, op.cit., p.20

32 ANDRADE, N. A. Contabilidade pública na gestão municipal: Métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais da contabilidade. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.



de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.³³

Observa-se, portanto, que a LRF impõe uma limitação de empenhos como obrigatória quando a receita não é capaz de satisfazer as metas primárias. Também tem a finalidade de manter uma gestão fiscal de modo que garanta as prioridades do governo.³⁴

Tratando-se de endividamento, no Art. 30-da LRF foram estabelecidos limites para a dívida consolidada: os Estados e Distrito Federal não devem ultrapassar 2 vezes a receita corrente líquida e os Municípios 1,2 vezes. As operações de crédito também devem estar regulamentadas e obedecendo os limites supracitados. Contudo, em maio de 2005 esses limites foram revogados.³⁵ Mas, com a criação da LRF as prestações do contas são instrumentos essenciais para definir o bom desempenho e comprometimento dos gestores com os seus encargos. Dessa maneira, são atribuídas aos Tribunais de Contas a fiscalização e a emissão de pareceres prévios, tendo como prazo entre sessenta dias e trezentos e sessenta e cinco dias após o recebimento das prestações de contas.³⁶

A responsabilização do gestor deverá ocorrer quando houver descumprimento das regras estabelecidas, ou seja, o ente público sofrerá com medidas corretivas que incluem a suspensão

33 BRASIL, ref. 17, local. 6.

34 KHAIR, ref. 26, local. 9.

35 GIUBERTI, A. C, ref. 24, local 9.

36 CRISÓSTOMO, V. L.; CAVALCANTE, N. S. C.; FREITAS, A. R. M. C. A Lrf. No Trabalho de Controle de Contas Públicas: Um Estudo de Pareceres Prévios Conclusivos de Contas de Governos Municipais. Revista Ambiente Contábil, v. 7, n. 1, p. 233–253, 2015.

de transferências voluntárias, contratação de operações de créditos e garantias.³⁷

Em suma, é de responsabilidade do gestor gerenciar de maneira mais eficiência e organizada as finanças públicas com o intuito de melhorar a qualidade de vida da população.

3. A LRF E AS DESPESAS COM PESSOAL NA LITERATURA ACADÊMICA

Na literatura técnica e acadêmica sobre finanças públicas, as pesquisas referentes ao gasto com pessoal, administração pública e situação financeira de estados e municípios brasileiros, são encontradas com diversas abordagens. Entre eles, por exemplo: Giuberti (2015), Simonetti (2021) e Ribeiro et al (2022). Eles dissertaram a respeito dos impactos, eficiência e importância LRF em seus estados e municípios.

Giuberti, com o intuito de avaliar o antes e o depois dos efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal dos municípios de 1997 a 2003, utilizou como foco três variáveis: déficit fiscais, transferências intergovernamentais e despesa com pessoal³⁸. Em relação ao déficit dos municípios, a pesquisa observou uma melhoria na situação financeira ao longo dos anos, ou seja, uma redução no percentual de municípios deficitários, principalmente após o ano 2000. No que diz respeito ao gasto com pessoal o autor constatou que em 1997, 11,4% dos municípios analisados utilizavam 60% da sua receita corrente líquida com o pagamento de servidores. Contudo, em 2003, esse percentual reduziu para 0,9% dos municípios. Ela observou, ainda, que quanto menor a população municipal, maior a dependência dos municípios para com as transferências, visto que municípios pequenos não tem grande arrecadação tributária. Por fim, a pesquisa concluiu que a LRF teve impacto significativo em municípios com elevados gastos com pessoal e déficit.

Simonetti, analisou os gastos com pessoal em relação a Lei de Responsabilidade Fiscal nas capitais Nordeste, durante os anos de 2016 a 2020. A partir da coleta de dados pelo SICONFI, a

37 KHAIR, op.cit.

38 GIUBERTI, A. C, ref. 24, local 9.



autora tabulou os dados e observou que sete das nove capitais apresentaram algumas dificuldades quanto ao limite de alerta e prudencial. Fortaleza e Salvador, são as duas capitais que permaneceram sempre abaixo do limite de alerta nos anos analisados³⁹.

Ribeiro et al, apresentaram uma análise diferente do restante dos autores supracitados pois, investigaram os gastos com pessoal no Poder Legislativo e Executivo dos municípios da região metropolitana de Maringá nos anos de 2013 a 2018. Utilizaram uma análise quantitativa a partir de relatórios contábeis do Tribunal de Contas do Estado, assim, notaram que o Poder Legislativo não teve dificuldade em cumprir os limites fixados por lei. Contudo, o Executivo de vários municípios ultrapassou o limite global de 54% de sua RCL com gasto com pessoal, principalmente no ano de 2017. O limite de alerta e prudencial também foi ultrapassando vários municípios, aos quais foram aplicadas sanções dispostas pela RLF.⁴⁰

Pode-se observar que os estudos nessa área são elaborados, principalmente, a partir de relatórios oficiais e analisando o que acontece nos entes públicos, e que encontraram comportamentos diversos, normalmente com chamados de atenção importantes para o atingimento dos limites de alerta e prudencial.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A pesquisa foi classificada, quanto aos seus fins, como pesquisa exploratória⁴¹, uma vez que não se pretendeu fechar a questão de forma definitiva, mas sim estudar o gasto público com despesas de pessoal entre os anos 2015 a 2022, aprofundar os conhecimentos e tornar mais clara a evolução destes nas capitais da região Norte do Brasil – Belém, Boa vista, Macapá, Manaus, Palmas, Porto Velho, Rio Branco tendo como base os parâmetros estabelecidos pela LRF.

39 SIMONETTI, Nathalia Monteiro. Análises das despesas com pessoal das capitais nordestinas no período de 2016 a 2020. 2021. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis), Centro Ciências Sociais Aplicadas. - Universidade Federal do Rio Grande do Norte Natal, RN, 2021.

40 RIBEIRO, Roberto Rivelino Martins et al. Gastos com pessoal e a lei de responsabilidade fiscal: um estudo no poder executivo e legislativo dos municípios da região metropolitana de Maringá. Brazilian Journals of Business. v. 4, n. 1, p. 127-144, 2022.

41 VERGARA, Sylvia C. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo. Atlas, 2004.

No que se refere aos meios, a pesquisa foi classificada como bibliográfica e documental, visto que estudos acadêmicos e técnicos foram utilizados para a consolidar a fundamentação teórica e para ampliar os conhecimentos sobre o tema.

Os dados coletados abrangem informações sobre despesas com pessoal e receita corrente líquida. Estas informações foram obtidas a partir dos relatórios de gestão fiscal do 3º trimestre dos anos de 2015 a 2022, elaborados para o cumprimento da Lei Complementar 101. Tais relatórios são disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio do site do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI. Essa plataforma abrange dados de 5.570 municípios e coleta informações financeiras e contábeis, auxiliando no controle das finanças em diversas instâncias administrativas.

Para esta pesquisa, foram coletados dados de 2015 a 2022 na área pública, acessível ao público em geral, que fornece informações em planilhas eletrônicas. Foram organizados utilizando ferramentas disponíveis em softwares de planilhas eletrônicas, além de outros softwares livres, com acesso gratuito, que permitam a geração de gráficos e quadros. Foi realizado também, a divisão das Receitas Correntes Líquidas e Despesas Totais com Pessoal por R\$ milhões para facilitar a análise e visualização dos dados.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A Região Norte é a maior em extensão do país com 3.853.676,948 Km², correspondente a 45% do território brasileiro, sendo constituída por sete estados: Pará, Roraima, Amapá, Amazonas, Tocantins, Rondônia e Rio Branco, que totalizam 18.906.962 milhões de habitantes em 2021.⁴²

A região possui também os dois maiores estados do país: Amazonas e Pará, os quais abriga os maiores municípios em exten-

⁴² BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. PIB dos municípios mostra que economia do país continuou a se desconcentrar em 2021. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38683-pib-dos-municipios-mostra-que-economia-do-pais-continuou-a-se-desconcentrar-em-2021>. Acesso em: 07 de maio de 2024



são territorial: Altamira (PA), Barcelos (AM), São Gabriel da Cachoeira (AM) e Oriximiná (PA) que possuem mais de 100.000 KM².⁴³

Figura 1 – Região Norte brasileira



Fonte: Mundo educação Uol, 2024.

No período de 2002 a 2010, a região Norte aumentou (0,6 p.p) na participação do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Sendo o estado do Tocantins o que maior apresentou aumento em volume por PIB. O estado do Pará, foi o maior contribuinte para esse crescimento em virtude da recuperação internacional do preço de minérios de ferro, que corresponde a uma boa parte da economia do estado. Rondônia, por sua vez teve o maior aumento na participação da agropecuária na região. Destaca-se também o estado do Amazonas, com o aumento da indústria de transformação⁴⁴.

Na região Norte, existe um predominante e intenso tráfego hidroviário de longo curso, que é impulsionado pela extensa rede de rios navegáveis, estendendo-se por mais de 23 mil quilômetros. Essa infraestrutura aquaviária é utilizada para transportar grandes volumes de grãos, minérios e combustíveis. Além disso, há uma considerável movimentação fluvial de passageiros ao longo das rotas principais, incluindo Manaus-Belém, Belém-Santarém, Manaus-Porto Velho, Porto Velho-Itacoatiara e Porto Velho-Santarém.⁴⁵ Sendo que, em 2019, Manaus, a capital do

43 ibid.

44 BRASIL. Instituto de Pesquisa Aplicada a Economia. Carta de conjuntura, Número 60, Nota de Conjuntura 19, 3º Trimestre de 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/09/230904_cc_60_nota_19.pdf. Acesso em: 10 de maio de 2024.

45 SIFFERT, Nelson et al. Um Olhar Territorial para o desenvolvimento: Amazônia. Rio de Janeiro: BNDS, 2014.

Amazonas, ocupou a quinta posição no ranking das capitais com o maior PIB do país. Nos anos de 2020 e 2021, essa posição subiu para a sexta colocação.⁴⁶

Assim, a região foi escolhida para a realização da pesquisa devido à sua importância para o país e, principalmente, pela baixa disponibilidade de materiais acadêmicos discutindo a temática da Lei de Responsabilidade Fiscal e Gastos com Pessoal na região.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção analisa as despesas com pessoal das sete capitais da região Norte do Brasil, no período compreendido entre os anos de 2015 e 2022. Para analisar os dados coletados, considerou-se os limites de Alerta, Prudencial e Máximo, que, estipulam os percentuais de 48,60%, 51,30% e 54% da RCL, respectivamente para os gastos com servidores, conforme Quadro 4.

Verifica-se que de 2015 a 2016, Belém, a cidade com a segunda maior Receita Corrente Líquida na região, sofreu uma queda de R\$ 48,4 milhões em sua RCL. No entanto, durante o mesmo período, sua Despesa Total com Pessoal (DTP) aumentou em R\$ 76,5 milhões. A partir do ano de 2017 é possível identificar um significativo aumento gradual nas Receitas Correntes Líquidas, que passaram de R\$ 2,4 bilhões para R\$ 4 bilhões em 2022, um aumento 38,23% nesta variável. Comparativamente, a DTP cresceu 29.73%% ao longo desses em 5 anos.

Nas capitais Boa Vista, Palmas e Porto Velho, observou-se uma evolução positiva tanto na Receita Corrente Líquida como na Despesa Total com pessoal ao longo dos 7 anos. Em suma, conforme a RCL aumentou, o mesmo aconteceu com a DTP.

Macapá apresentou a menor Receita Corrente Líquida em todos os anos estudados. Em 2015 por exemplo, tal receita atingiu R\$ 611,9 milhões. No ano de 2017 e 2018, a cidade apresentou que-

⁴⁶ SEDECTI - Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Produto Interno Bruto de Manaus é o quinto maior do país. Manaus, 2023. Disponível em: <https://www.seducti.am.gov.br/produto-interno-bruto-de-manaus-e-o-quinto-maior-do-pais/>. Acesso em: 07 maio 2024.



das anuais dos valores referentes a DTP, mas nos anos subsequentes tanto a RCL quanto a DTP, aumentaram progressivamente.

Entre todas as capitais da região Norte, Manaus é a que possui a maior RCL. No ano de 2015 e anos subsequentes, a capital do Amazonas apresentou aumentos contínuos de RCL e DTP, chegando a obter R\$ 7 bilhões em Receita Corrente Líquida e utilizar R\$ 2,7 bilhões em Despesa Total com Pessoal.

Em 2015, Rio Branco, registrou o menor valor de DTP e o segundo menor de RCL em toda a região Norte, com respectivamente R\$ 279,4 milhões e R\$ 668,9 milhões. No ano de 2016, a Receita Corrente Líquida aumentou para R\$ 727 milhões e R\$ 322 milhões em Despesa Total com Pessoal em comparação ao ano anterior. A partir de 2017 até 2022, esses valores cresceram consideravelmente, chegando a R\$ 1,3 bilhão de Receita Corrente Líquida e R\$ 543,9 milhões em Despesa Total com Pessoal.

Observou-se que existe uma relação entre as variações da receita corrente líquida e a despesa com pessoal, ou seja, à medida que a RCL aumenta ou diminui, a DTP tende a sofrer variação. Para conhecer mais detalhadamente a dinâmica da relação entre RCL e DTP na região Norte propõem-se, a partir daqui uma análise das sete capitais estudadas.

Tabela 4 – Evolução das despesas totais com pessoal (DTP) e da RCL nas capitais da região Norte do Brasil (em R\$ milhões, valores nominais)

ANOS	BELÉM		BOA VISTA		MACAPÁ	
	RCL	DTP	RCL	DTP	RCL	DTP
2015	R\$ 2.457,62	R\$ 1.170,63	R\$ 772,47	R\$ 356,59	R\$ 611,64	R\$ 411,94
2016	R\$ 2.408,79	R\$ 1.247,21	R\$ 923,13	R\$ 411,81	R\$ 693,09	R\$ 393,88
2017	R\$ 2.485,48	R\$ 1.245,57	R\$ 953,60	R\$ 441,39	R\$ 698,86	R\$ 374,89
2018	R\$ 2.607,74	R\$ 1.270,54	R\$ 1.041,02	R\$ 475,05	R\$ 764,41	R\$ 377,94
2019	R\$ 3.016,78	R\$ 1.380,14	R\$ 1.226,99	R\$ 524,92	R\$ 773,76	R\$ 405,59
2020	R\$ 3.176,86	R\$ 1.437,40	R\$ 1.390,37	R\$ 99,89	R\$ 902,74	R\$ 444,64
2021	R\$ 3.345,72	R\$ 1.553,65	R\$ 1.485,30	R\$ 667,73	R\$ 1.415,40	R\$ 506,03
2022	R\$ 4.023,02	R\$ 1.773,00	R\$ 1.772,80	R\$ 831,72	R\$ 1.271,60	R\$ 557,18

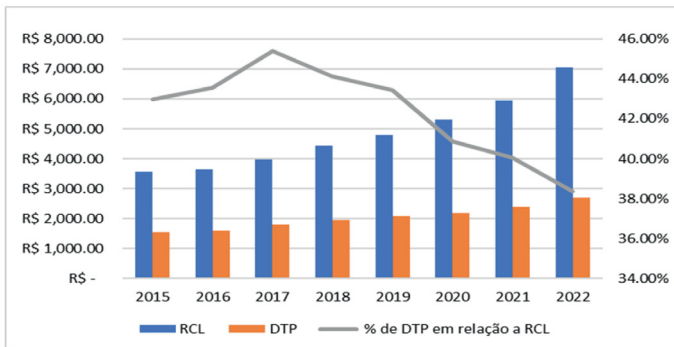
ANOS	MANAUS		PALMAS		PORTO VELHO	
	RCL	DTP	RCL	DTP	RCL	DTP
2015	R\$ 3.558,14	R\$ 1.528,81	R\$ 796,94	R\$ 408,30	R\$ 1.004,59	R\$ 509,12
2016	R\$ 3.650,76	R\$ 1.590,29	R\$ 913,13	R\$ 465,49	R\$ 1.097,02	R\$ 539,03
2017	R\$ 3.974,53	R\$ 1.804,61	R\$ 933,08	R\$ 459,96	R\$ 1.141,01	R\$ 612,47
2018	R\$ 4.440,83	R\$ 1.959,51	R\$ 1.036,35	R\$ 490,31	R\$ 1.246,56	R\$ 619,60
2019	R\$ 4.800,37	R\$ 2.085,15	R\$ 1.129,15	R\$ 541,30	R\$ 1.280,21	R\$ 651,90
2020	R\$ 5.311,27	R\$ 2.170,23	R\$ 1.244,96	R\$ 631,73	R\$ 1.430,71	R\$ 726,67
2021	R\$ 5.954,41	R\$ 2.385,29	R\$ 1.329,50	R\$ 654,91	R\$ 1.586,35	R\$ 798,33
2022	R\$ 7.045,55	R\$ 2.704,18	R\$ 1.614,35	R\$ 802,44	R\$ 1.891,08	R\$ 923,99

ANOS	RIO BRANCO	
	RCL	DTP
2015	R\$ 668,93	R\$ 279,49
2016	R\$ 727,25	R\$ 322,87
2017	R\$ 709,26	R\$ 313,04
2018	R\$ 819,83	R\$ 360,10
2019	R\$ 871,07	R\$ 379,46
2020	R\$ 925,74	R\$ 388,09
2021	R\$ 1.063,16	R\$ 429,41
2022	R\$ 1.356,34	R\$ 543,82

Fonte: Elaboração própria, a partir de SICONFI (2024)

A Figura 2 apresenta as informações sobre Manaus, comparando a evolução anual das variáveis e apresentando o percentual que indica a relação entre elas, medida esta que é utilizada pela LRF para limitar os gastos com pessoal.

Figura 2– Evolução da RCL e da DTP em Manaus (em R\$ milhões, valores nominais)



Fonte: Elaboração própria, a partir de SICONFI (2024)

Observa-se que em 2015, Manaus registrou uma Receita Corrente Líquida de cerca de R\$ 3,5 bilhões e uma Despesa Total com Pessoal de R\$ 1,5 bilhão, isso indica que, no ano de 2015 a cidade apresentou o segundo menor percentual de gastos com



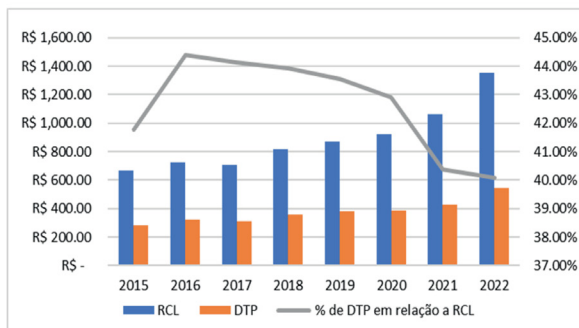
peçoal na região Norte, o equivalente a 42,97% da sua Receita Corrente Líquida.

No ano de 2016 a RCL obteve um leve aumento para R\$ 3,6 bilhões e a despesa total com peçoal também aumentou em R\$ 61,4 milhões em comparação ao ano anterior, isso corresponde a um percentual 43,56% sobre sua RCL.

Em 2017 e 2018, a capital atingiu o seu maior percentual de despesa com peçoal em relação a RCL, com 45,40% e 44,12%, respectivamente, mas ainda permaneceu abaixo do limite de alerta. A partir de 2020, houve um aumento nas despesas com peçoal, porém, devido ao crescimento da Receita Corrente Líquida, a relação entre essas duas variáveis resultou em uma porcentagem menor. Em suma, a diminuição do percentual de DTP é atribuída ao crescimento da RCL. Dessa maneira, a capital do Amazonas alcançou o menor percentual da região Norte com 38,38% sobre a RCL. Observa-se por fim, que Manaus permaneceu abaixo do limite de alerta em todos os anos analisados.

Rio Branco também foi uma das capitais que permaneceram todos os anos abaixo do limite de alerta conforme apresentado na figura 3.

Figura 3 – Evolução da RCL e da DTP em Rio Branco (em R\$ milhões, valores nominais)



Fonte: Elaboração própria, a partir de SICONFI (2024)

Em decorrência de ser uma das capitais com menor RCL e DTP no ano de 2015, Rio Branco detém o menor percentual de despesas com peçoal da região Norte, com 41,78% em relação a Receita Corrente Líquida. Isso deve-se, a relação entre

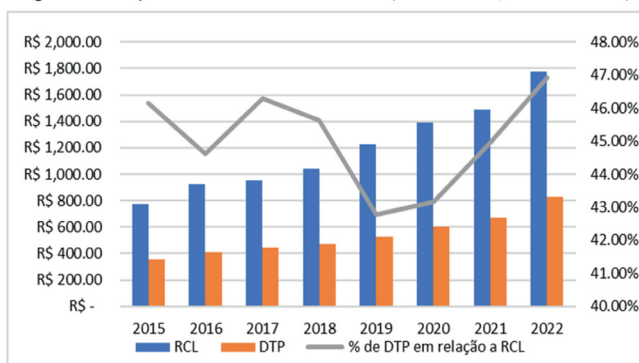
o aumento da RCL que consequentemente acarreta um crescimento proporcional da DTP.

No ano de 2016 a capital registrou R\$ 727,2 milhões em receita corrente líquida e teve um gasto com pessoal de R\$ 322,8 milhões, o que indica a utilização de 44,40% RCL para despesas com pessoal. É importante ressaltar que esse foi o maior percentual que município atingiu com despesas de pessoal ao longo dos 7 anos estudados.

No ano de 2017 a capital registrou uma RCL de R\$ 709,2 milhões e uma despesa com pessoal de R\$ 313 milhões, o que corresponde a um comprometimento de 44,14% da sua receita corrente líquida. Entretanto, a partir desse ano o município apresentou quedas nos seus percentuais de despesa com pessoal em relação a sua receita corrente líquida e por consequência atingindo 40,09% no ano de 2022, provocados pelo incremento de 64,70% da RCL.

A dinâmica da capital de Roraima, Boa Vista, é apresentada na Figura 4. Em 2015, verifica-se a efetivação de R\$ 772,4 milhões em Receita Corrente Líquida e a execução de R\$ 356,5 milhões em despesa com pessoal, indicando a utilização de 46,16% da RCL para as despesas com pessoal. Em 2016 e 2017 esse percentual diminuiu para 44,61%, porém voltou a subir e atingiu 46,29% em 2022.

Figura 4 – Evolução da RCL e da DTP em Boa Vista (em R\$ milhões, valores nominais).



Fonte: Elaboração própria, a partir de SICONFI (2024)

No ano de 2019 a capital apresentou menor percentual da DTP sobre a receita Corrente Líquida, com 42,78% e apresentou diminuições gradativas anuais até 2021 e somente no ano de 2022,

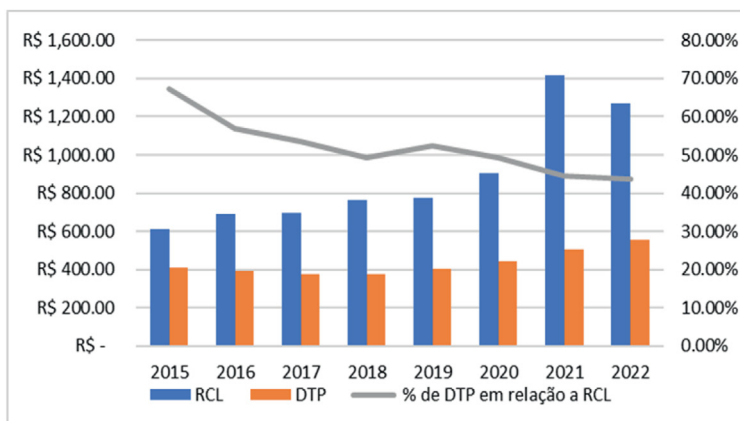


voltou a apresentar 46.92%. Boa vista é uma das capitais 3 que não atingiu em nenhum ano o limite de alerta.

Por outro lado, observa-se que Macapá foi a única capital que apresentou, em dois anos subsequentes, resultados acima do limite máximo determinado pela LRF. Pode-se observar na Figura 5 que no ano de 2015 a RCL correspondeu a R\$ 611,6 milhões e a DTP foi na de R\$ 411,9 milhões, resultando em um comprometimento de 67,35% da sua receita corrente líquida, esse coeficiente é muito acima do limite máximo definido pela legislação, que é de 54% da RCL.

Em 2016, observa-se uma redução desse percentual, porém o resultado ainda continuou ultrapassando o limite máximo e comprometendo 56,83% da RCL municipal.

Figura 5 – Evolução da RCL e da DTP em Macapá (em R\$ milhões, valores nominais).

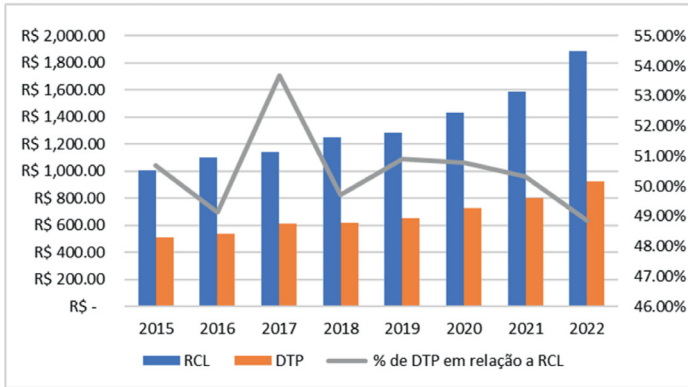


Fonte: Elaboração própria, a partir de SICONFI (2024)

A figura 5 permite observar, ainda, que nos anos de 2017 e 2019 Macapá se manteve dentro do limite prudencial. Já nos anos de 2018 e 2020 o município encontrava-se no limite de alerta, indicando significativa melhora no atendimento ao que determina a LRF. Nos dois últimos anos subsequentes, a capital permaneceu abaixo do limite de alerta, com 44,58%, em 2021, e 43,82%, em 2022.

Os seus resultados voltaram a subir nos anos de 2019 a 2021, onde atingiu um percentual acima de 50%. Por fim, em 2022 a capital apresentou seu menor resultado nesses sete anos de estudo, com 48,86%, mas ainda permaneceu acima do limite alerta.

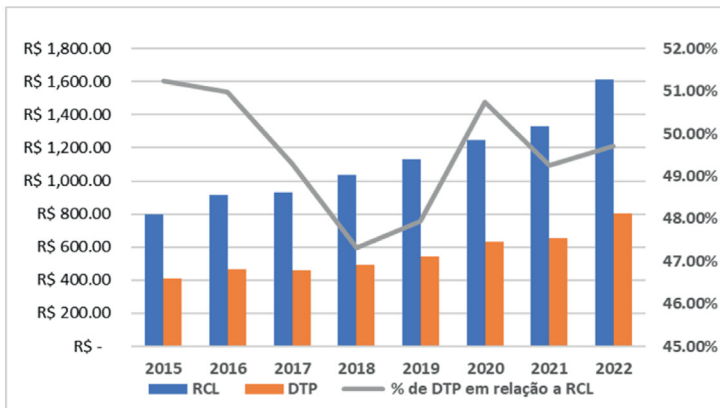
Figura 6 – Evolução da RCL e da DTP em Porto velho (em R\$ milhões, valores nominais).



Fonte: Elaboração própria, a partir de SICONFI (2024)

A figura 7 indica que Palmas apresentou índices acima do limite de alerta e abaixo do limite prudencial nos anos de 2015 e 2016, com 51,23% e 50,98% respectivamente. Já no ano de 2017 esse comprometimento da receita corrente líquida atingiu 49,30%.

Figura 7 – Evolução da RCL e da DTP em Palmas (em R\$ milhões, valores nominais)



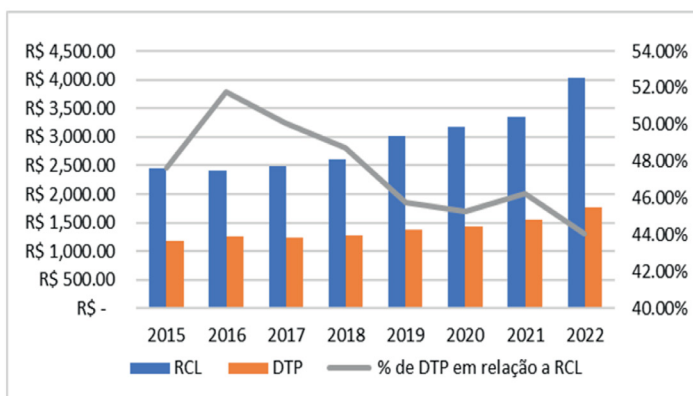
Fonte: Elaboração própria, a partir de SICONFI (2024)

Esse comportamento é semelhante ao de Porto Velho, sendo estas as duas capitais que apresentaram tantos anos acima do limite de alerta, mas se observa uma diferença em 2018 e 2019: enquanto a capital de Rondônia manteve-se acima do limite de alerta, Palmas ficou em dois anos consecutivos abaixo desse limite, com percentuais de 47,31% e 47,94%, respectivamente.



A sétima capital a ser apresentada neste trabalho é Belém. A partir dos dados apresentados na Figura 8 é possível observar que essa capital permaneceu em 5 anos diferentes abaixo do limite de alerta – 2015, 2019, 2020, 2021 e 2022, com percentuais de 45,75%, 45,25%, 46,25%, 44,07%, respectivamente. Em contrapartida, passou 3 anos seguidos acima dos limites preconizados pela LRF.

Figura 8 – Evolução da RCL e da DTP em Belém (em R\$ milhões, valores nominais)



Fonte: Elaboração própria, a partir de SICONFI (2024).

Em 2016 a capital apresentou uma RCL de R\$ 2,4 bilhões e uma despesa com pessoal de R\$ 1,2 bilhões, resultando no maior comprometimento da receita corrente líquida no período estudado, com 51,78% e, conseqüentemente, atingindo o limite prudencial.

Nos anos de 2017 e 2018, o município atingiu o limite de alerta com percentuais de 50,11% e 48,72%, no qual a receita corrente líquida foi R\$ 2,4 bilhões e R\$ 1,2 bilhões e a despesa com pessoal R\$ 2,6 bilhões e R\$ 1,2 bilhões, respectivamente.



O Quadro 6 apresenta, de forma sistemática os percentuais da RCL que foram comprometidos com despesas de pessoal no período analisado:

Tabela 5– Comprometimento da RCL com Despesas de Pessoal nas capitais da região Norte, no período 2015-2022.

MUNICÍPIOS	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Belém	47,63%	51,78%	50,11%	48,72%	45,75%	45,25%	46,25%	44,07%
Boa Vista	46,16%	44,61%	46,29%	45,63%	42,78%	43,15%	44,96%	46,92%
Macapá	67,35%	56,83%	53,64%	49,44%	52,42%	49,25%	44,58%	43,82%
Manaus	42,97%	43,56%	45,40%	44,12%	43,44%	40,86%	40,06%	38,38%
Palmas	51,23%	50,98%	49,30%	47,31%	47,94%	50,74%	49,26%	49,71%
Porto Velho	50,68%	49,14%	53,68%	49,70%	50,92%	50,79%	50,32%	48,86%
Rio Branco	41,7 %	44,40%	44,14%	43,92%	43,56%	42,92%	40,39%	40,09%

Fonte: Elaboração própria, a partir de SICONFI (2024)

Em suma, entre as capitais que atenderam ao disposto na LRF no que se refere às despesas com pessoal no período analisado, encontram-se Boa Vista, Manaus e Rio Branco.

Dutra e Pagnussat (2016) observaram que os gestores enfrentam desafios ao controlar despesas e planejar o uso dos recursos financeiros, uma situação que também se verifica na região Norte, nas cidades de Palmas e Porto Velho, onde uma parcela significativa dos indicadores está acima do limite de alerta.

Contudo, não existe um excesso de gasto com pessoal de uma maneira generalizada nos municípios, assim como no estudo de Giuberti (2005). A LRF teve um impacto positivo nas despesas com pessoal e tal fato fica constatado pelos percentuais encontrados na maioria dos municípios.

Entre 2016 e 2026, as capitais do Nordeste analisadas por Simonetti (2021) revelaram que a maioria delas utilizou mais de 50% de suas receitas correntes líquidas, indo de encontro com os resultados encontrados na região Norte, onde a maioria das capitais ultrapassou 50% da receita corrente líquida com gastos com pessoal entre 2015 a 2017 e 2019 a 2021. De maneira geral, a análise indica que a mesmo as capitais que ultrapassaram em algum momento o percentual citado, não o mantiveram por muito tempo.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco na administração pública por estabelecer limites e transparência para as finanças públicas. Assim, a pesquisa teve por objetivo analisar os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas capitais da região Norte, no que diz respeito aos gastos com pessoal nos anos de 2015 a 2022.

Entre os municípios estudados, observou-se a existência de uma tendência de crescimento da Despesa com pessoal quando há um crescimento na Receita corrente líquida. Em suma, à medida que a receita corrente líquida aumenta ou diminui, os gastos com pessoal tendem a se ajustar proporcionalmente.

O estudo constatou que 3 capitais atingiram o limite prudencial (51,30%): Belém, Macapá e Porto Velho. Por outro lado, Boa Vista, Manaus e Rio Branco não ultrapassaram nenhuma vez os limites da LRF, apresentando os melhores resultados em todos os anos estudados na região norte.

É possível notar o impacto e importância da Lei de Responsabilidade Fiscal na administração pública no que diz respeito ao gasto com pessoal, visto que as despesas com pessoal são controladas em quase todas as capitais estudadas e, mesmo as que ultrapassaram o limite máximo, apresentaram melhoria de resultados ao longo dos anos subsequentes.

Como principais limitações desta pesquisa, aponta-se a quantidade de anos, que precisou ser reduzida devido à disponibilidade dos dados. Espera-se, entretanto que os resultados encontrados sirvam para análises futuras da comunidade acadêmica e sociedade, gerando conhecimento sobre os impactos da despesa com pessoal na gestão e consequentemente comprometendo as finanças públicas.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. A. Contabilidade pública na gestão municipal: Métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais da contabilidade. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.



ÁVILA, T. C. X.; FIGUEIREDO, F. N. A. O comprometimento da receita corrente líquida com as despesas com pessoal evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal dos anos de 2010 a 2012 – um estudo aplicado ao município de Maranguape. Revista Controle: doutrina e artigos, Fortaleza, v. 11, n. 1, p. 299-323, 2013.

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes, para a reforma administrativa, e das outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1967.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (Diário Oficial da União, Brasília, DF) Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS. PIB dos municípios mostra que economia do país continuou a se desconcentrar em 2021. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38683-pib-dos-municipios-mostra-que-economia-do-pais-continuou-a-se-desconcentrar-em-2021>. Acesso em: 07 de maio de 2024.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Aplicada a Economia. Carta de conjuntura, Número 60, Nota de Conjuntura 19, 3º Trimestre de 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/09/230904_cc_60_nota_19.pdf. Acesso em: 10 de maio de 2024.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Aplicada a Economia. Carta de conjuntura, Número 60, Nota de Conjuntura 19, 3º Trimestre de 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/09/230904_cc_60_nota_19.pdf. Acesso em: 10 de maio de 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo – 33. ed. – São Paulo: Atlas, 2019.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 6. ed. Rio de Janeiro: CAMPOS, 2000.

CORREIA DIAS, Fernanda Álvares. O Controle Institucional Das Despesas Com Pessoal. 2009

CRISÓSTOMO, V. L.; CAVALCANTE, N. S. C.; FREITAS, A. R. M. C. A Lrf. No Trabalho de Controle de Contas Públicas: Um Estudo de Pareceres Prévios Conclusivos de Contas de Governos Municipais. Revista Ambiente Contábil, v. 7, n. 1, p. 233–253, 2015.

DUTRA, Michelle Pimental da Silva, PAGNUSSAT, Lei de responsabilidade Fiscal e o Impacto das Despesas com Pessoal: Análise de Dados da Prefeitura Municipal de Juína – MT, Revista Científica da Ajes, v. 7, n. 15, p. 212 – 224. 2018

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. Lei de Responsabilidade Fiscal e Finanças Públicas Municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento. Brasília: IPEA, 2006.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo, 8ª edição, Editora Saraiva, 2003.

GIUBERTI, A. C. Efeitos da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros. 2005. Tese (Doutorado em Teoria Econômica) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.



IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Agência IBGE. Notícias. Região Norte aumenta participação no PIB nacional. 2012. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14317-asi-regiao-norte-aumenta-participacao-no-pib-nacional>. Acesso em: 07 de maio de 2024

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística, Censo Brasileiro de 2010. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 07 de maio de 2024

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KHAIR, Amir Antonio. Lei de Responsabilidade Fiscal: As Transgressões à Lei de Responsabilidade Fiscal e Correspondentes Punições Fiscais e Penais. Brasília: Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão BNDES. 2000

MAGALHAES, Elizete Aparecida de et al. A influência da lei de responsabilidade fiscal (LRF) na tomada de decisão pelos gestores públicos municipais. Contabilidade Vista & Revista, v. 16, n. 3, p. 9-26, 2005

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 42º ed, São Paulo: Malheiros, 2016.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2015

OLIVERA, Poliana Karla Pedro; OLIVERA, Marcos Roberto Gois; MODENESI, Thiago Vasconcellos. Uma análise dos limites de gastos com pessoal da federação brasileira, no período de 2000 a 2019, a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista Cis - Conjecturas Inter Studies. v. 22 n.15, 2022.

RIBEIRO, Roberto Rivelino Martins et al. Gastos com pessoal e a lei de responsabilidade fiscal: um estudo no poder executivo e legislativo dos municípios da região metropolitana de Maringá. Brazilian Journals of Business. v. 4, n. 1, p. 127-144, 2022.

SEDECTI - Secretaria de Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação. Produto Interno Bruto de Manaus é o quinto maior do país. Manaus, 2023. Disponível em: <https://www.seducti.am.gov.br/produto-interno-bruto-de-manaus-e-o-quinto-maior-do-pais/>. Acesso em: 07 maio 2024.

SICONFI-Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Relatórios de Gestão Fiscal 2015 a 2022. Brasília, 2024. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf. Acesso em 29 jan 2024

SIFFERT, Nelson et al. Um Olhar Territorial para o desenvolvimento: Amazônia. Rio de Janeiro: BNDS, 2014.

SIMONETTI, Nathalia Monteiro. Análises das despesas com pessoal das capitais nordestinas no período de 2016 a 2020. 2021. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis), Centro Ciências Sociais Aplicadas. - Universidade Federal do Rio Grande do Norte Natal, RN, 2021.

SOUZA, Paula de; PLATT NETO, Orion Augusto. A composição e a evolução das despesas com pessoal no estado de Santa Catarina de 2000 a 2011. Revista Catarinense da Ciência Contábil, v. 11, n. 33, p. 66-81, 2012

VERGARA, Sylvia C. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. São Paulo. Atlas, 2004.



Abordagem hermenêutica acerca dos limites do controle judicial das decisões exaradas pelo Tribunal de Contas no âmbito do julgamento de prestação de contas

Por **João Guilherme Taketomi da Rosa**¹

Por **Bruno de Souza Cavalcante**²

Resumo: O objetivo geral deste artigo foi definir qual é o limite do controle judicial acerca das decisões exaradas pelo Tribunal de Contas, isto quando em sede do inciso II, art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil, ou seja, no âmbito do julgamento de contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Propôs-se, neste presente trabalho, a amplitude dos métodos hermenêuticos procedimentalizados por Karl Larenz (1997)³, concretizado de modo a iniciar a pesquisa pela interpretação literal, avaliando toda uma coligação à hermenêutica sistemática e, ao cabo, confirmar o exposto por intermédio de arremate histórico e teleológico, ocupando-se de uma pesquisa de ordem bibliográfica exploratória, cujo referencial teórico realiza o diálogo de fontes da mais alta especialidade sobre a temática. Por fim, a presente produção concluiu que o controle judicial das decisões ora aventadas restringe-se à revisibilidade de vícios formais, e de modo algum pode adentrar à conveniência meritória das sentenças de contas.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Jurisdição. competência jurisdicional de controle externo. controle judicial e prestação de contas.

Abstract: The general objective of this article was to define the limit of judicial control over decisions made by the Court of Auditors, when in accordance with section II, art. 71 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil, that is, within the scope of judging the accounts of administrators and others responsible for money, goods and public values. In this present work, the breadth of procedural hermeneutic methods proposed by Karl

1 Acadêmico da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas-UFAM; Manaus, Amazonas, Brasil; joaog.taker@gmail.com.

2 Professor Efetivo da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas-UFAM; Doutor e Mestre em Economia pela Universidade Católica de Brasília-UCB; Doutor em Direito pela Universidad Católica de Santa Fe-UCSF; Manaus, Amazonas, Brasil; bruno.cavalcante@hotmail.com.

3 LARENZ, Karl.



Larenz (1997) was proposed, implemented in order to begin the research through literal interpretation, evaluating an entire coalition to systematic hermeneutics and, in the end, confirming what was exposed by through historical and teleological completion, engaging in exploratory bibliographical research, whose theoretical framework carries out a dialogue between highly specialized sources on the subject. Finally, this production concluded that judicial control of the decisions discussed here is restricted to the reviewability of formal defects, and in no way can it enter the meritorious convenience of financial statements.

Keywords: Court of Auditors of the Amazonas State, external control, environmental governance.

INTRODUÇÃO

O controle externo é elemento constitutivo de qualquer pretensa democracia de modo que, por premissa, assume-se o seguinte: não existe democracia sem controle. Definido isso, a organização do estado democrático fundamenta-se por meio da previsão de uma série de mecanismos de controle aos agentes que, de alguma forma, detêm fração do poder inerente ao Estado, afinal, aqueles que se responsabilizam por dinheiros, bens e valores públicos devem prestar contas ao titular, isto é, a coletividade em ramificação do interesse público. Assim, esse controle deve ser exercido tanto pelo próprio povo, por meio de seus representantes eleitos democraticamente, quanto por órgãos especializados de esteio constitucional.

O Tribunal de Contas é, nessa perspectiva, órgão de controle externo por excelência, instituído-regulamentado-legitimado para exercer sua função de maneira técnica, e subordinado a princípios como o da legalidade estrita. Campo fértil para inúmeros debates, nota-se atribuído a ele uma competência que raras vezes aparece na Constituição Federal quando não atrelada ao Poder Judiciário, qual seja, a competência jurisdicional, depreendida, no recorte ora proposto, pelo inciso II, art. 71 da Carta Magna. Surgem, então, alguns questionamentos em causa da repercus-

são dessa singularidade, sobretudo quanto à introjeção de competências exclusivas.

O problema de pesquisa, destarte, para o qual se investiga resposta é no que tange ao limite do controle judicial sobre as decisões exaradas pelo Pretório de Contas na seara do julgamento assentado pelo aludido inciso II do art. 71. Para responder a essa indagação é preciso que, antes, busquem-se contributos analíticos provenientes da melhor dogmática, como a definição do que vem a ser jurisdição. Outro contributo analítico que se fará é sobre os aspectos materiais da coisa julgada e da natureza jurídica das decisões jurisdicionais das Cortes de Contas quando proferidas em sede de julgamento de prestação de contas. Desse modo, esse problema de pesquisa é abordado ao passo que resvala em inevitável grau de relevância por razão de sua envergadura temática, isto sob um procedimento hermenêutico completo.

1. ELEMENTO GRAMATICAL: A LITERALIDADE DA COMPETÊNCIA JURISDICIONAL OUTORGADA AO TRIBUNAL DE CONTAS

Atentar às expressões dispostas em legislação é diretriz imperiosa aos pensadores do Direito, posto ser por elas que as normas se apresentam, ou seja, é pelo elemento gramatical que o intérprete tem o primeiro contato com as disposições normativas. A par disso, assim como já introduzido, objetiva-se refletir acerca da competência jurisdicional atribuída aos Tribunais de Contas por meio do Texto Constitucional de 1988 no que compete aos julgamentos de prestações de contas. Não somente por ser a anunciação da norma a quem ela se destina, o elemento literal é também valioso em virtude da segurança jurídica que projeta, pois é o modo definitivo de apresentação do Direito quando riscado em pedra.

Esse elemento de envergadura tão fundamental ao sistema normativo é composto pela análise do valor semântico das pala-



vas empregadas nas disposições, da sintaxe e da própria pontuação usada. Atrelado a esse pressuposto, Miguel Reale⁴ ensina:

A lei é uma realidade morfológica e sintática que deve ser, por conseguinte, estudada do ponto de vista gramatical. É da gramática -tomada esta palavra no seu sentido mais amplo- o primeiro caminho que o intérprete deve percorrer para dar-nos o sentimento rigoroso de uma norma legal. Toda lei tem um significado e um alcance que não são dados pelo arbítrio imaginoso do intérprete, mas são, ao contrário, revelados pelo exame imparcial do texto. (2002, p. 279).

Dito isso, fica assentada a irreduzibilidade da análise do elemento semântico para que se possa melhor desfrutar daquilo que se intitula de mens legis, isto é, o espírito da lei. Então, diante do imbróglio, será abordada a utilização do termo ‘julgar’ no Texto Magno, para definir se subsiste alguma incoerência quanto ao uso desse verbo a se referir ao Pretório de Contas. Faz-se, desse modo, a perquirição filológica:

o que vem a ser a definição das expressões utilizadas no universo da interlocução normativa é o primeiro passo para o início de qualquer interpretação. Muito por essa razão, Dimitri Dimoulis⁵ acentua que a hermenêutica gramatical é um método que “busca identificar o significado das palavras utilizadas pelo legislador, tentando entender o que ele quis ordenar por intermédio da lei” (2020, p. 157). Nada melhor para definir o significado das palavras, ao menos quanto a seu sentido comum, do que um dicionário, sobretudo ao considerar que a legislação se destina não apenas aos técnicos do Direito, mas à população em geral.

Em razão do exposto, grifa-se a acepção do verbo ‘julgar’, definido como: “tomar decisão, deliberar na qualidade de juiz ou árbitro; pronunciar sentença; sentenciar.” (HOUAISS⁶, 2009, p. 1138). Logo, principia clarividente o que se quer dizer quando o constituinte optou por utilizar expressamente o verbo julgar ao invés de qualquer outro sinônimo. Seria, aliás, atécnico o uso de qualquer um

4 REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

5 DIMOULIS, Dimitri. Manual de introdução ao estudo do direito. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

6 HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. 9788573029635 (enc). Rio de Janeiro: Objetiva: Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia, 2009.



dos supostos similares, visto que ‘tomar decisão – deliberar – pronunciar sentença ou sentenciar’ são parte do processo de julgar, não equivalentes ao total da atividade judicante. Ainda mais curioso é que a CRFB/88⁷ citou esse exato termo em apenas onze artigos, dos quais apenas três deles não estão contidos no Capítulo III, ‘Do Poder Judiciário’:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...]

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. (BRASIL, 1988, grifo próprio).

Não é de se impressionar que a Constituição Federal tenha restringido tanto a utilização desse verbo, afinal, é a atividade que talvez mais exija compenetração e técnica daquele que a exerce, não podendo ser executada por órgão ou autoridade incompetente. Em vistas disso, Alexandre Aroeira Salles⁸, destaca o seguinte:

O Constituinte usou 28 vezes o símbolo julgar; em 24 vezes o utilizou entregando a competência própria de julgar; apenas em 4 momentos (artigos 72; 84, XI;

7 BRASIL. [Constituição da República Federativa do Brasil (1988)]. ORMONDE, Alexandre Pereira Pinto; SOUZA, Luiz Roberto Carboni, organização. 24. ed. São Paulo: Rideel, 2018.

8 SALLES, Alexandre Aroeira. O processo nos Tribunais de Contas: contraditório, ampla defesa e a necessária reforma da Lei Orgânica do TCU. Belo Horizonte: Fórum, 2018.



103; 130) o empregou com o sentido claro e evidente de entender – “solicitando as providências que julgar necessárias” – ou em idêntico sentido: solicitando as providências que entender necessárias. (2018, p. 38).

Fica evidenciado que o próprio legislador, seja quando constituinte originário, seja quando constituinte derivado, tomou a cautela necessária para não utilizar esse termo de forma indiscriminada. Supor que se incorreu em equívoco apenas quando a Carta de 1988 dispõe sobre atribuição à Corte de Contas e não às demais atribuições (ao Congresso Nacional e ao Senado Federal, por exemplo) é de muita presunção. Outrossim, considerando qualquer renhida doutrinação sobre o uso do termo sobredito, é mister destacar a lição de Luís Roberto Barroso⁹, hoje ministro do Supremo Tribunal Federal/STF, quando trata do vernáculo constitucional:

O intérprete da Constituição deve partir da premissa de que todas as palavras do texto Constitucional têm uma função e um sentido próprios. Não há palavras supérfluas na Constituição, nem se deve partir do pressuposto de que o constituinte incorreu em contradição ou obrou com má técnica. Idealmente, ademais, deve o constituinte, na medida do possível, empregar as palavras com o mesmo sentido sempre que tenha que repeti-las em mais de uma passagem. De toda sorte, a eventual equivocidade do Texto deve ser remediada com a busca do espírito da norma e o recurso aos outros métodos de interpretação.” (2003, p. 130).

O presente tópico, destarte, apresenta-se breve, mas nem por isso menos importante que os demais. Considerar, contudo, que o constituinte originário possa ter incorrido em erro quanto ao uso do termo em destaque, mesmo após uma primeira interpretação literal, ainda é hipótese possível, embora não possa ser presumida por meio de análise superficial e apartada. Nessa lógica, objetivando dirimir qualquer obscuridade restante, passa-se ao tópico que tratará de aplicar a hermenêutica sistemática. Desse modo, busca-se evidenciar quaisquer antinomias sobre as quais se insista, refinando o entendimento acerca do problema de pesquisa proposto.

9 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.



2. ELEMENTO SISTEMÁTICO: ASPECTO FORMAL E MATERIAL ACERCA DA COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

O ordenamento jurídico obsta toda exegese apartada, isto é, veda que se interprete uma disposição isolada do ordenamento global, pois submete o esforço cognitivo do hermeneuta à lógica de que nenhuma norma é autônoma e autoaplicável. Ora, essa é a essência do que vem a ser um ordenamento, considerando que a efetividade da norma é, sobretudo, gerada por meio da observação sistêmica de outras disposições de mesma matéria pertinente. O conjunto, em síntese, faz a obra. Dessa maneira, sobreleva-se o elemento sistemático a tamanho ápice de importância a fim de proporcionar um completo trabalho hermenêutico, conforme preleciona Miguel Reale:

Cada artigo de lei situa-se num capítulo ou num título e seu valor depende de sua colocação sistemática. É preciso, pois, interpretar as leis segundo seus valores linguísticos, mas sempre situando-as no conjunto do sistema. Esse trabalho de compreensão de um preceito, em sua correlação com todos os que com ele se articulam logicamente, denomina-se interpretação lógico-sistemática. (2002, p. 279).

Como premissa fundamental, nesta senda, o ordenamento jurídico tem o postulado de que não pode coexistir contradição defronte às diversas origens normativas, pois deve haver uma unicidade na sistemática jurídica: apenas uma voz de comando. Muito por essa razão é que existe lógica e hierarquia entre as disposições, visto que a projeção da literalidade dos elementos ocorre de modo a alcançar todos aqueles outros que tratarem do mesmo assunto. Aliás, vale lembrar que, na claridade solar do método científico, o operador do Direito que desconsiderar o elemento sistemático incorre em fática elevação de regra geral em detrimento às específicas que existirem. Dessa maneira, Paulo Nader¹⁰ orienta:

10 NADER, Paulo. Introdução ao estudo do direito. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.



Se os dispositivos de uma lei se interdependem e se as diferentes fontes formais do Direito possuem conexão entre si, a interpretação não pode ter por objeto dispositivos ou textos isolados. O trabalho de exegese tem de ser feito considerando-se todo o acervo normativo ligado a um assunto. (2012, p. 278).

Posto isso, a harmonia das normas ocorre com maior fluidez dentro do contexto da regulamentação legal, oportunidade em que se analisam as normas como um complexo integrado. Não olvidado o procedimento hermenêutico proposto por Karl Larenz (1997), passa-se, assim, à decomposição do elemento sistemático tanto em perspectiva material como na formal, oportunizando definir a natureza jurídica das decisões do Pretório de Contas quando no julgamento de prestações de contas a ele submetidas.

2.1. HERMENÊUTICA SISTEMÁTICA QUANTO AO ASPECTO FORMAL E MATERIAL: A JURISDIÇÃO DE CONTROLE

O entendimento acerca da terminologia ‘jurisdição’ não é pacificado, posto que ainda é objeto de extensa análise por pensadores do Direito que enriquecem a discussão, logo, o debate a esse respeito não será esgotado aqui. Posto isso, o caput do art. 73 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assevera que “O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96” (BRASIL, 1988, grifo próprio) e, de modo expresso, atrela o Tribunal de Contas a uma jurisdição própria.

Nota importante a esse respeito é que, em uma macrovisão da Lei Maior, Alexandre Aroeira Salles atenta ao seguinte:

A palavra jurisdição foi utilizada na CRFB/88 31 vezes, sendo que em 29 oportunidades foi utilizada para significar atribuição dos Tribunais do Judiciário, uma para o Tribunal de Contas e outra única vez para a administração fazendária. (2018, p. 39).

O constituinte originário se ateve bastante quanto ao uso dessa expressão, considerando o exposto, mantendo cToerência escoreita a esse respeito. Contudo, indaga-se sobre se esse uso, no contexto em que foi empregado, não tangeria apenas à competência territorial da Casa de Contas, isto é, o limite para que sua atuação se externalize no território nacional como um todo. O legislador editou o termo jurisdição logo após dizer, ato contínuo, que o Tribunal de Contas da União/TCU tem sede no Distrito Federal, fato que mais leva a crer que a intenção desse uso foi a de delimitar territorialmente o exercício das competências do Pretório de Contas.

Além disso, quando o constituinte usou o termo para tanger à administração fazendária, também o fez em igual sentido, conforme dispõe o Texto Magno no art. 37, inciso XVIII: “a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei” (BRASIL, 1988, grifo próprio). Outra vez, é evidente que a ideia de jurisdição empregada nesses dois dispositivos, seja aos Tribunais de Contas, seja à administração fazendária, mais tem a ver com a circunscrição territorial quanto ao exercício de suas respectivas atribuições do que a qualquer competência jurisdicional propriamente dita. Essa passagem refere-se à carga principiológica de aderência a um território, princípio este aplicado à função jurisdicional do Estado.

De todo modo, não há premente necessidade de se apegar ao uso desse termo expresso, pois o contexto sistemático em que se lapida o retromencionado art. 71, inciso II da CRFB/88 já permite averiguar uma jurisdição própria no tocante a esse Tribunal quando assenta o inarredável julgamento de prestações de contas públicas, como irá ser demonstrado. Vale trazer à baila, nessa rolagem, o que Tullio Liebman, em uma visão conciliadora entre as formulações clássicas de Chiovenda e Carnelutti, define ser jurisdição, que Fernando Antônio Negreiros¹¹ Lima resume:

Pode-se conceituar jurisdição, portanto, como a função estatal encarregada de fazer atuar concretamente a vontade da lei, seja resolvendo de forma justa

11 LIMA, Fernando Antônio Negreiros. Teoria geral do processo judicial. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.



os litígios apresentados pelas partes em conflito, seja intervindo na formulação e aperfeiçoamento de atos jurídicos de particulares, mediante providências que não possam ser legitimamente obtidas senão pela intervenção estatal legalmente prevista. (2015, p. 251-252).

Nota-se como, em verdade, trata-se de uma acepção correlacionada à corrente monista, no sentido do Estado ser o único legítimo a ‘dizer o Direito’ conforme a vontade da lei. Contudo, o Neoconstitucionalismo, em vistas de uma maior dinamicidade social, buscando a concreção de garantias fundamentais, abre comportas díspares a essa corrente. Há quem defenda, inclusive, fenômenos de Jusdiversidade contidos numa cosmovisão definida em Pluralismo Jurídico, objeto profundo de pesquisa para outra oportunidade. Fato é que há uma nova forma de enxergar aquilo que foi posto a fim de melhor ordenar a lógica contemporânea.

Por essa razão, a princípio, é importante distinguir a jurisdição das demais funções estatais, visto que, no estágio atual de Constitucionalismo e de Teoria do Estado, já não se fala mais em uma divisão de poderes montesquiana, na qual vigem estanques numa absoluta independência. Mais certo é que se deve falar em divisão de funções estatais pois substitui-se a noção de independência por outra de interdependência, sobretudo na tutela de garantias fundamentais e, mais especialmente, na tutela da supremacia do interesse público. De toda maneira, também é cabível o exercício de competências atípicas sem que haja a violação da Tripartição de Poderes, considerando o art. 2º da CRFB/88 que diz serem Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Nesse sentido, Sabrina Nunes Iocken¹², à claridade de uma nova vertente constitucionalista, salienta:

Novas dinâmicas construtivas legitimadas por novos sujeitos participativos e modelos renovadores de arranjos políticos-constitucionais põe em discussão as medidas que violam o núcleo constitucional

12 IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade da judicatura de contas: o modelo constitucional. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 203-221. ISBN 978-85-450-0521-6.

intangível de garantia da judicatura de contas. (2018, p. 204).

É introduzido, nessa lógica renovadora, aquilo que defende Luigi Ferrajoli, isto é, que as funções do Estado se dividem em duas esferas centrais: (1) as decisões que não podem ser decididas por nenhuma maioria, as quais correspondem ao espaço da jurisdição e da administração vinculada e (2) as decisões legitimadas pelo consenso popular por meio da representação política. A visão garantista de Ferrajoli está longe de ser radical, pois, em realidade, apenas destrincha os elementos que devem orientar o direito positivo, reforçando-o de tal modo que sequer propõe superar o constitucionalismo rígido. Apresenta-se, afinal, um desembaraço interno dentro do mesmo conjunto tradicional positivista.

Esse modelo evidencia a jurisdição ao passo que a afasta das demais funções políticas de governo sedimentadas no consenso democrático. Desta monta, tem-se que a jurisdição não se submete ao crivo da decisão popular, visto que ela é emoldurada pelo conteúdo normativo da lei e pelo esforço cognitivo da busca pela verdade, ainda que fruto do desacordo coletivo. Não raras vezes, aliás, costuma-se dizer que o Poder Judiciário nada tem que escutar do clamor proveniente das massas, mesmo que suas sentenças fundamentadas e motivadas em razões técnicas desacordem com aquilo que deseja a vontade popular. Isso porque, sobretudo em razão dos atravessamentos psicossociais, a verdade quando posta à prova do martelo popular pode ser vista como mentira, além de que a verdade formal não é a mesma verdade material.

Conforme já aventado, Ferrajoli divide as funções do Estado em duas esferas, as quais chamou de “esfera do indecível” e “esfera do decidível”, posto que esta refere-se às decisões legitimadas pelo consenso popular por meio da democracia representativa enquanto aquela subdivide-se em outras duas facetas. A esfera do indecível, então, trata de assumir uma faceta de aparência positiva - “indecível que”, isto é, a lesão ou restrição dos direitos de liberdade que nenhuma maioria pode decidir. De outro lado, há uma outra faceta,



esta de feição negativa, denominada como “indecidível que não”, ou seja, aquilo que nenhuma maioria popular pode não decidir a respeito da satisfação dos interesses sociais.

O modelo exposto finda por assentar que a esfera do decidível comporta todas as decisões de natureza política, competências próprias de governo, cujo exemplo seria o exercício de função legislativa e de função administrativa que não resvalam em garantias fundamentais dos direitos sociais e dos de liberdade. A jurisdição, nessa perspectiva, comporta-se na esfera do indecidível, afinal, por mais forte que seja o consenso popular, ele jamais pode ser considerado como elemento legitimador da decisão, aliás, nem mesmo as de natureza política de governo, espécie que está subordinada aos limites constitucionais. Nesse arremate, Luigi Ferrajoli¹³ entende que:

As funções de governo desenham o espaço da política, cujos parâmetros de avaliação são a eficiência e a utilidade dos resultados obtidos, do ponto de vista dos interesses gerais, e cujas fontes de legitimação são, por isso, a representação política e o consenso. As funções de garantia correspondem, ao contrário, ao espaço da jurisdição e da administração vinculada, cujos critérios de avaliação e cujas fontes de legitimação são a retidão e o fundamento das aferições dos pressupostos legais de seu exercício. (2010, p. 151).

Ainda nesse contexto, vale ressaltar que em instante algum o modelo de Ferrajoli entra em conflito com a assimilação de que o ordenamento jurídico brasileiro tem jurisdição una. Dito isso, importa lembrar que essa estrutura monolítica é depreendida do princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional contido no art. 5º, inciso XXXV da CRFB/88 quando este assegura que a lei não poderá excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça de direito. Muito pelo contrário disso, o modelo ora exposto define a jurisdição como monolítica de tal modo que a concebeu na “esfera do indecidível” e, logo, apelar a essa contra-

13 FERRAJOLI, Luigi. Jurisdição e consenso. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Constitucionais- RBEC, ano 4, n. 16, p. 151-164, out./dez. 2010.

argumentação não é viável, posto que o modelo não desintegra a jurisdição, mas a condensa.

Frente a toda essa digressão, é preciso definir em qual esfera de Ferrajoli estaria contida a decisão exarada pelo Tribunal de Contas em sede que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal. Esse artigo assenta uma série de competências exclusivas e, no inciso II, estabelece a competência de julgar a prestação de contas dos exatores da administração pública, logo, prontamente retira o consenso da maioria enquanto alicerce para essa decisão. Resta claro que o julgamento dessas contas, então, comporta-se na esfera do indecidível, considerando que não é matéria de crivo popular e que merece uma busca pela verdade processual e técnica.

Por meio de uma perquirição cognoscível, ademais, essa Colenda Corte estaria a analisar se o gestor ou, por exemplo, se o ordenador de despesa atentou ao cumprimento das normas orçamentárias e financeiras quando aplicou os recursos públicos, exercício este sob os prismas da legalidade, legitimidade e economicidade. Ao cabo disso, a mesma Corte decide por, no exercício de uma competência jurisdicional exclusiva a ela, aplicar ou não sanções e multas com efeito de coisa julgada a esses responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Nessa linha, a respeito do não prejuízo ao conceito de coisa julgada que possa vir a ser inquirido, basta dizer que, se a Constituição Federal outorgou ao Pretório de Contas a competência jurisdicional de jugar as prestações de contas, derivação lógica disso é a de que, imediatamente, essas decisões teriam o caráter de definitividade. De todo óbvio, o art. 71, § 3º da CRFB/88 já confere certa liquidez, na mesma forma de uma decisão condenatória exarada pelo Poder Judiciário, quando diz que as decisões dessa senda, que imputem débito ou multa, terão eficácia de título executivo.

Nessa perspectiva, Sabrina Nunes Iocken arremata de vez:

A jurisdição de contas, portanto, pressupõe um conjunto de espaços de decisão que envolvem interpretação de leis, indução probatória e juízo de valor pró-



prio da esfera de contas públicas, cuja competência é reservada aos Tribunais de Contas. (2018, p. 207).

O raciocínio que permite auferir essa competência jurisdicional especial deriva do Texto Magno, em que pese ser ele o teto da hierarquia jurídica, quando apregoa ao Pretório de Contas tamanho grau de relevância. No entanto, antes de finalizar com a dedução de que há uma verdadeira jurisdição de contas, que neste presente trabalho opta-se por chamá-la de ‘jurisdição de controle’, é didático que se defina qual é a posição do Tribunal de Contas no que concerne aos poderes do Estado. Para isso, breves comentários serão feitos a fim de que se possa consubstanciar em qual posição está o Pretório de Contas no contexto das funções estatais.

Neste esteio, antes é válido destacar que a natureza jurídica das decisões exaradas em sede de julgamento de prestações de contas é de controle ou, mais especificamente, de controle externo. E isso não é difícil de constatar, considerando que o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro/LINDB¹⁴ apresenta 3 espécies de decisão (que de certo são contidas na ‘macroesfera do indecível’), quais sejam, as espécies administrativa, controladora e judicial. Dessa forma, seriam as decisões exaradas pelo Pretório de Contas de natureza jurídica eminentemente controladora, já que é órgão de controle externo por excelência.

Voltando à posição constitucional perquirida do órgão institucional em tela, é justo explicar que o Tribunal de Contas da União, mesmo arrolado no Capítulo I, que trata ‘Do Poder Legislativo’, não é órgão dele e tampouco é órgão do Congresso Nacional, afinal, o art. 44 da Carta Magna define que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, o qual é composto apenas pelo Senado e pela Câmara dos Deputados. Nessa ótica, a Corte de Contas não faz parte da estrutura orgânica, nem da estrutura formal do Congresso e menos ainda do Poder Legislativo. Não é que as Casas do Povo, por outro lado, desconheçam a competência jurisdicional de controle, posto que o inciso X do art. 49 da Constituição Federal

14 BRASIL. Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 set. 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 05 de julho de 2024.



evidência que é competência exclusiva desse Parlamento julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

De toda sorte, os julgamentos realizados pelo Congresso Nacional ocorrem de modo a atenderem critérios subjetivos de oportunidade e conveniência, os quais são absolutamente discricionários para avaliar fatos e pessoas. É nesta parte que mais uma vez vale recordar o modelo de Ferrajoli quando ele diz que, conforme já citado alhures, o espaço da política possui parâmetros de avaliação pautados na eficiência e na utilidade dos resultados obtidos do ponto de vista dos interesses gerais. Impossível seria atrelar o julgamento feito pela Casa de Contas do qual se refere o art. 71, inciso II da CRFB/88 a esse mesmo contexto de oportunidade e conveniência, já que a ela se compulsa obediência a parâmetros de subjunção de fatos e pessoas à expressividade do sistema normativo sob o norte técnico-jurídico da legalidade.

Nessa conversa, é preciso também debater que o Tribunal de Contas, no que se trata da referência organizativa-operacional erigida a ele pela Carta de 1988, é elevado ao mesmo patamar de dignidade que tem o Poder Judiciário, fenômeno que não se repete em nenhuma outra oportunidade do Texto Magno. O caput do art. 73 da CRFB/88 assenta que a Casa de Contas, no que couber, exerce as competências privativas do art. 96, conquanto respeitadas as especificidades de organização e funcionamento dessas duas categorias institucionais. Dessa maneira, obriga-se ao Tribunal de Contas uma forma de proceder semelhante, mas ainda sim díspar das atribuições próprias do Poder Judiciário, alto patamar de importância.

Essa equiparação sedimenta ainda mais a competência jurisdicional que tem a Casa de Contas. No mais, ressalva-se a memória do que disse Carlos Ayres Britto¹⁵ (2001) acerca da inexistência de qualquer subalternidade do Tribunal de Contas ao Congresso Nacional:

¹⁵ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 05 de julho de 2024.



Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia. Donde o acréscimo de ideia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da União” (art. 71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público.

Inexistindo qualquer espécie de contradição a esse respeito, o constituinte originário definiu esse caráter *suis generis* ao Pretório de Contas quando entregou tamanha envergadura constitucional a esse órgão. No mais, evidencia-se que o Poder Judiciário não pode, valendo-se da deturpação da inafastabilidade jurisdicional, extrapolar suas competências e controlar judicialmente o mérito das decisões exaradas em sede de julgamento de prestações de contas, já que sua natureza jurídica é completamente distinta da de controle externo.

O mesmo, contudo, não se entende quanto à revisibilidade formal de quaisquer decisões jurisdicionais do Tribunal de Contas que lesionarem ou ameçarem direitos, conforme aduz o retromencionado inciso XXXV, do art. 5º da Constituição Federal. Aqui, entretanto, nem sequer chega-se a defender a radicalidade daquilo que, a respeito do controle judicial de vícios formais, postula Alexandre de Aroeira Salles:

Contudo, mais simples é a solução quando se verifica que não há antinomias no texto constitucional entre o inciso XXXV do artigo 5º e os referidos artigos 49, 52 e 71, pois o inciso XXXV é expresso em dizer que a lei é que não excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito. Tal inciso não estabeleceu que outra norma constitucional não poderia fazê-lo. (2018, p. 44).

A postura que se escolhe aqui no tocante ao princípio da ubiquidade da justiça deriva de que, considerando não haver uma lei nacional que defina as regras aplicáveis aos processos de controle externo, prima-se primeiro pela tutela das garantias processuais relativas a rito, contraditório e ampla defesa. Nesse sentido, os mais de trinta Tribunais de Contas existentes atuam conforme seus regimentos internos e regulamentos próprios, inexistindo uma matriz comum de disciplina processual. A partir desse escopo, coroa-se a tutela dessas garantias e direitos fundamentais relativas ao devido processo legal frente a qualquer disruptiva visão que se antecipe a um compêndio processual de salvaguarda.

Posto todo esse desiderato dogmático e constitucional em face de uma verdadeira jurisdição de controle e da competência jurisdicional outorgada a essa Colenda Conte, o que faz conter os julgamentos de prestações de contas em uma natureza jurídica de controle externo, resta claro que o Tribunal de Contas assume uma posição de permeio entre os poderes constituídos, visto que ele não se restringe ao Legislativo, tampouco ao Judiciário e muito menos ao Executivo. Junta-se a essa posição de permeio o entendimento de que, como desenhado, há uma espécie de jurisdição própria desse Tribunal, já que, de forma segura, isso não desfaria a portentosa unicidade da jurisdição estatal. Sem demagogia, assim, depreendem-se as premissas ora elaboradas sob a mais absoluta honestidade científica.

3. ELEMENTO HISTÓRICO: ORIGEM E EVOLUÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

É sempre oportuno ressaltar que a legislação sofre forças atuantes, conforme diversos vetores incidentes a ela. Sobre uma interpretação da norma sedimentada não somente em hermenêutica literal, sistêmica e teleológica, Paulo Nader, exímio professor de introdução ao estudo do Direito, explica que “em qualquer situação, o Direito se vincula à história e o jurista que almeja um conhecimento profundo da ordem jurídica, forçosamente deverá pesqui-



sar as raízes históricas do Direito Positivo” (2012, p. 279). Assim, o saudoso mestre oferta a lembrança pungente do quão válido é o exercício do elemento histórico na compreensão da mens legis. Desse modo, proceder-se-á com o seguinte relato:

3.1. DURANTE O PERÍODO IMPERIAL

Ultrapassado o período em que o Brasil compunha o ‘Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves’, ou seja, no espocar da Independência às épicas margens do Rio Ipiranga, alimentou-se a ideia da criação de um tribunal cuja atribuição seria a de fiscalizar as finanças estatais. No ano de 1822, com o Brasil figurando como independente, alterou-se o Erário Régio para dar lugar ao ‘Tesouro’, do qual proveio os primitivos orçamentos referentes aos gastos públicos e aos balanços gerais, órgão umbilicalmente ligado ao Ministério da Fazenda.

D. Pedro I outorgou, em 25 de março de 1824, o marco inicial do constitucionalismo brasileiro, isto é, a Constituição de 1824. Sobre ela, a despeito da doutrina constitucional majoritária, Milene Dias Cunha¹⁶ analisa:

A Constituição de 1824 adotou o contencioso administrativo, formando um regime de jurisdição dúplice, em que os conflitos de natureza privada são resolvidos pelos juízes e os litígios que envolvam o poder público são solucionados por um órgão administrativo responsável por dirimir os conflitos que tinham como uma das partes a administração pública. (2019, p.123).

O sopro do contencioso administrativo, contudo, não é expresso *ipsis litteris* na Constituição de 1824, mas é inferido a partir de disposições gerais a respeito do funcionamento do Poder Executivo e do Poder Judiciário. Diante da perspectiva, essa conclusão se debruça na organização da administração pública e na previsão de mecanismos de controle e resolução de conflitos admi-

¹⁶ CUNHA, Milene Dias da. Processo dos Tribunais de Contas: uma posição de permeio entre o administrativo e o judicial e a importância de um eixo estruturante nacional. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). Processos de controle externo: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 121-142. ISBN 978-85-450-0604-6.



nistrativos. Fato inconteste é que, da forma que preleciona Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza¹⁷, nota-se o seguinte:

Durante o Império, na vigência da Constituição de 1824, inexistia no Brasil qualquer previsão no que diz respeito a um órgão para controlar/fiscalizar os recursos públicos. Todavia, existiam normas referentes à administração financeira, entre elas, a fixação anual de despesas, a divisão da contribuição direta dos cidadãos e a competência do imperador de decretar a aplicação dos rendimentos destinados pela Assembleia aos diversos setores da Administração Pública. (2022, pp. 126-127).

Em 1826, nesse diapasão, os senadores Felisberto Caldeira Brant (Visconde de Barbacena) e José Inácio Borges (Conde, e, logo depois, Marquês de Baependi) apresentaram à Câmara Alta um projeto para a criação do ‘Tribunal de Revisão de Contas’. Também, em 1838, o Marquês de Abrantes, Ministro da Fazenda à época, apresentou um outro projeto de lei, que defendia a criação de um Tribunal de Contas com funções judicantes. Contudo, nenhuma das referidas proposituras obteve êxito.

Em 1845, já no Segundo Reinado, Manuel Alves Branco, então Ministro da Fazenda, como lembra José A. Pimenta Bueno¹⁸:

propôs a organização de um Tribunal de Contas que, sobre exercer fiscalização financeira, apurasse a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, com o poder de ordenar a prisão dos desobedientes e contumazes e de julgar à revelia as contas que tivessem de prestar. (BUENO, 1857, v. I, p. 90).

Caso houvesse prosseguido, essa proposta representaria a materialização do contencioso administrativo no sistema jurídico brasileiro, algo próximo do existente no modelo francês, em que há dupla espécie de jurisdição. Nesse sentido, durante o Segundo Reinado ocorreram manifestações de homens renomados no que se referiam à necessidade da criação de uma Corte de Contas no

17 SOBRAL DE SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho. O Termo de Ajustamento de Gestão como forma de tutela de direitos sociais. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

18 PIMENTA BUENO, José A. Direito Público Brasileiro e Analyse da Constituição do Império. Rio de Janeiro, 1857, v. I.



Brasil. Foi nesse passo, aliás, que o Visconde de Uruguay¹⁹, em 1865, pontuou que os membros desse Colendo Tribunal deveriam ter qualidade de “inteira independência, principalmente daqueles cujas contas tomam. Não podem ser independentes sem uma alta posição, e se não tiverem vencimentos que os ponham acoberto da necessidade” (1865, p. 345).

3.2. TC NO DECRETO Nº 966-A, DE 1890, E NA CONSTITUIÇÃO DE 1891

Somente na República é que se instalou o Tribunal de Contas. E, conforme recorda Luiz Henrique Lima²⁰, a criação desse órgão foi “uma das polêmicas de maior duração na história do Parlamento brasileiro, tendo atravessado todo o Império, só logrando êxito após a Proclamação da República” (2018, p. 15). Por indicação de Ruy Barbosa, à época Ministro da Fazenda do Governo Provisório, o Presidente Deodoro da Fonseca assinou o Decreto nº 966- A, de 7 de novembro de 1890, que instituiu o Tribunal de Contas. O art. 1º desse Ato, dispunha: “É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República” (BRASIL, 1890).

Valioso registro a ser feito é quanto à exposição de motivos apresentada por Ruy Barbosa²¹, que sacramentou o papel institucional do órgão em destaque:

[...] corpo de magistratura intermediário à administração 1e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso inútil (apud LIMA, 2018, p. 15, grifo próprio).

19 URUGUAY, Visconde. Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865.

20 LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

21 Apud LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.: Apud Silva: Rui Barbosa e as finanças públicas brasileiras. In: Rui Barbosa, uma visão do controle do dinheiro público, TCU, 2000, p. 51.

Por razões diversas, o Decreto nº 966-A não foi regulamentado. Dito isso, instalou-se a Corte de Contas somente com o advento da Constituição de 1891, cujo texto definitivo foi redigido, inclusive, com o auxílio de Ruy Barbosa, que, conforme seu art. 89, disciplinou a instalação de um Tribunal de Contas “para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (BRASIL, 1891)²², órgão público de porte autônomo.

O Decreto nº 1.116, de 17 de dezembro de 1892, regulamentou o dispositivo constitucional, disciplinando acerca da atividade do órgão em questão, sobre o qual observa Giuseppe Giamundo Neto²³:

Outro aspecto que chamava atenção era a função judicante conferida pelo Decreto ao tribunal, extrapolando o que fora previsto na Constituição. O artigo 28 do Decreto prescreveu que o órgão possuiria jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e as matérias sujeitas à sua competência, funcionando como Tribunal de Justiça, tendo as suas decisões definitivas força de sentença com execução aparelhada. (2019, p. 43).

Na análise de Mário Masagão, “tal disposição representava a ressurreição do contencioso administrativo, abrindo-se alas à função judicante do órgão que, pela Constituição, não deveria ultrapassar as raias da fiscalização dos atos financeiros do governo” (apud LOPES, 1947, pp. 222-223)²⁴.

Especialmente pelas mãos de Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda do Governo de Floriano Peixoto, fundou-se o Tribunal de Contas em 17 de janeiro de 1893, da forma como assentou a Constituição de 1891 e as legislações subsequentes. Fato memorável escrito nos capítulos da República das Espadas foi quando o Tribunal de Contas apurou a ilegalidade da nomeação de um parente do ex-Presidente

22 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 5 jul. 2024.

23 NETO, Giuseppe Giamundo. As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

24 Apud LOPES, Alfredo Cecílio. Ensaio sobre o Tribunal de Contas. Dissertação para concurso à livre docência de Direito Administrativo e Ciência da Administração da faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1947.



Deodoro da Fonseca a um cargo do Governo. Resultou disso que Floriano Peixoto, inconformado com o veto, editou uma minuta de decreto a fim de desgastar competências atribuídas ao Pretório de Contas.

Em resposta a isso, Serzedello Corrêa exonerou-se do cargo por correspondência a Floriano, datada de 27 de abril de 1893, da qual transcreve-se trecho inestimável:

Esses decretos anulam o Tribunal, o reduzem a simples Ministério da Fazenda, tiram- lhe toda a independência e autonomia, deturpando os fins da Instituição, e permitirão ao Governo a prática de todos os abusos e vós sabeis – é preciso antes de tudo, legislar para o futuro. Se a função do Tribunal no espírito da Constituição é apenas a de liquidar as contas e verificar sua legalidade depois de feitas, o que eu contesto, eu vos declaro que esse Tribunal é mais um meio de aumentar o funcionalismo, de avolumar a despesa, sem vantagens para a moralidade da administração. (SOBRAL DE SOUZA, 2022, p. 127).

A primeira reforma feita ao Decreto nº 1.116, de 17 de dezembro de 1892, mencionado alhures, foi em 1896, por meio do Decreto-Legislativo nº 392, responsável por editar a Lei Orgânica da Corte de Contas que, junto ao Decreto-Legislativo nº 2.511, de 1911, e à Lei nº 3.454, de 1918, em nada mudaram a função judicante aventada por legislação infraconstitucional, mesmo sob muita renhida e oposição.

Durante o período de 24 de outubro de 1930 (natalício do Golpe de 1930) e a promulgação da Constituição de 1934, ademais, revogou-se a Constituição de 1891 e governou-se o país por meio de decretos. Nesse instante político, uma série de disposições aviltaram a função e a estrutura do Tribunal de Contas, assim como a de outros órgãos do aparato estatal. Desse modo, a retomada democrática somente ocorreria a partir da promulgação da Constituição de 1934, sob forte pressão política dos paulistas que exigiam uma constituinte.



3.3. TC NA CONSTITUIÇÃO DE 1934

O art. 99 da Constituição de 1934, promulgada em 16 de julho de 1934, asseverou que o Tribunal de Contas seria encarregado por “acompanhar a execução orçamentária e julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos” (BRASIL, 1934, grifo próprio)²⁵. O Tribunal de Contas, nesse interim, foi acostado no Capítulo VI, “Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, ao lado do Ministério Público (arts. 95 a 98) e dos Conselhos Técnicos incumbidos de assistir os Ministérios do Poder Executivo (art. 103).

Nota-se que o verbo ‘julgar’, então, passou a compor expressamente o texto constitucional, atividade que, a título de função, foi consubstanciada pela guarida da nova Carta Magna. Ao passo disso, amortizou-se o imbróglio da ordem constitucional anterior, em que esse verbo de ação não era citado, trazido à baila apenas em legislação de hierarquia inferior ao Diploma de 1891.

A Lei nº 156, de 24 de dezembro de 1935, que dispunha sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União/TCU, em seu art. 21, asseverou que a Corte de Contas possuiria:

jurisdição própria e privativa sobre pessoas e matérias sujeitas à sua competência, abrangendo todos os responsáveis por dinheiro, valores e material pertencentes à nação, ou pelas quais este responda, ainda mesmo que exerçam suas funções, ou residam, no exterior; bem como os herdeiros, fiadores e representantes dos ditos responsáveis. (BRASIL, 1935)²⁶.

O regime jurídico desse Pretório foi erigido de modo a atender o que já havia sido disciplinado em leis ordinárias na vigência da Constituição de 1891, em praticamente uma cópia exata àquelas disposições. Nessa ótica, sedimentou-se grande valor ao Tribunal de Contas, ampliando suas atividades no exame da execução orçamentária e das finanças públicas. Os fatos desde o Golpe de 1930,

25 BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 5 jul. 2024.

26 BRASIL. Lei n. 156, de 24 de dezembro de 1935. Estabelece disposições sobre diversos assuntos de ordem administrativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1935/L0156.htm>. Acesso em: 5 jul. 2024.



contudo, são compreendidos no lapso da Primeira Era Vargas, que desembocou no regime intitulado de ‘Estado Novo’, marco de retrocesso democrático.

3.4. TC NA CONSTITUIÇÃO DE 1937

Em 10 de novembro de 1937, sob o pretexto do ‘Plano Cohen’, o Presidente da República revogou a Constituição de 1934 e outorgou a Constituição de 1937, que ficou conhecida como ‘Polaca’, dada sua inspiração pelo modelo constitucional da Polônia fascista. Apesar dos reconhecidos avanços no âmbito trabalhista e na valorização da indústria nacional, muito se retirou das garantias e direitos fundamentais, cerceada a oposição e aparelhado o Estado. Desse modo, o poder foi centralizado na figura de Getúlio Vargas a fim de que exercesse o comando absoluto do país.

Em razão do autoritarismo evidenciado nesse período, o detalhamento da função de controle externo e a expansão das atribuições do Tribunal de Contas não eram de se esperar, considerando a sempre renovada tendência de governos autocratas não se submeterem a efetivo controle de finanças. Constante no capítulo referente ao Poder Judiciário, o art. 114 do Texto Magno de 1937, nesse contexto, foi o único a dispor sobre a Corte, instituindo que esse órgão estaria incumbido de “acompanhar a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e a legalidade dos contratos celebrados pela União” (BRASIL, 1937, grifo próprio)²⁷.

Vale pontuar que os Tribunais de Contas, embora dispostos no capítulo referido, não compunham o Poder Judiciário, como, aliás, nunca compuseram; algo que, nas palavras de Giuseppe Giamundo Neto (2019, p. 49), apenas escancara a atecnia na estruturação de seu texto, bem como a pouca atenção a respeito da Corte de Contas. Outra observação é a de que o dispositivo trata de “instituir” esse órgão, ou seja, sob intenção de romper com aquele modelo anterior, mudança paradigmática a que se propu-

27 BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 5 jul. 2024.

nha aquele regime. Essa vontade foi escancarada com a edição do Decreto-lei nº 7, de 17 de novembro de 1937, o qual dispôs acerca da manutenção do Tribunal de Contas até que se regulamentasse o novo órgão instituído.

A regulamentação dessa nova estrutura do Pretório veio em 1938, com o advento do Decreto-lei nº 426, responsável por estabelecer a Lei Orgânica do Tribunal de Contas. O Decreto limitou as dimensões do sistema de controle financeiro, esvaziando elementos de monitoramento prévio, controle e aprovação de contas a fim de que se permitissem efetuar abusos por parte dos exatores da finança pública.

3.5. TC NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

O Estado Novo derrocou e levou consigo a Constituição Polaca. Em 18 de setembro de 1946 promulgou-se a quarta Constituição da República brasileira, Carta responsável por reestabelecer os bons ventos que a Constituição de 1934 trouxe mais de 10 anos antes. Nessa oportunidade, o Tribunal de Contas recebeu um tratamento constitucional de relevo ainda maior e, pela primeira vez desde 1891, inovou-se quando inseriu o Tribunal de Contas no Capítulo II, dedicado a tratar do Poder Legislativo, na Seção VI – “Do Orçamento”.

O art. 77 foi o responsável por fixar as competências da Corte de Contas, conforme se extrai do Diploma de 1946:

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

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

III. - julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. (BRASIL, 1946, grifo próprio)²⁸.

28 BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 5 jul. 2024.



Foi somente com a edição da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, isto é, a Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949, que houve a primeira menção a essa Corte enquanto órgão auxiliar do Poder Legislativo. O art. 1º dessa lei dispunha que o Tribunal de Contas é “órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização da administração financeira da União, especialmente na execução do orçamento, tem sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional” (BRASIL, 1949)²⁹. Desse modo, retomou-se a Democracia, cujo um dos pilares é o protagonismo do controle externo e o papel constitucional dos Tribunais de Contas.

3.6. TC NA CONSTITUIÇÃO DE 1967

A ditadura militar foi instalada no Brasil em 31 de março de 1964, quando as Forças Militares destituíram o Presidente da República e fecharam o Parlamento. Foram exarados Atos Institucionais pelos quais os comandantes militares sangraram a Constituição de 1946, suspendendo direitos e garantias fundamentais. Não demorou para que, em 24 de janeiro de 1967, fosse promulgada a Constituição de 1967 por meio de um Congresso Nacional marionete ao qual se atribuiu a função de poder constituinte originário, conforme o Ato Institucional nº 4.

Nessa perspectiva, Giuseppe Giamundo Neto relembra:

A Constituição de 1967 operou relevantes avanços no sistema fiscalizatório do Tribunal de Contas, ainda que isso pareça paradoxal diante do contexto histórico em que inserida (regime militar) e do tom que pautou o seu texto, voltado para um Poder Executivo hipertrofiado, centralizador e com expressivo controle sobre os demais poderes. (2019, p. 53).

Seguindo a Constituição de 1934, a Corte de Contas foi mantida no capítulo referente ao Poder Legislativo, especificamente na Seção VII – “Da Fiscalização Financeira e Orçamentária”. O sistema de fiscalização, aliás, foi inovado por instituir o controle

29 BRASIL. Lei n. 830, de 23 de setembro de 1949. Edita a Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 set. 1949. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1949/L0830.htm>. Acesso em: 5 jul. 2024.

externo como função do Congresso Nacional, este auxiliado pelo Tribunal de Contas, e o controle interno, primeira vez mencionado, a cargo do Poder Executivo.

No mais, conforme Luiz Henrique Lima pontua:

o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis seria baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditorias e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das mencionadas inspeções. (2018, p. 18).

Essa Carta, destarte, conformou uma atividade fiscalizatória rígida com um Tribunal de Contas em absoluto esteio constitucional, embora tenha retrocedido a termos de liberdades individuais. Felicitam-se, dessa maneira, os avanços atribuídos à atividade de controle externo e ao julgamento por parte desse Pretório. Nessa ótica, aprimorou-se o sistema já existente a fim de melhor auditar e apreciar a execução adequada do orçamento, mesmo em uma adequação perpassada por atravessamentos característicos a um regime político de exceção. Importante reflexão que faz José Afonso da Silva (2022, p. 767-768) ³⁰é que “as Cortes de Contas sempre seguem as posições do Poder Legislativo. Quando este está sufocado pelo autoritarismo ou pela perda de atribuições básicas, aquelas sofrem as consequências em grau mais profundo.”

4. ELEMENTO TELEOLÓGICO: A FINALIDADE E A COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

O elemento teleológico é de inafastável utilidade para se descobrir aquilo que a disposição normativa quer em sua essência, afinal, toda lei prima por uma finalidade a ser alcançada. O melhor caminho para depurar a competência jurisdicional atribuída ao Pretório de Contas, desse modo, seria aquele que a norma definiu em seu espírito, contudo, ainda sim ele deve estar em consonância

30 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 44. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 125, de 14.7.2022. São Paulo: Malheiros, 2022.



ao momento presente, ou seja, atualizado conforme teria decidido o legislador se conhecesse a evolução atual das coisas.

O mote disso tudo é que a busca da finalidade de uma disposição legal reside tanto no objetivo a que ela se direciona como no percurso que se faz para chegar nesse marco, o qual, neste imbróglio, desemboca no resultado acerca de qual é a natureza jurídica das decisões exaradas pelos Tribunais de Contas. Costurando com a mesma linha, Miguel Reale (2002, p. 289) norteia que “o primeiro cuidado do hermenêuta contemporâneo consiste em saber qual a finalidade social da lei, no seu todo, pois é o fim que possibilita penetrar na estrutura de suas significações particulares.” Desse modo, saber o fim/finalidade/objetivo de uma construção normativa concentra o núcleo lógico de seu caminho.

De igual maneira, vale citar Paulo Nader que sedimenta a aplicação da interpretação teleológica nas seguintes palavras:

Na moderna hermenêutica o elemento teleológico assume papel de primeira grandeza. Tudo o que o homem faz e elabora é em função de um fim a ser atingido. A lei é obra humana e assim contém uma ideia de fim a ser alcançado. Na fixação do conceito e alcance da lei, sobreleva de importância o estudo teleológico, isto é, o estudo dos fins colimados pela lei. (2012, p. 279).

Sem maiores salvas e digressões, o resultado da interpretação teleológica no que diz respeito à finalidade daquilo que dispõe o inciso II do art. 71 da Carta de 1988 é igual ao que se aventou ao longo de toda a exposição. Nessa perspectiva, a própria Constituição Federal, de forma objetiva e clara, especializou os Tribunais de Contas para que efetuassem a função jurisdicional em tela a ponto de, inclusive, proteger seus membros em igual equiparação de impedimentos e garantias, naquilo que couber, aos membros do Poder Judiciário, como juízes e ministros. Se a finalidade, dessa maneira, fosse outra que não a de submeter o julgamento da prestação de contas públicas a essa Colenda Corte, assim teria procedido a Constituição. Inexiste aspecto lógico que não venha a depreender exatamente esse objetivo, já que momento algum se

remeteu essa discussão a órgão não especializado diferente dos Tribunais de Contas.

Não bastasse isso para delimitar a finalidade, ainda se compulsa o caráter de definitividade dessas decisões, considerando que o Texto Magno de 1988 define que as decisões condenatórias exaradas pelo Pretório de Contas têm força de título executivo. Ao assentar isso, resta clara a intenção de atribuir liquidez a essas multas e sanções, muito se assimilando ao que também ocorre nas decisões proferidas pelo Poder Judiciário que imputem débito. Mais ainda para sacramentar uma cosmovisão contemporânea acerca da temática, uma série consistente de decisões do Supremo Tribunal Federal/STF caminham no sentido de pacificar o entendimento de que o Poder Judiciário não poderia revisitar o mérito das decisões da espécie aludida, já que o juízo natural para o julgamento de contas é o próprio Tribunal de Contas.

Em decisão memorável, o Ministro relator Marco Aurélio do STF, em uma análise retida às competências das Cortes de Contas, apreciou o Recurso Extraordinário nº 132.747, in verbis:

Nota-se mediante leitura dos incisos I e II do artigo 71 em comento, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do Poder Executivo da União e dos administradores em geral. Dá-se, sob tal ângulo, nítida dualidade de competência, ante a atuação do Tribunal de Contas. Este aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República e, em relação a elas, limita-se a exarar parecer, não chegando, portanto, a emitir julgamento. Já em relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e às contas daqueles que deram causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário, a atuação do Tribunal de Contas não se faz apenas no campo opinativo. Extravasa-o, para alcançar o do julgamento. Isto está evidenciado não só pelo emprego, nos dois incisos, de verbos distintos – a apreciar e julgar – como também pelo desdobramento da matéria, explicitando-se, quanto às contas do Presidente da República, que o exame se faz ‘mediante parecer prévio a ser emitido como



exsurge com clareza solar, pelo Tribunal de Contas. (BRASIL, 1992)³¹.

Nesse passo, vem decidindo o Pretório Excelso, em uma aplicação contemporânea e acertada, no sentido de que o Poder Judiciário pode conhecer questões formais quando houver ameaça ou violação a direitos e garantias fundamentais, como figuram o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa. Diante de todo o exposto, fica evidente o caráter de definitividade das decisões dessa matéria, cujo efeito teleológico deduzido é a ratificação de que há exercício jurisdicional de controle externo por parte do Tribunal de Contas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, apresenta-se a conclusão de todo o alcance deste trabalho, o qual será recordado de maneira objetiva, visto que já houve extensa exposição de motivos e de fundamentos para tal epílogo. Nesta monta, a acepção do verbo julgar é exatamente a conscrita pela visão tradicional do seu significado, a de que o Tribunal de Contas, munido pela literalidade do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, toma decisão a partir de um processo de julgamento, ou seja, em uma subjunção de fato e pessoa à expressividade da norma jurídica.

Ato contínuo, a interpretação sistemática proporcionou alguns postulados, começando pela análise do que vem a ser a jurisdição quanto ao aspecto material: signo expresso no caput do art. 73 da Carta Magna, em que nele apenas refere-se à aderência a um território da circunscrição das competências do Pretório de Contas, contudo, depreendido seu contexto, significa, também, jurisdição enquanto função estatal, não exclusiva do Poder Judiciário. Dessa maneira, separa-se a visão setecentista de uma independência absoluta das funções do Estado. Separaram-se essas funções, à luz de Ferrajoli, em duas macroesferas, quais sejam, a do decidível e a do indecidível, posta a jurisdição nesta ao

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 132.747-2/DF.



invés de ser posta naquela, logo, condensando-a ainda mais numa razão positivista que igualmente prima pela ubiquidade da justiça. Ressalta-se que a esfera do indecidível é quando a vontade popular não vincula, em face da busca pela verdade que aduz. Desse modo, o julgamento de prestação de contas por parte do Tribunal em tela é alocado na esfera do indecidível, pautado no devido processo legal imparcial.

Nessa competência jurisdicional de controle, faz-se coisa julgada, sobretudo em razão de gerarem título executivo quando há multa ou sanção aplicadas, o que liquida o débito assim como ocorre no âmbito do Poder Judiciário. No mais, conforme depreende-se do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a natureza jurídica das decisões exaradas em sede do julgamento de prestação de contas é de controle, enquanto a posição da Colenda Corte de Contas quando no exercício dessa competência exclusiva e nas demais em relação aos Poderes do Estado, é de permeio. Dessa maneira, inexistindo antinomias, entende-se pela existência de uma jurisdição especial, isto é, a jurisdição de controle.

Dessa forma, considerando a corroboração de toda essa elevação constitucional ao Tribunal de Contas ao longo da história, bem como da finalidade da lei, conclui-se que o exame judicial nunca deve adentrar ao mérito das decisões exaradas em sede do inciso II do art. 71 da CRFB/88. Contudo, ainda sim, o Poder Judiciário deve conhecer e rever os aspectos formais dessas decisões, quando estas forem eivadas de vício ou desrespeito ao devido processo legal.

REFERÊNCIAS

Apud LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.: Apud Silva: Rui Barbosa e as finanças públicas brasileiras. In: Rui Barbosa, uma visão do controle do dinheiro público, TCU, 2000, p. 51.

Apud LOPES, Alfredo Cecílio. Ensaio sobre o Tribunal de Contas. Dissertação para concurso à livre docência de Direito Administrativo e Ciência da Administração da faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1947.



BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. [Constituição da República Federativa do Brasil (1988)]. OR-MONDE, Alexandre Pereira Pinto; SOUZA, Luiz Roberto Carboni, organização. 24. ed. São Paulo: Rideel, 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Lei n. 156, de 24 de dezembro de 1935. Estabelece disposições sobre diversos assuntos de ordem administrativa. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1935/L0156.htm>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 set. 1942. Disponível em:<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 05 de julho de 2024.

BRASIL. Lei n. 830, de 23 de setembro de 1949. Edita a Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 set. 1949. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1949/L0830.htm>. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 132.747-2/DF. BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista

Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em:<<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 05 de julho de 2024.

CUNHA, Milene Dias da. Processo dos Tribunais de Contas: uma posição de permeio entre o administrativo e o judicial e a importância de um eixo estruturante nacional. In: LIMA, Luiz Henrique; SARQUIS, Alexandre Marinho Figueiredo (Coord.). Processos de controle externo: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 121-142. ISBN 978-85-450-0604-6.

DIMOULIS, Dimitri. Manual de introdução ao estudo do direito. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.



FERRAJOLI, Luigi. Jurisdição e consenso. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Constitucionais-RBEC, ano 4, n. 16, p. 151-164, out./dez. 2010.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. 9788573029635 (enc). Rio de Janeiro: Objetiva: Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia, 2009.

IOCKEN, Sabrina Nunes. Em busca da legitimidade da judicatura de contas: o modelo constitucional. In: LIMA, Luiz Henrique (Coord.). Tribunais de Contas: temas polêmicos: na visão de Ministros e Conselheiros Substitutos. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 203-221. ISBN 978-85-450-0521-6.

LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito. 3. ed. Tradução de José Lamego. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1997.

LIMA, Fernando Antônio Negreiros. Teoria geral do processo judicial. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

NADER, Paulo. Introdução ao estudo do direito. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

NETO, Giuseppe Giamundo. As garantias do processo no Tribunal de Contas da União: Princípios constitucionais, Código de Processo Civil/2015 e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PIMENTA BUENO, José A. Direito Público Brasileiro e Analyse da Constituição do Império. Rio de Janeiro, 1857, v. I.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. \SALLES, Alexandre Aroeira. O processo nos Tribunais de Contas: contraditório, ampla defesa e a necessária reforma da Lei Orgânica do TCU. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 44. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 125, de 14.7.2022. São Paulo: Malheiros, 2022.

SOBRAL DE SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho. O Termo de Ajustamento de Gestão como forma de tutela de direitos sociais. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

URUGUAY, Visconde. Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, Livreiro Editor, 1865.

LIMA, Luiz Henrique. Atuação do Tribunal de Contas da União no Controle Externo da Gestão Ambiental. In: Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Adriana Maria Magalhães de Moura (org.). Brasília: Ipea, 2016.



NAJAM, Adil; PAPA, Mihaela; TAIYAB, Nadaa. Global environmental governance: a Reform Agenda. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2006.

NARDES, João Augusto Riveiro.; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian Altounian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. Governança Pública: o desafio do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PRADO JUNIOR, Caio. História econômica do Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1998.

PRETTY, Jules. 2003. Social Capital and the Collective Management of Resources. Science, New Series, Vol. 302, No. 5652 (Dec. 12, 2003), pp. 1912-1914.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SANT'ANNA, Ronaldo Nascimento de. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia como órgão indutor da governança pública nos Municípios: corolário do princípio constitucional da eficiência. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Direito, Salvador, 2018.

SÉGUIN, Elida; CARRERA, Francisco. Lei de crimes ambientais. Rio de Janeiro: Adcoas, 1999.

VEIRA, Solange Paiva; MENDES, André Gustavo Salcedo Teixeira. Governança Corporativa: Uma Análise de sua Evolução e Impactos no Mercado de Capitais Brasileiro. Revista do BNDDES, Rio de Janeiro, v. 11, n. 22, p. 103-122, 2004



Análise de pareceres emitidos para as prestações de contas dos municípios do estado do Amazonas

Por Francynne Monteiro Aquino¹

Por Manoel Carlos de Oliveira Júnior²

Resumo: Na atual conjuntura de investigações de corrupção no Brasil, as prestações de contas se tornaram uma ferramenta chave para distinguir gestores corruptos de honestos. Essa pesquisa tem como objetivo analisar as prestações de contas dos municípios amazonenses, filtrando para os vinte municípios que possuem os maiores PIB per capita do estado de acordo com o estudo IBGE em 2017. O propósito foi de identificar as causas das penalidades aplicadas aos gestores públicos, indicar a frequência de desaprovação das prestações de contas e apontar a quantidade de municípios que possuem contas públicas desaprovadas. Por meio de análise dos acórdãos publicados pelo Tribunal de Contas do Amazonas disponibilizados em seu diário oficial e tabulação no programa Microsoft Excel foi possível perceber o grande número de desaprovações e a reincidência das irregularidades por parte dos gestores.

Palavras-chaves: Prestação de Contas, Pareceres, Responsabilidade Fiscal, Transparência.

Abstract: In the current conjuncture of corruption investigations in Brazil, accountability has become a key tool for distinguishing corrupt from honest managers. This research aims to analyze the accountability of Amazonian municipalities, filtering for the twenty municipalities that have the highest GDP per capita in the state according to the IBGE study in 2017. The purpose was to identify the causes of the penalties applied to public managers, indicate the frequency of disapproval of accountability and point out the number of municipalities that have disapproved public accounts. By analyzing the judgments published by the Amazonas Court of Auditors made available in its official diary and tabulation in the Microsoft Excel program, it was possible to notice the large number of disapprovals and the recurrence of irregularities by the managers.

1 Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Amazonas, Graduanda em Direito pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA) e Pós-Graduanda em Relações Institucionais, Governamentais e Compliance pela FADISP.

2 Bacharel em Administração, Especialista em Gestão pela Qualidade, Mestre em Engenharia de Produção e Doutor em Gestão de Inovação em Biotecnologia. Atualmente é professor de carreira na Universidade Federal do Amazonas, Coordenador do Curso de Administração Diurno, membro do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) e Avaliador do PIBIC.



Keywords: Accountability, Opinions, Fiscal Responsibility, Transparency.

INTRODUÇÃO

A Lei Nº 2.423, de 10 de dezembro de 1996, estabelece em seu art. 1º, as competências do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE), sendo uma delas, apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais³. A transparência e as prestações de contas são entendidas como meios para identificar como os recursos são utilizados pelos gestores públicos⁴. Portanto, a prestação de contas permite a demonstração de quitação quanto a utilização de recursos públicos, garantindo segurança financeira para as instituições⁵.

Na Administração Pública, com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101), em seu art. 48, estabelece que as prestações de contas fazem parte dos instrumentos de transparência de gestão fiscal⁶. Assim, a prestação de contas serve também como uma das definições de accountability⁷, isso significa dizer que os gestores de órgãos públicos ou privados são responsáveis e obrigados a prestar contas do que foi utilizado das verbas disponibilizadas.

Diante dos altos índices de corrupção nos últimos cinco anos no Brasil, as prestações de contas são necessárias como métodos de controle e averiguação de que os recursos públicos estão sendo utilizados para fins de proporcionar o bem da coletividade. Diante desse fato, busca-se responder a seguinte problemática: Qual o índice de desaprovação das prestações de contas dos vinte municípios amazonenses com maior PIB per capita?

3 AMAZONAS. Lei nº 2.423, de 10 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e dá outras providências. Amazonas, 1996.

4 DALL'AGNOL, C. F.; TONDOLO, R. R. P.; TONDOLO, V. A. G.; SARQUIS, A. B. Transparência e Prestação de Contas na Mobilização de Recursos no Terceiro Setor: Um Estudo de Casos Múltiplos Realizado no Sul do Brasil. Revista Universo Contábil, v. 13, n. 2, p. 187-203, 2017.

5 PORTULHAK, H.; DELAY, A. J.; PACHECO, V. Prestação de Contas por Entidades do Terceiro Setor e seus Impactos na Obtenção de Recursos: um Olhar Sobre o Comportamento dos Doadores Individuais. Pensar Contábil, v. 17, n. 64, p. 39- 47, 2015.

6 BRASIL. Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

7 RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Prestação de contas no legislativo local antes e depois da lei de acesso à informação. Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS, v. 15, n. 29, p. 30-46, 2015.

Essa pesquisa, portanto, tem como objetivo geral analisar os pareceres prévios das Prestações de Contas dos Municípios Amazonenses. Aliado a isso, os objetivos específicos são: identificar as causas das penalidades aplicadas aos gestores públicos; indicar a frequência absoluta de desaprovação das prestações de contas; e apontar a quantidade de municípios que possuem contas públicas desaprovadas.

Por conta desse cenário de corrupção política e má administração nas gestões públicas, é mister que estudos sejam feitos sobre o controle e fiscalização sobre a forma como os recursos públicos estão sendo utilizados nas prefeituras e apontar sobre os índices de aprovações, aprovações com ressalvas e desaprovações das contas perante o TCE. Dessa forma, esse estudo se justifica por fomentar a discussão acerca do tema no âmbito municipal e não apenas federal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública se divide em três formas: a Velha Administração Pública (Old Public Administration), Nova Administração Pública (New Public Administration) e Novo Serviço Público (New Public Service)⁸. Trata-se da área que estuda a forma como as organizações públicas devem funcionar, buscando uma gestão responsável, transparente e atenda às necessidades da sociedade⁹. Dessa forma, a administração pública do Brasil deve atender os princípios de moralidade, economicidade e legalidade, além de outros, que orientam como o gestor público deve administrar¹⁰.

8 DUARTE, A. L. F.; BOENTE, R. M. P.; MARINHO, R. B. A.; ZOUAIN, D. M. Produção Acadêmica sobre Accountability: Categorias na Área de Administração Pública. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, v. 21, n. 3, p.459-475, set. /dez, 2018.

9 ALLEGRETTI, A. C. V.; MOYSÉS, S. T.; WERNECK, R. I.; QUANDT, C. O.; MOYSÉS, S. J. Redes Sociais na produção científica em administração pública da saúde no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 4, p. 571-592, jul-ago, 2018.

10 SANTOS, C. M. V. D.; PIMENTA, M. M.; RANGEL, T. P.; OHAYON, P. Características dos Municípios Fluminenses e suas Falhas Ressalvadas nos Pareceres de Prestação de Contas do TCE-RJ. Pensar Contábil, v. 18, n. 67, p. 41- 48, 2016.



A administração pública evolui para atender um contexto de complexidade, ambiguidade e pluralismo que se encontra a sociedade, passando até a se chamar de governança pública¹¹. Para isso, o controle vem com o intuito de averiguar como os recursos financeiros estão sendo utilizados na Administração Pública¹². A partir disso, surgem conceitos como “accountability” que aborda termos de prestação de contas e responsabilidade dentro da Administração Pública¹³.

Dessa forma, o accountability serve para garantir que as prestações de contas dos gestores públicos sejam uma obrigação e se tornem um mecanismo de governança pública¹⁴. Ademais, o accountability se subdivide em três outros termos que são: a transparência, a responsabilidade fiscal e a prestação de contas, construindo uma visão tridimensional do que deveria reger a administração pública¹⁵.

Por meio do accountability, a administração pública se torna mais eficiente e produz resultados melhores e mais transparentes, diminuindo consequentemente os níveis de corrupção dentro das organizações pública¹⁶. Devido a esse contexto atual no país, exigências como transparência e qualidade dos dados contábeis da Administração Pública têm sido mais frequentes¹⁷. Outrossim, por meio de tecnologias da informação, a transparência e as prestações de contas podem ser divulgadas e criar um valor público para a sociedade¹⁸.

A transparência no Brasil é regulada pela Lei Complementar Nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁹. O Art. 48 desta Lei estabelece que os planos, orçamentos e diretrizes orçamentárias, além das prestações de contas, pareceres prévios

11 CORREIO, M. N. O. P.; CORREIO, O. V. O. Práticas de Governança Pública adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. Revista Administração Pública e Gestão Social, vol. 11, n. 2, abri-jun, 2019.

12 SANTOS, C. M. V. D.; PIMENTA, M. M.; RANGEL, T. P.; OHAYON, P. Características dos Municípios Fluminenses e suas Falhas Ressalvadas nos Pareceres de Prestação de Contas do TCE-RJ. Pensar Contábil, v. 18, n. 67, p. 41- 48, 2016.

13 BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V. Accountability nos atos da Administração Pública Federal brasileira. Revista Pretexto, Belo Horizonte, v19, N. 4, p. 46-62, out-dez, 2018.

14 BAIRRAL, M. A. C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, 49(3), p. 643-675, maio/jun, 2015.

15 BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V. Accountability nos atos da Administração Pública Federal brasileira. Revista Pretexto, Belo Horizonte, v19, N. 4, p. 46-62, out-dez, 2018.

16 DUARTE, A. L. F.; BOENTE, R. M. P.; MARINHO, R. B. A.; ZOUAIN, D. M. Produção Acadêmica sobre Accountability: Categorizações na Área de Administração Pública. Revista Contabilidade, Gestão e Governança, v. 21, n. 3, p.459-475, set. /dez, 2018.

17 SANTOS, C. M. V. D.; PIMENTA, M. M.; RANGEL, T. P.; OHAYON, P. Características dos Municípios Fluminenses e suas Falhas Ressalvadas nos Pareceres de Prestação de Contas do TCE-RJ. Pensar Contábil, v. 18, n. 67, p. 41- 48, 2016.

18 LUCIANO, E. M.; WIEDENHOFT, G. C.; SANTOS, F. P. Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões estruturais e culturais ou falta de estratégia e governança? Revista Administração Pública e Gestão Social, 10, p. 282-291, out-dez, 2018.

19 BAIRRAL, M. A. C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. Revista Administração Pública, Rio de Janeiro, 49(3), p. 643-675, maio/jun, 2015.



e os relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal são considerados mecanismos de transparência. Posto isso, a transparência é importante para reduzir a desconformidade de dados transmitidos do Estado para a sociedade²⁰.

Dessa forma, a governança pública trata-se em suma do norteamento de como as decisões públicas devem ser tomadas e implementadas, proporcionando a segurança de que os recursos estão sendo aplicados de maneira correta em prol da sociedade²¹.

2. PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Constituição Federal de 1988 em seu Art. 34, inciso VII, estabelece que a União assegurará a observância das prestações de contas das administrações públicas, diretas e indiretas²². Além disso, um dos métodos para combater a corrupção seria a prestação de contas, pois se trata de um mecanismo de controle²³. Assim, a prestação de contas é uma das práticas de boa governança que surge como um meio exigir das organizações públicas uma responsabilidade maior com os recursos públicos²⁴.

Posto isso, as prestações de contas servem para identificar a origem e como foram aplicados os recursos financeiros pelo órgão público²⁵. Além disso, apresentam como o gestor público utilizou os recursos públicos, se ele cumpriu com as obrigações de seu cargo e se honrou com os compromissos com o órgão pelo qual é responsável²⁶. Somado a isso, a prestação de contas, também conhecida como “accountability”, em resumo, é o ato de o

20 BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V. Accountability nos atos da Administração Pública Federal brasileira. Revista Pretexto, Belo Horizonte, v.19, N. 4, p. 46-62, out-dez, 2018.

21 CORREIO, M. N. O. P.; CORREIO, O. V. O. Práticas de Governança Pública adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. Revista Administração Pública e Gestão Social, vol. 11, n. 2, abri-jun, 2019.

22 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Centro de Documentação e Informação - Edições Câmara, 37. Ed. 2013. Brasília, DF, 1988.

23 BRITO, S. M. F.; DANTAS, M. G. S. Julgamento da Prestação de Contas dos Partidos Políticos do Estado do Rio Grande do Norte: Quais Aspectos se Relacionam com Sua Aprovação e Desaprovação? Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, v. 6, n. 1, p. 188-208, 2016.

24 SILVA, R. C. F.; SEIBERT, R. M.; WBATUBA, B. B. R.; MACAGNAN, C. B. As Boas Práticas de Governança: um Estudo Sobre a Transparência e Prestação de Contas Nas OSCIPs do RS. Revista de Gestão Social e Ambiental, v. 9, n. 3, p. 24-44, 2015.

25 DALL'AGNOL, C. F.; TONDOLO, R. R. P.; TONDOLO, V. A. G.; SARQUIS, A. B. Transparência e Prestação de Contas na Mobilização de Recursos no Terceiro Setor: Um Estudo de Casos Múltiplos Realizado no Sul do Brasil. Revista Universo Contábil, v. 13, n. 2, p. 187-203, 2017.

26 PORTULHAK, H.; DELAY, A. J.; PACHECO, V. Prestação de Contas por Entidades do Terceiro Setor e seus Impactos na Obtenção de Recursos: um Olhar Sobre o Comportamento dos Doadores Individuais. Pensar Contábil, v. 17, n. 64, p. 39- 47, 2015.



gestor ou responsável apresentar as contas e se responsabilizar de forma integral sobre os atos que estejam em desacordo com a lei²⁷.

A prestação de contas não é apenas um demonstrativo do que aconteceu com os recursos, mas sim um símbolo da transparência que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece²⁸. Uma vez que a prestação de contas é a prova de que a organização está sendo administrada corretamente, indicando que os recursos estão gerando resultados eficazes²⁹. No entanto, não é difícil encontrar irregularidades nas contas de municípios, principalmente por conta de desperdícios³⁰.

Dentro da administração pública há dois lados, um que deve prestar contas e do outro lado, os órgãos competentes para avaliar e até julgar essas contas³¹. Referem-se aos órgãos do Poder Legislativo e os Tribunais de Contas³². Os órgãos fiscalizadores que foram instituídos pela Constituição Federal de 1988 são os Poderes Legislativos e os Tribunais de Contas³³:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Por essa razão, evidencia-se que de acordo com a Lei Nº 12.527, todas as ações de um órgão público devem ser divulgadas em meios eletrônicos³⁴. É nesse contexto que as tecnologias da informação se inseriram para auxiliar no processo de divulgação dessas

27 SILVA, R. C. F.; SEIBERT, R. M.; WBATUBA, B. B. R.; MACAGNAN, C. B. As Boas Práticas de Governança: um Estudo Sobre a Transparência e Prestação de Contas Nas OSCIPs do RS. Revista de Gestão Social e Ambiental, v. 9, n. 3, p. 24-44, 2015.

28 BRITO, S. M. F.; DANTAS, M. G. S. Julgamento da Prestação de Contas dos Partidos Políticos do Estado do Rio Grande do Norte: Quais Aspectos se Relacionam com Sua Aprovação e Desaprovação? Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade, v. 6, n. 1, p. 188-208, 2016.

29 PORTULHAK, H.; DELAY, A. J.; PACHECO, V. Prestação de Contas por Entidades do Terceiro Setor e seus Impactos na Obtenção de Recursos: um Olhar Sobre o Comportamento dos Doadores Individuais. Pensar Contábil, v. 17, n. 64, p. 39- 47, 2015.

30 SANTOS, C. M. V. D.; PIMENTA, M. M.; RANGEL, T. P.; OHAYON, P. Características dos Municípios Fluminenses e suas Falhas Ressalvadas nos Pareceres de Prestação de Contas do TCE-RJ. Pensar Contábil, v. 18, n. 67, p. 41- 48, 2016.

31 RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Prestação de contas no legislativo local antes e depois da lei de acesso à informação. Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS, v. 15, n. 29, p. 30-46, 2015.

32 REIS, Audálio Fernandes dos; DACORSO, Antonio Luiz Rocha; TENORIO, Fernando Antonio Guimarães. Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais - um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 231-251, fev. 2015.

33 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Centro de Documentação e Informação - Edições Câmara, 37. Ed. 2013. Brasília, DF, 1988.

34 RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Prestação de contas no legislativo local antes e depois da lei de acesso à informação. Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS, v. 15, n. 29, p. 30-46, 2015.



prestações de contas³⁵. Entretanto, a transparência não significa a divulgação de qualquer dado, mas de informações que atendam a itens como relevância e qualidade, de forma acessível a todos³⁶.

Apesar de ser um mecanismo de controle, as prestações de contas ainda carecem de uma lei que estabeleça melhor sua precisão, detalhamento e tempestividade, de forma que a transforme numa ferramenta de combate à corrupção³⁷. Todavia, mesmo havendo uma Lei de Responsabilidade Fiscal, alguns gestores públicos ainda possuem irregularidades em suas contas públicas³⁸ (SANTOS et al, 2016).

3. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Os Tribunais de Contas agem de acordo com o interesse público e constituem um importante elemento do regime democrático³⁹. Trata-se de instituições que possuem o poder de reivindicar dos gestores públicos a melhor administração dos recursos financeiros⁴⁰. A Constituição Federal (1988) estabelece em seu art. 75, especificamente em seu parágrafo único, que os Tribunais de Contas do Estado são compostos por sete conselheiros e que são regidos de acordo com as Constituições Estaduais⁴¹. A Constituição Estadual do Amazonas de 1989, determina que⁴²:

Art. 43. O Tribunal de Contas do Estado, integrado por sete Conselheiros, com quadro próprio de pessoal, instituído por lei, tem jurisdição em todo o território estadual e sede na Capital, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 71 desta Constituição.

35 REIS, Audálio Fernandes dos; DACORSO, Antonio Luiz Rocha; TENORIO, Fernando Antonio Guimarães. Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais - um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 231-251, fev. 2015.

36 DALL'AGNOL, C. F.; TONDOLO, R. R. P.; TONDOLO, V. A. G.; SARQUIS, A. B. Transparência e Prestação de Contas na Mobilização de Recursos no Terceiro Setor: Um Estudo de Casos Múltiplos Realizado no Sul do Brasil. *Revista Universo Contábil*, v. 13, n. 2, p. 187-203, 2017.

37 SILVA, E. M.; ARAGÃO, P. C. M.; PEDELHES, M. O.; MAGALHÃES, I. L. A.; COSTA, A. J. B. Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma Análise da Prestação de Contas de Municípios da Região Metropolitana de São Paulo. *RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, v. 16, n. Ed. Especial, p. 43-72, 2017.

38 SANTOS, C. M. V. D.; PIMENTA, M. M.; RANGEL, T. P.; OHAYON, P. Características dos Municípios Fluminenses e suas Falhas Ressalvadas nos Pareceres de Prestação de Contas do TCE-RJ. *Pensar Contábil*, v. 18, n. 67, p. 41- 48, 2016.

39 SOUZA, S. A. O Que é um Tribunal de Contas? Estudo sob a Perspectiva Popular, em Curitiba (PR). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, n. 70, p. 284-307, 2016.

40 PAIVA, J. M.; RABELO, J. V. B. F.; BIZARRIA, F. P. A.; BRASIL, M. V. O.; TASSIGNY, M. M. Análise

41 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Centro de Documentação e Informação - Edições Câmara, 37. Ed. 2013. Brasília, DF, 1988.

42 AMAZONAS. Constituição Estadual do Amazonas, de 05 de outubro de 1989. Diário Oficial, Manaus, AM, 1989.



Dessa forma, esse órgão apresenta oito funções: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria⁴³. Dentre as competências do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE), de acordo com a Lei Nº 2.423 de 1996, está estabelecido em seu⁴⁴:

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, auxiliar dos Poderes Legislativos Estadual e Municipais, no controle externo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete:

I - apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais;

Nesse contexto, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, disposto na Resolução Nº 04/2002, define, seu art. 184, define a prestação de contas como um procedimento em que o responsável pelas contas ao fim da gestão, contrato ou convênio apresentará como os recursos orçamentários foram administrados⁴⁵. Caso contrário, a Lei Nº 8.443 de 1992, em seu art. 8º estabelece que diante omissão na apresentação da prestação de contas, a autoridade administrativa competente deverá instaurar a tomada de contas especial com o objetivo de apurar fatos, identificar responsáveis e verificar os danos⁴⁶.

Os julgamentos das prestações de contas se classificam em três situações: regulares, regulares com ressalvas e irregulares, previsto na Resolução Nº 04/2002 do TCE/AM⁴⁷:

Art. 189. Julgadas as contas:

43 SOUZA, S. A. O Que é um Tribunal de Contas? Estudo sob a Perspectiva Popular, em Curitiba (PR). Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 21, n. 70, p. 284-307, 2016.

44 AMAZONAS. Lei Nº 2.423, de 10 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e dá outras providências. Amazonas, 1996.

45 AMAZONAS. Resolução Nº 04, de 23 de maio de 2002. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público junto ao TCE-AM. Diário Oficial, Manaus, AM, 2002. 46 BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 1992.

46

47 AMAZONAS. Resolução Nº 04, de 23 de maio de 2002. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público junto ao TCE-AM. Amazonas, 2002.



I - regulares, dará o Tribunal quitação plena e irrestrita;
II - regulares, com ressalvas, dará o Tribunal quitação, ficando elas claramente consignadas na decisão para efeito de adoção, pelo responsável ou por quem o tenha sucedido, de medidas necessárias à sua correção e à prevenção de ocorrência futura de outras semelhantes.

Art. 190. Tidas por irregulares as contas, o Tribunal:

I - havendo débito, condenará o responsável em alcance, impondo-lhe, na forma regimental, o pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida de juros, além da multa de até cem por cento do valor do dano identificado;

II - não havendo dano ao erário, aplicará ao responsável a multa prevista no artigo 308, deste Regimento;

Tendo a decisão poderá ser interposto recursos de reconsideração, revisão e embargos de declaração, sendo que o recurso de reconsideração terá efeito suspensivo e os embargos de declaração serve para consertar obscuridade, contradição ou omissão da decisão⁴⁸.

2.4. LEGISLAÇÕES REFERENTES À PRESTAÇÕES DE CONTAS

A Constituição Federal (1988)⁴⁹, estabelece em seu art. 70:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Já a Lei Nº 8.443/1992 estabelece, em seu art. 9º, o que deve conter na tomada ou prestação de contas, que inclui: relatório de gestão, relatório do tomador de contas (no caso, de tomada de contas), relatório do órgão técnico de controle interno e pronunciamento do Ministério Público⁵⁰. Dessa forma, as prestações de

48 BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 1992.

49 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Centro de Documentação e Informação - Edições Câmara, 37. Ed. 2013. Brasília, DF, 1988.

50 BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 1992.



contas têm como objetivo apresentar o desempenho da administração do gestor público, conforme exposto no art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵¹.

O Regimento Interno do TCE/AM, em seu art. 138, define que terão pareceres prévios os processos de prestações de contas anuais do Governador e dos Prefeitos Municipais⁵². Outra classificação utilizada quanto à decisão do julgamento das tomadas ou prestações de contas é o estabelecido no art. 10, da Lei Nº 8.443/1992⁵³:

Art. 10. A decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa.

§ 1º Preliminar é a decisão pela qual o Relator ou o Tribunal, antes de pronunciar-se quanto ao mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento, ordenar a citação ou a audiência dos responsáveis ou, ainda, determinar outras diligências necessárias ao saneamento do processo.

§ 2º Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares.

§ 3º Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas ilíquidáveis, nos termos dos arts. 20 e 21 desta Lei.

As prestações de contas dos prefeitos municipais são impostas pelo art. 30, inciso III, da CF/88, o qual expõe a obrigatoriedade de prestar contas e providenciar a publicação de balancetes conforme os prazos em lei⁵⁴. Além disso, o prazo para os prefeitos municipais encaminharem as prestações de contas do exercício anterior é o dia 31 de março do ano seguinte e sessenta dias após o encerramento do mês competente referente aos balancetes mensais⁵⁵. As consequências para o atraso na apresen-

51 BRASIL. Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

52 AMAZONAS. Resolução Nº 04, de 23 de maio de 2002. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público junto ao TCE-AM. Amazonas, 2002.

53 BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 1992.

54 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Centro de Documentação e Informação - Edições Câmara, 37. Ed. 2013. Brasília, DF, 1988.

55 AMAZONAS. Resolução Nº 04, de 23 de maio de 2002. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público junto ao TCE-AM. Diário Oficial, Manaus, AM, 2002. 56 AMAZONAS. Resolução Nº 04, de 23 de

tação das prestações de contas também são previstas no art. 186, do Regimento Interno do TCE/AM, § 3º:

§ 3.o O atraso na entrega das prestações de contas importa:

I.- a concessão de novo prazo para a remessa, nos casos expressos em lei;

II.- a aplicação de penalidade, na forma regimental;

III. - a instauração da tomada de contas ou tomada de contas especial, após as providências dos incisos anteriores. (AMAZONAS, 2002)

Ademais, conforme o Regimento Interno do TCE/AM, art. 188, incisos I e II, as prestações de contas podem ser julgadas como regulares, quando ainda há algum tipo de improbidade, não sendo dano ao erário; ou irregulares, podendo ocorrer devido a omissão no dever de prestar contas, prática de ato que provoque grave infração à norma legal, dano ao erário, desfalque financeiro e casos de reincidência por parte do agente responsável⁵⁶.

3. METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa básica⁵⁷, a qual tem como objetivo produzir novos conhecimentos que serão utilizados para o avanço das ciências. De maneira similar, é uma pesquisa teórica que visa amplificar generalizações, associar e gerar hipóteses⁵⁸. Quanto às abordagens, a pesquisa se caracteriza como qualitativa e quantitativa, pois toda a pesquisa pode ser medida numericamente, necessitando de análises estatísticas, como porcentagens e médias⁵⁹.

Quanto aos objetivos, é classificada como uma pesquisa exploratória. Trata-se de um artigo busca trazer mais informações ou dados sobre certo conteúdo, podendo servir de base para pesquisas futuras⁶⁰. Dessa forma, seria o tipo de pesquisa com o

maio de 2002. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público junto ao TCE-AM. Diário Oficial, Manaus, AM, 2002.

56 AMAZONAS. Resolução N° 04, de 23 de maio de 2002. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público junto ao TCE-AM. Diário Oficial, Manaus, AM, 2002.

57 PEREIRA, José Matias. Manual de Metodologia da Pesquisa Científica. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

58 RUIZ, João Álvaro. Metodologia Científica: Guia para eficiência nos estudos. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2017.

59 PEREIRA, José Matias. Manual de Metodologia da Pesquisa Científica. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

60 ANDRADE, Maria Margarida. Introdução à Metodologia do Trabalho Científico. 10ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.



intuito de aprimorar conhecimentos, de forma que possa promover maior proximidade com o assunto abordado⁶¹.

Em relação aos procedimentos, é considerada documental. Trata-se de um conjunto de documentos que serão analisados com o objetivo de proporcionar maior elucidação quanto ao assunto estudado⁶². Uma subdivisão da pesquisa documental são as fontes primárias e secundárias. Enquanto a secundária trabalha com dados disponíveis por meio de instituições confiáveis, no qual o pesquisador deve garantir a autenticidade desses documentos⁶³. Dessa forma, essa pesquisa utiliza os dados secundários coletados do portal do Tribunal de Contas do Amazonas, na seção Cidadão, selecionando a opção Prestações de Contas Anuais do Estado e Municípios⁶⁴.

O período estudado foi dos anos de 2013 a 2015, analisando os vinte municípios com maiores PIB's per capita segundo dados do IBGE. O período de análise foi definido considerando as informações disponíveis no portal do Tribunal de Contas do Amazonas e seu Diário Oficial.

A análise da pesquisa foi feita por meio de tabulações e gráficos no programa Microsoft Excel, versão 2010, definidos como representações das informações numéricas que proporcionarão a identificação das relações e comparações dos dados⁶⁵. E por meio do método comparativo, como uma forma de análise que estuda vários dados para descobrir a frequência de um fenômeno e suas particularidades, sendo apresentadas aqui, especificamente, em relação as aprovações, aprovações com ressalvas e desaprovações das Prestações de Contas Anuais dos Prefeitos Municipais do Amazonas⁶⁶.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

61 GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

62 RUIZ, João Álvaro. Metodologia Científica: Guia para eficiência nos estudos. 6ª Edição. São Paulo: Atlas, 2017.

63 PÁDUA, Elisabete M. Marchesini de. Metodologia da Pesquisa: Abordagem Teórico-Prática. 18ª Edição. Campinas, São Paulo: Papirus, 2017.

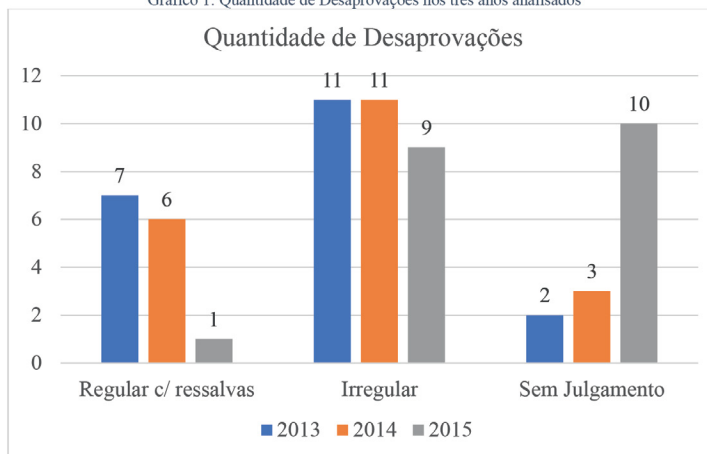
64 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. Diário Oficial Eletrônico. Acesso em: 28/03/2020. Disponível em: < <https://doe.tce.am.gov.br/?p=11235> >

65 ANDRADE, Maria Margarida. Introdução à Metodologia do Trabalho Científico. 10ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

66 ANDRADE, Maria Margarida. Introdução à Metodologia do Trabalho Científico. 10ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

Os vinte municípios do Estado do Amazonas com maiores PIB's per capita, segundo a última pesquisa realizada pelo IBGE, em 2017, são: Manaus, Itacoatiara, Tapauá, Urucará, Codajás, Manacapuru, Coari, Iranduba, Japurá, Uarini, Jutai, Presidente Figueiredo, Eirunepé, Tefé, Rio Preto da Eva, Itapiranga, Itamarati, Caapiranga, Lábrea e Careiro da Várzea, expostos em ordem decrescente. A partir dessa informação, buscou-se a quantidade de desaprovações das contas desses municípios nos três anos analisados.

Gráfico 1: Quantidade de Desaprovações nos três anos analisados



Fonte: Elaborado pelos autores

Em 2013, é possível perceber que mais da metade desses municípios, cerca de 55%, teve suas contas julgadas como irregulares pelo TCE do Amazonas. Dentre esses municípios se encontram: Tapauá, Codajás, Coari, Iranduba, Japurá, Uarini, Eirunepé, Rio Preto da Eva, Itapiranga, Itamarati e Lábrea. No ano de 2014, a taxa de prestações de contas irregulares permaneceu a mesma, representada por 11 municípios.

Porém, a taxa de contas regulares com ressalvas decresceu 9% em relação ao ano de 2013, em virtude do aumento de contas que ainda não foram julgadas pelo Tribunal de Contas do Estado. É importante ressaltar que os municípios irregulares do ano de 2013, são reincidentes no ano de 2014.

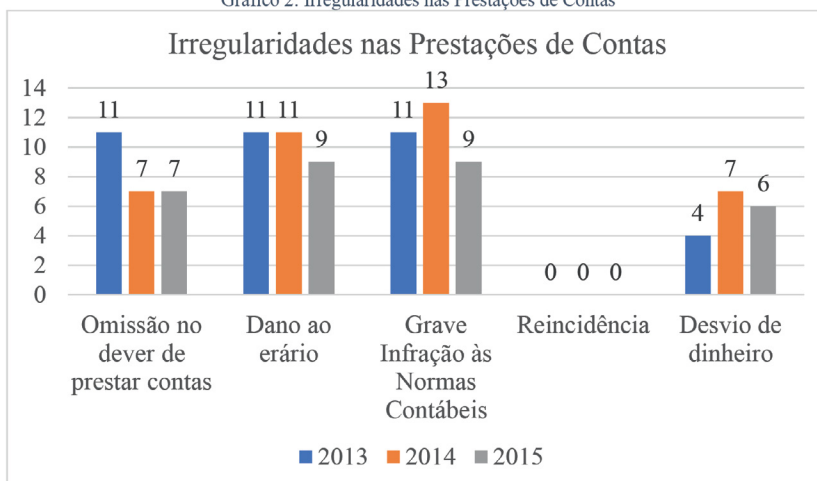


Enquanto no ano de 2015, as prestações de contas não julgadas por esta Corte de Contas são as que apresentam maior índice, cerca de 10 municípios, representando 50%. Apesar dessa pesquisa ser realizada no ano de 2020, isso mostra o quanto essa fiscalização por esse tribunal deve ser acelerada. Outro fato apontado pelo gráfico é que de 50% das contas que foram julgadas, 45% tiveram pareceres emitidos indicando irregularidades. Dentre eles, cinco municípios mais uma vez se tornaram reincidentes: Tapauá, Codajás, Eirunepé, Rio Preto da Eva e Lábrea. Apenas um município foi considerado regular com ressalvas que foi Manaus.

Apesar de a partir do ano de 2013 haver um decréscimo de contas julgadas irregulares dentre os vinte municípios estudados, todavia o número de contas que ainda não foram julgadas é superior, portanto, esse índice ainda não pode ser considerado como algo positivo ainda.

Portanto, a partir desses dados, foi feita uma averiguação de quais foram as irregularidades encontradas, por meio das decisões encontradas nos Diários Oficiais Eletrônicos do TCE/AM.

Gráfico 2: Irregularidades nas Prestações de Contas



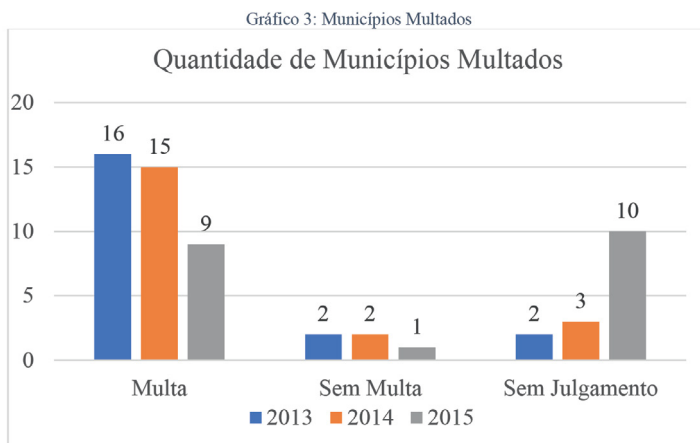
Fonte: Elaborado pelos autores

No ano de 2013, as principais irregularidades encontradas foram: omissão no dever de prestar de contas, dano ao erário e grave infração às normas contábeis. Isso se repete no ano de 2014, porém com uma leve alteração. Enquanto a omissão no dever de

prestar contas representa 29%, representando onze municípios, no ano posterior isso cai para 19%. Em relação ao dano erário, as taxas permanecem. Contudo, a irregularidade de grave infração às normas contábeis sofre aumento, de 30% para 34%, representando um aumento de dois municípios.

Quanto ao ano de 2015, dos 50% que tiveram suas contas julgadas, as duas irregularidades principais foram grave infração às normas contábeis e dano ao erário, ambas representando 29%, cerca de nove municípios. Enquanto em comparação ao ano anterior, manteve o nível de omissão no dever de prestar contas, representado por 23%, e o desvio de dinheiro teve um leve decréscimo de 1%.

Em decorrência das irregularidades foi verificado também se esses municípios receberam algum tipo de multa pelo órgão fiscalizador.



Fonte: Elaborado pelos autores

No primeiro ano analisado, 2013, dentre os vinte municípios, dezesseis receberam multas, representando 80% do gráfico. Enquanto, dois municípios não tiveram suas contas julgadas ou não estão disponíveis: Manacapuru e Presidente Figueiredo. Os únicos que não receberam multas foram as cidades de Manaus e Itacoatiara. Em relação as multas aplicadas aos gestores no ano de 2014, os índices tiveram leves alterações. Uma delas foi o



decréscimo de municípios que tiveram multas, referente a quinze municípios que representam 75%, enquanto houve o aumento dos municípios que não tiveram suas contas julgadas, que foram: Coari, Presidente Figueiredo e Careiro da Várzea.

No ano de 2015, dez municípios não tiveram as suas contas julgadas. Contudo, nove municípios tiveram suas contas julgadas como irregulares e obtiveram multas devido às irregularidades encontradas, sendo eles: Tapauá, Urucará, Codajás, Jutai, Eirunepé, Rio Preto da Eva, Caapiranga, Lábrea e Careiro da Várzea. Dessa forma, Manaus foi o único município julgado como regular com ressalvas, não adquirindo multa.

Quanto à frequência absoluta (FA) de desaprovação das contas dos vinte municípios nos três anos analisados, o valor é de 31, visto que 11, 11 e 9 foram as quantidades encontradas de contas desaprovadas nos anos de 2013, 2014 e 2015, respectivamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa constituiu na análise dos pareceres sobre as prestações de contas dos municípios do Amazonas. Apesar do estado possuir 62 municípios, foram selecionados os vinte municípios com maiores PIB's per capita. Diante da atual conjuntura de corrupção no Brasil, essa pesquisa se tornou necessária para identificar as principais causas de irregularidades nas contas dos gestores municipais e com que frequência essas contas são julgadas como irregulares.

É importante ressaltar que alguns municípios até o momento de análise não tinham suas contas julgadas em alguns dos anos de análise, sendo entre 2013 e 2015. Evidenciando também que o órgão controlador e fiscalizador está em atraso no julgamento de contas mais recentes.

Os municípios com contas julgadas irregulares nos três anos estudados são: Tapauá, Codajás, Eirunepé, Rio Preto da Eva e Lábrea. Enquanto o município de Manaus se destaca como o único município a possuir as três contas julgadas como regulares com



ressalvas até o momento nos respectivos anos, de 2013 a 2015, visto que alguns municípios ainda não tiveram suas contas julgadas.

Com intuito de agir proativamente no acompanhamento das responsabilidades dos gestores, o Tribunal de Contas Estado do Amazonas oferece cursos de formação e/ou atualização mensais, para gestores e servidores de prefeituras e outros órgãos, para difundir os conhecimentos sobre Prestações de Contas. Mediante isso, recomenda-se que os municípios com o maior número de contas consideradas irregulares, aperfeiçoem seus conhecimentos sobre Prestações de Contas, visando sempre entregar contas regulares e em dia, como forma de combate a corrupção.

Ademais, esse artigo foi realizado com o intuito de analisar o índice de desaprovação das contas dos gestores do Amazonas, como forma de alerta às prefeituras e à sociedade, contribuindo para que o estado do Amazonas reinstaure valores de probidade na administração

pública, seja de prefeituras, governos, secretarias ou câmaras. Para futuras pesquisas, recomenda-se realizar pesquisas de análise das prestações de contas das secretarias de saúde devido as verbas recebidas durante a Pandemia da COVID-19.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, A. C. V.; MOYSÉS, S. T.; WERNECK, R. I.; QUANDT, C. O.; MOYSÉS, S.

J. Redes Sociais na produção científica em administração pública da saúde no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 52, n. 4, p. 571-592, jul-ago, 2018.

AMAZONAS. Constituição Estadual do Amazonas, de 05 de outubro de 1989. Diário Oficial, Manaus, AM, 1989.

AMAZONAS. Lei Nº 2.423, de 10 de dezembro de 1996. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e dá outras providências. Amazonas, 1996.

AMAZONAS. Resolução Nº 04, de 23 de maio de 2002. Dispõe sobre o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e do Ministério Público junto ao TCE-AM. Amazonas, 2002.

ANDRADE, Maria Margarida. Introdução à Metodologia do Trabalho Científico. 10ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.



BAIRRAL, M. A. C.; SILVA, A. H. C.; ALVES, F. J. S. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, 49(3), p. 643-675, maio/jun, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Centro de Documentação e Informação - Edições Câmara, 37. Ed. 2013. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, DF, 1992.

BRITO, S. M. F.; DANTAS, M. G. S. Julgamento da Prestação de Contas dos Partidos Políticos do Estado do Rio Grande do Norte: Quais Aspectos se Relacionam com Sua Aprovação e Desaprovação? *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v. 6, n. 1, p. 188-208, 2016.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V. Accountability nos atos da Administração Pública Federal brasileira. *Revista Pretexto*, Belo Horizonte, v.19, N. 4, p. 46- 62, out-dez, 2018.

CORREIO, M. N. O. P.; CORREIO, O. V. O. Práticas de Governança Pública adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, vol. 11, n. 2, abri-jun, 2019.

DALL'AGNOL, C. F.; TONDOLO, R. R. P.; TONDOLO, V. A. G.; SARQUIS, A. B. Transparência e Prestação de Contas na Mobilização de Recursos no Terceiro Setor: Um Estudo de Casos Múltiplos Realizado no Sul do Brasil. *Revista Universo Contábil*, v. 13, n. 2, p. 187- 203, 2017.

DUARTE, A. L. F.; BOENTE, R. M. P.; MARINHO, R. B. A.; ZOUAIN, D M. Produção

Acadêmica sobre Accountability: Categorizações na Área de Administração Pública. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 21, n. 3, p.459-475, set. /dez, 2018.

GIL, Antonio Carlos. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª Edição. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Relação dos municípios com maior PI do Amazonas, 2017. Acesso em: 28/03/2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/manaus/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&indicador=4_7001>

LUCIANO, E. M.; WIEDENHOFT, G. C.; SANTOS, F. P. Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões estruturais e culturais ou falta de estratégia e governança? *Revista Administração Pública e Gestão Social*, 10, p. 282-291, out- dez, 2018.

PÁDUA, Elisabete M. Marchesini de. Metodologia da Pesquisa: Abordagem Teórico-Prática. 18ª Edição. Campinas, São Paulo: Papirus, 2017.



PAIVA, J. M.; RABELO, J. V. B. F.; BIZARRIA, F. P. A.; BRASIL, M. V. O.; TASSIGNY,

M. M. Análise Normativa da Transparência em um Tribunal de Contas dos Municípios. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, v. 4, n. 2, p. 173-188, 2015.

PEREIRA, José Matias. *Manual de Metodologia da Pesquisa Científica*. 3º Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

PORTULHAK, H.; DELAY, A. J.; PACHECO, V. Prestação de Contas por Entidades do Terceiro Setor e seus Impactos na Obtenção de Recursos: um Olhar Sobre o Comportamento dos Doadores Individuais. *Pensar Contábil*, v. 17, n. 64, p. 39- 47, 2015.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. Prestação de contas no legislativo local antes e depois da lei de acesso à informação. *Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS*, v. 15, n. 29, p. 30-46, 2015.

REIS, Audálio Fernandes dos; DACORSO, Antonio Luiz Rocha; TENORIO, Fernando Antonio Guimarães. Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais - um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do estado da Bahia. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 231-251, fev. 2015.

RUIZ, João Álvaro. *Metodologia Científica: Guia para eficiência nos estudos*. 6º Edição. São Paulo: Atlas, 2017.

SANTOS, C. M. V. D.; PIMENTA, M. M.; RANGEL, T. P.; OHAYON, P. Características dos Municípios Fluminenses e suas Falhas Ressalvadas nos Pareceres de Prestação de Contas do TCE-RJ. *Pensar Contábil*, v. 18, n. 67, p. 41- 48, 2016.

SILVA, E. M.; ARAGÃO, P. C. M.; PEDELHES, M. O.; MAGALHÃES, I. L. A.; COSTA,

A. J. B. Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma Análise da Prestação de Contas de Municípios da Região Metropolitana de São Paulo. *RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, v. 16, n. Ed. Especial, p. 43-72, 2017.

SILVA, R. C. F.; SEIBERT, R. M.; WBATUBA, B. B. R.; MACAGNAN, C. B. As Boas Práticas de Governança: um Estudo Sobre a Transparência e Prestação de Contas Nas OSCIPs do RS. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 9, n. 3, p. 24-44, 2015.

SOUZA, S. A. O Que é um Tribunal de Contas? Estudo sob a Perspectiva Popular, em Curitiba (PR). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 21, n. 70, p. 284-307, 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. Diário Oficial Eletrônico. Acesso em: 28/03/2020. Disponível em: < <https://doe.tce.am.gov.br/?p=11235> >



Posições doutrinárias acerca do Controle de Constitucionalidade das Leis pelos Tribunais de Contas com fundamento na Súmula 347 do STF

Por **Edna Torres Felício**¹

Por **Fábio Diniz de Souza**²

Resumo: Este artigo científico tem como objeto de estudo a Súmula 347 do STF, e seu objetivo geral foi evidenciar as posições doutrinárias acerca do controle de constitucionalidade das leis realizado pelos Tribunais de Contas com fundamento no mencionado enunciado sumular, identificando, em forma não exaustiva, as três posições doutrinárias relacionadas ao mencionado tema, a saber, as que apenas reconhecem a controvérsia relacionada à aludida súmula, as que são favoráveis a ela, e outras, ainda, que lhe são desfavoráveis. Foi feita uma pesquisa bibliográfica baseada em fontes secundárias e que usou uma abordagem qualitativa, pois se trata de tema de pesquisa afeto ao direito constitucional e ao direito administrativo. Salienta-se que este trabalho científico é relevante em razão de a composição atual do STF estar atualmente rediscutindo a validade da Súmula 347 do STF no Recurso Extraordinário nº 1.487.828/Goias. Por fim, concluiu-se que a posição doutrinária majoritária é favorável à validade da aludida súmula, provavelmente devido ao fato de que tal posição teórica é a mais antiga e mais tradicional.

Palavras-chaves: Tribunais de Contas; Supremo Tribunal Federal; Súmula 347 do STF.

Abstract: This scientific paper's study object is the precedent of jurisprudence number 347 of the Brazilian Supreme Court, and its general objective was to highlight the theoretical positions related to the judicial review of laws by the Courts of Accounts based on the mentioned precedent of jurisprudence, identifying, in non-exhaustive form, the three theoretical positions regarding that subject, that is, the ones that only recognize the controversy associated to that precedent of jurisprudence, the ones that are favorable to it, and the ones that are unfavorable to it. The authors con-

1 Advogada, Docente do Centro Universitário UNIFAPI, Pinhais-PR-Brasil, Docente do Centro Universitário UNISANTACRUZ, Curitiba-PR-Brasil, Docente do Curso de Pós-Graduação em Direito da Escola Paranaense de Direito, Curitiba-PR-Brasil, Doutora, Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR, Curitiba-PR-Brasil, ednatorresfelicio.professora@gmail.com.

2 Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas da União - TCU, Brasília-DF-Brasil, Mestre em Engenharia Biomédica e Engenheiro Eletricista pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB, João Pessoa-PB-Brasil, Acadêmico de Direito do Centro Universitário UNIFAPI, Pinhais-PR-Brasil, fabiodnz@gmail.com.

ducted a bibliographic research based on secondary sources which used a qualitative approach, because the research theme is related to constitutional law and administrative law. Moreover, this scientific research is relevant because the present composition of the Brazilian Supreme Court is currently rediscussing the validity of precedent of jurisprudence number 347 in the Extraordinary Appeal number 1.487.828/Goiás. The authors concluded that the majority theoretical position is favorable to the validity of the mentioned precedent of jurisprudence, probably because that theoretical position is the oldest and most traditional one.

Keywords: Courts of Accounts; Brazilian Supreme Court; precedent of jurisprudence number 347.

INTRODUÇÃO

O tema geral deste artigo científico é o controle de constitucionalidade realizado pelos Tribunais de Contas. Nesse pórtico, Alexandre de Moraes defende que “controlar a constitucionalidade significa verificar a adequação (compatibilidade) de uma lei ou de um ato normativo com a constituição, verificando os seus requisitos formais e materiais”³.

Por outro lado, Pedro Aurélio Azevedo Lustosa e Vitória Costa Damasceno lecionam que o Tribunal de Contas da União é um “órgão de controle externo encarregado da fiscalização dos gastos públicos”⁴. Salienta-se que este mesmo conceito também se aplica aos Tribunais de Contas estaduais e municipais em razão da simetria constitucional estatuída no artigo 75 da Constituição Federal⁵.

Nesse sentido, o objeto específico de estudo desta pesquisa foi a Súmula 347 do STF, segundo a qual “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”⁶.

3 MORAES, Alexandre de. Direito constitucional, 39. ed. rev. atual. ampl. Barueri [SP]: Atlas, 2023, p. 823.

4 LUSTOSA, Pedro Aurélio Azevedo; DAMASCENO, Vitória Costa. Particularidades processuais do Tribunal de Contas da União. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). Tribunal de Contas da União no direito e na realidade, 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020. p. 113.

5 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023].

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 347. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1963.



Em razão disso, o tema delimitado da pesquisa foi “Análise da controvérsia doutrinária acerca do controle de constitucionalidade das leis realizado pelos Tribunais de Contas com fundamento na Súmula 347 do STF”, sendo o problema de pesquisa: “Quais são as posições doutrinárias relacionadas ao controle de constitucionalidade das leis realizado pelos Tribunais de Contas com fundamento na Súmula 347 do STF?”

Ressalta-se que este artigo teve como principal justificativa a relevância doutrinária e jurisprudencial do tema central abordado, em razão de a composição atual do STF estar atualmente rediscutindo a validade da Súmula 347 no Recurso Extraordinário 1.487.828/Goias⁷.

Ademais, este trabalho de pesquisa proposto também almejou aprofundar o estudo de temas relacionados às possibilidades de controle de constitucionalidade das leis por agentes e órgãos distintos daqueles que integram o Poder Judiciário, enriquecendo os estudos teóricos acerca da matéria.

Adicionalmente, o objetivo geral da pesquisa foi “Evidenciar as posições doutrinárias relacionadas ao controle de constitucionalidade das leis realizado pelos Tribunais de Contas com fundamento na Súmula 347 do STF.”

1. METODOLOGIA

Inicialmente, salienta-se que foi feita uma pesquisa bibliográfica. Acerca deste tipo de pesquisa, Marina de Andrade Marconi e Eva Maria Lakatos ensinam que se baseia nas fontes disponíveis, como documentos impressos, artigos científicos, livros, teses, dissertações, sendo realizada com base em fontes secundárias⁸.

Em outra obra de sua autoria, Marina de Andrade Marconi e Eva Maria Lakatos destacam que a finalidade da pesquisa bibliográfica é colocar o pesquisador em contato direto com o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, não sendo uma

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.487.828/Goias. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024b.

8 MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do trabalho científico: projetos de pesquisa, pesquisa bibliográfica, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso; atualização da edição João Bosco Medeiros. 9. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2021^a, p. 45.



mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre o mencionado assunto, mas propiciando o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, podendo chegar a conclusões inovadoras⁹.

A abordagem usada nesta pesquisa foi qualitativa, consoante definido por Antônio Joaquim Severino¹⁰ e Antonio Chizzotti¹¹. Dentro desse contexto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a fim de identificar as posições doutrinárias relevantes acerca do aludido enunciado sumular, conforme especificado na introdução deste artigo.

Por seu turno, os autores deste artigo esclarecem que as conclusões desta pesquisa caracterizam opiniões técnicas e jurídicas pessoais dos autores e não representam, de forma alguma, o posicionamento institucional do TCU ou de qualquer outro Tribunal de Contas deste país.

Por fim, os autores também declaram que, em todas as etapas da realização desta pesquisa científica, não houve consulta, utilização ou divulgação de informações privilegiadas, incluídas aí as informações de natureza sigilosa ou de acesso restrito. De fato, esta pesquisa usou apenas fontes bibliográficas cujo acesso é público.

2. POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS QUE RECONHECEM A CONTROVÉRSIA ACERCA DA SÚMULA 347 DO STF

A presente seção deste artigo colaciona, de modo não exaustivo, algumas posições doutrinárias que reconhecem a controvérsia relacionada à Súmula 347 do STF, mas que não se posicionam em forma clara relativamente ao mencionado enunciado sumular, nem de forma favorável, nem de forma contrária.

Inicialmente, cabe salientar que Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, quando discorrem sobre a Súmula 347 do STF, que atribuiu aos Tribunais de Contas a competência para afastar “[...] a aplicação de uma lei a um caso sob o seu exame, por julgá-la inconstitucional”, argumentam que se trata de

9 MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa; atualização da edição João Bosco Medeiros. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021b, p. 76.

10 SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico, 23. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2007, p. 119.

11 CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010, p. 28-3



uma “controvérsia digna de destaque”¹². Também reconhecem que “[...] a questão ainda permanece em aberto, sendo inegável a complexidade que envolve a matéria”¹³.

No entanto, tratando da possibilidade de o Tribunal de Contas da União (TCU) ou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) se negarem a aplicar de leis, no caso concreto, por reputá-las inconstitucionais, os aludidos autores argumentam que:

Não parece desarrazoado entender pela possibilidade de essas entidades negarem aplicação a determinada lei no caso concreto, quando já houver entendimento pacificado no STF acerca da inconstitucionalidade chapada, notória ou evidente, do ato normativo em questão¹⁴.

Por sua vez, Luís Roberto Barroso também faz referência à controvérsia quanto à possibilidade de órgãos de controle, tais como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), deixarem de aplicar normas que eles reputem inconstitucionais, mencionando especificamente a Súmula 347 do STF, no que concerne ao TCU¹⁵.

Luís Roberto Barroso acrescenta que a aplicação desse enunciado sumular, sob a égide da Constituição Federal de 1988, está sendo discutida pela atual composição do STF, com base nos argumentos da ampliação do rol de legitimados para o controle de constitucionalidade e da necessidade de deflagração da jurisdição constitucional como condição para afastar a aplicação das leis, uma vez que estas nascem com presunção de constitucionalidade¹⁶.

Por derradeiro, o mesmo constitucionalista argumenta que o STF ainda não pacificou uma posição sobre a matéria e conclui que:

O exame do conjunto dos julgados sobre a matéria indica que a posição do Supremo Tribunal Federal, sob a vigência da Constituição de 1988, está em processo de consolidação. Deve-se ter em conta que a

12 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional, 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 1304.

13 Idem, p. 1307.

14 Ibidem, p. 1307.

15 BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro, 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 95-96.

16 Op. cit., p. 95-96.

discordância no assunto não se deve apenas a convicções jurídicas. Envolve também um embate político sobre a amplitude do poder conferido aos órgãos de controle e sobre a possibilidade de interferirem demasiadamente na autonomia de tribunais ou dos demais poderes¹⁷.

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho argumenta que, antes da vigência da Constituição Federal de 1988, a Súmula 347 do STF autorizava o TCU a declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, mas o tema foi reaberto em virtude de decisões no âmbito do próprio STF que aventaram a necessidade de reavaliar a subsistência do mencionado enunciado sumular, em face da ordem constitucional instaurada a partir da promulgação da Constituição de 1988¹⁸.

O mesmo doutrinador acrescenta que, embora o tema ainda não esteja pacificado no STF, a jurisprudência da Suprema Corte parece estar-se orientando nesse novo sentido¹⁹.

Por outro lado, Luiz Henrique Lima aduz que “O controle de constitucionalidade exercido pelo TCU é o chamado controle difuso ou incidental, ou repressivo, e com efeitos restritos às partes, relativas aos processos submetidos a sua apreciação, e em matérias de sua competência”²⁰.

O mesmo jurista cita excertos doutrinários e jurisprudenciais mais antigos que são favoráveis à higidez da Súmula 347 do STF, mas relata que as posições doutrinárias e jurisprudenciais mais recentes revelam uma tendência de mudança no entendimento do STF sobre o tema, reconhecendo também que, na presente composição do STF, o tema ainda não está pacificado e permanece a controvérsia acerca dessa matéria²¹.

De outro modo, Alice Saldanha Villar relata que “A Súmula 347 do STF [...] fixa a orientação de que o Tribunal de Contas, no desempenho de sus atribuições, pode apreciar a constitucionalidade

17 Idem, p. 97.

18 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo, 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 764.

19 Idem, p. 764.

20 LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas, 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 151.

21 Idem, p. 152-153.



dade das leis e dos atos do Poder Público, ressaltando que esta faculdade é na via incidental e em casos concretos”²².

A mesma jurista informa que o tema ainda é controvertido, pois apesar de a aludida Súmula ainda estar vigente, a jurisprudência recente indica que o entendimento do STF está mudando, no sentido de considerar que, na ordem instaurada pela Constituição de 1988, o controle incidental de constitucionalidade é de competência exclusiva do Poder Judiciário, não havendo autorização do texto constitucional para que o Tribunal de Contas aprecie a constitucionalidade de leis ou atos normativos do Poder Público²³.

De outra forma, para Conrado Valentini Tristão, “nunca houve no ordenamento jurídico dispositivo que conferisse aos Tribunais de Contas competência para realizar controle de constitucionalidade, a questão nasceu da prática dos próprios Tribunais de Contas e de sua interação com a jurisprudência do STF”²⁴.

Assim, o mencionado autor argumenta que a aplicabilidade da Súmula 347 do STF é “questão antiga e polêmica”²⁵, filiando-se, portanto, à corrente doutrinária que admite a controvérsia atual associada à interpretação dessa matéria, sem se posicionar favorável ou desfavoravelmente a ela.

Ademais, o aludido doutrinador também informa que²⁶, depois da edição da Súmula 347 do STF, a nossa Corte Constitucional ficou durante várias décadas sem prolatar decisões que abordassem diretamente a possibilidade de o TCU exercer controle de constitucionalidade, situação que se modificou, em 2002, com o embate entre o TCU e o STF envolvendo o uso de procedimento licitatório simplificado pela Petrobrás, com base no art. 67 da Lei 9.478/1997 (MS 25.888/DF, Relator: Ministro Gilmar Mendes²⁷) e, em 2017, com outro embate, também entre o TCU e o STF, relacionado ao bônus de eficiência para as carreiras de auditor fiscal e analista tributário, da Receita Federal do Brasil, e auditor-fiscal do trabalho,

22 VILLAR, Alice Saldanha. Direito sumular: STF, 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2017, p. 295.

23 Idem, p. 295.

24 TRISTÃO, Conrado Valentini. Controle do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal: uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança. Dissertação (Mestrado em Direito). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020, p. 74.

25 Idem, p. 74.

26 Op. cit., p. 76-77.

27 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança 25.888/DF. Decisão de mérito. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: Sessão Virtual de 11 a 21 de agosto de 2023.

do Ministério do Trabalho, com base na Lei 13.464/2017 (MS 35.410/DF, Relator: Ministro Alexandre de Moraes²⁸).

Por fim, acerca desse último caso concreto (MS 35.410/DF, Relator: Ministro Alexandre de Moraes²⁹), Conrado Valentini Tristão relata que, nas palavras do próprio Ministro Alexandre de Moraes, “a possibilidade de controle constitucional pelo TCU ainda é tema pendente de análise definitiva”³⁰.

No entanto, deve-se ressaltar que, à época da pesquisa de mestrado de Conrado Valentini Tristão, no ano de 2020³¹, em sede do MS 35.410/DF³², tinha sido decretada apenas uma medida liminar suspensiva da decisão do TCU, sem que tivesse sido prolatada uma decisão final de mérito.

Ocorre que tal decisão final de mérito já foi prolatada pelo STF e firmou o entendimento não vinculante no sentido de que é “vedado o afastamento da eficácia de dispositivo legal por decisão administrativa do Tribunal de Contas da União”³³.

3. POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS FAVORÁVEIS À SÚMULA 347 DO STF

Esta seção do presente artigo traz à baila, em forma não exaustiva, algumas posições doutrinárias favoráveis à Súmula 347 do STF, ou seja, trata-se de entendimentos de juristas que defendem a possibilidade de que “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”³⁴.

Em primeiro lugar, ressalta-se que Francisco Sérgio Maia Alves e Benjamin Zymler asseveram que “[...] o TCU pode proceder ao controle difuso das normas na apreciação dos casos concretos submetidos à sua análise, conforme a Súmula-STF nº 347.”³⁵.

28 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 35.410/DF. Decisão de mérito. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento: Sessão Virtual de 2.4.2021 a 12.4.2021.

29 Idem.

30 Op. cit., p. 78.

31 Op. cit.

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 35.410/DF. Decisão de mérito. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento: Sessão Virtual de 2.4.2021 a 12.4.2021.

33 Idem, p. 79.

34 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 347. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1963.

35 ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. Processo do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 141.



Flávio Martins Nunes Junior também leciona que, apesar de não haver competência expressa no rol do art. 71 da Constituição Federal para o Tribunal de Contas analisar a constitucionalidade das leis, ele entende que, assim como no caso do juiz, no controle difuso, os Tribunais de Contas, no exercício de suas respectivas funções, analisando um caso concreto, poderão declarar uma lei ou ato normativo do poder público inconstitucional, pois tampouco existe disposição expressa na Constituição afirmando que o juiz, no controle difuso, pode declarar uma lei inconstitucional³⁶.

O mesmo doutrinador também relata que a Súmula 347 do STF não trata “[...] de uma declaração de inconstitucionalidade da lei ou ato normativo (até porque o Tribunal de Contas não possui atividade jurisdicional). O Tribunal de Contas apreciará a constitucionalidade da norma e, verificando a inconstitucionalidade, deixará de aplicá-la”³⁷.

Ademais, o mesmo jurista, ao tratar da recente mudança de entendimento do STF em relação à Súmula 347, relata que “já existem decisões dissidentes” do Ministro Gilmar Mendes e do Ministro Alexandre de Moraes³⁸ e também informa que a possível reorientação jurisprudencial do STF “[...] não terá o condão de retirar tal atribuição do Tribunal de Contas”³⁹, pois “não se trata de uma declaração de inconstitucionalidade feita pelo Tribunal de Contas, mas de, por dever de ofício, no exercício de suas atividades constitucionais, deixar de aplicar a lei ou ato normativo inconstitucional”⁴⁰.

E o mesmo autor complementa, em tom claramente crítico à recente mudança de entendimento pelo STF acerca da Súmula 347, aduzindo que “[...] embora o controle de constitucionalidade em regra seja jurisdicional, há muitas outras exceções: controle realizado pelo Legislativo e até pelo Executivo. Outrossim, fazendo referência a Peter Häberle, o jurista aduz que o Judiciário não é o único intérprete da Constituição”⁴¹.

36 NUNES JUNIOR, Flávio Martins Alves. Curso de direito constitucional, 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 451.

37 Idem, p. 452.

38 Ibidem, p. 452.

39 Ibidem, p. 452.

40 Ibidem, p. 452.

41 Ibidem, p. 453.



Por sua vez, em bem elaborado estudo, Odilon Cavallari de Oliveira e Sandro Lúcio Dezan, elencam e refutam algumas objeções doutrinárias que poderiam ser opostas à possibilidade de o Tribunal de Contas negar aplicação a lei que considere inconstitucional com fundamento na Súmula 347 do STF, aduzindo que: seria um risco para a democracia; o alargamento da legitimação ativa para o oferecimento da ação direta de inconstitucionalidade não mais justifica essa possibilidade, em face da sua desnecessidade; haveria grave insegurança jurídica, caso se reconhecesse a possibilidade de negativa de aplicação de lei por Tribunal de Contas, com um preocupante aumento desse tipo de decisão; e, por fim, ausência de previsão na Constituição Federal da competência referida na Súmula 347⁴².

Em seguida, na mesma pesquisa, os juristas manifestam uma posição favorável à plena vigência da Súmula 347 do STF e buscam arrolar argumentos favoráveis ao reconhecimento da competência dos Tribunais de Contas para deixar de aplicar, no caso concreto, lei que considerem inconstitucional, a saber: a constitucionalidade deve prevalecer sobre a legalidade; os Tribunais de Contas são órgãos de estatura constitucional cujo principal parâmetro de controle é a Constituição; a maior complexidade da Administração Pública, a partir da nova ordem constitucional de 1988; a Súmula 347 do STF atende ao princípio da proporcionalidade; e, por fim, na defesa das prerrogativas dos Tribunais de Contas, a Súmula é ainda mais necessária⁴³.

Como fecho do seu trabalho de pesquisa, os autores concluem que a Súmula 347 do STF é constitucional e, por isso, deve ser mantida, a fim de que:

[...] se reconheça que os Tribunais de Contas, na qualidade de órgãos de estatura constitucional, podem e devem, não apenas no exercício de suas atribuições, mas principalmente na defesa de suas prerrogativas, quando ameaçadas por norma infraconstitucional, se recusar a aplicar ao caso concreto lei que considerem inconstitucional, em homenagem à supremacia da Constituição, independentemente de

42 OLIVEIRA, Odilon Cavallari de; DEZAN, Sandro Lúcio. Afinal, é constitucional a Súmula 347 do STF sobre controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas? Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, XXIX Congresso Nacional, v. 8, n. 2, p. 60-80, jul./dez. 2022, p. 67.

43 Idem, p. 71.



já haver ou não jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto tratado pela lei considerada inconstitucional⁴⁴.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, Issac Newton Carneiro argumenta que “[...] A súmula [347] editada em dezembro de 1963, continua a valer em todo o seu teor, principalmente diante do poder preservado junto aos tribunais de contas pelas constituições posteriores à de 1946”⁴⁵.

Por sua vez, Ricardo Cunha Chimenti, Fernando Capez, Márcio F. Elias Rosa e Marisa F. Santos argumentam que “[...] os Tribunais de Contas (da União e dos Estados), órgãos auxiliares do Poder Legislativo, podem, em casos concretos, deixar de aplicar leis e atos normativos que repute inconstitucionais, conforme preceitua a Súmula 347, do Supremo Tribunal Federal, [...]”⁴⁶.

Por derradeiro, Paulo Roberto de Figueiredo Dantas também entende que os Tribunais de Contas “podem, em casos concretos, deixar de aplicar leis e atos normativos que repute inconstitucionais, conforme preceitua a Súmula 347, do Supremo Tribunal Federal”⁴⁷.

4. POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS DESFAVORÁVEIS À SÚMULA 347 DO STF

Inicialmente, ressalta-se que a presente seção desta pesquisa enumera algumas posições doutrinárias desfavoráveis à Súmula 347 do STF, contudo, sem ânimo de listá-las exaustivamente.

Em primeiro lugar, registra-se que Flávio Garcia Cabral e Leandro Sarai, ao debaterem a Súmula 347 do STF, argumentam que “[...] a função de controle ou fiscalização não figura como uma quarta função estatal, sendo enquadrada como uma espécie de função administrativa”⁴⁸ e também aduzem que “Não localizamos dispositivo constitucional que permita a legitimação

44 Ibidem, p. 78.

45 CARNEIRO, Isaac Newton. Manual de direito municipal brasileiro, 2. ed. ampl. e rev. Salvador: Edição do Autor, 2018, p. 356.

46 CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Márcio F. Elias; SANTOS, Marisa F. Curso de direito constitucional, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 428.

47 DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. Direito processual constitucional, 11. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2022, p. 35.

48 CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. Manual de direito administrativo, 2. ed. rev. atual. ampl. Leme [SP]: Mizuno, 2023, p. 901.



de controle de constitucionalidade repressivo no exercício da atividade administrativa”⁴⁹.

Em seguida, os mesmos autores asseveram que não há autorização no sistema jurídico vigente no Brasil para a negativa ao cumprimento da lei, no exercício da função administrativa, pela interpretação de que ela seria inconstitucional, sem que haja uma prévia decisão por parte do Poder Judiciário⁵⁰. Em razão disso, eles concluem que “[...] se não é possível o controle de constitucionalidade repressivo no exercício da função administrativa, não compete ao TCU exercê-la ao executar sua missão constitucional”⁵¹.

Por sua vez, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, ao discorrerem acerca da Súmula 347 do STF, ressaltam o recente entendimento da Corte Suprema no sentido de que “não cabe ao Tribunal de Contas da União, que não tem função jurisdicional, exercer o controle nos processos administrativos sob sua análise” e concluem que a referida Súmula 347 do STF não teria sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988⁵².

Os mesmos autores destacam, ainda, que o Tribunal de Contas da União (cf. art. 71 da Constituição Federal de 1988) e, por simetria, os Tribunais de Contas estaduais e municipais (cf. art. 75, caput, da Carta Magna), não dispõem de competência constitucional expressa para realizar o controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos do Poder Público⁵³.

Por seu turno, depois de relatar que, em entendimento anterior ao texto constitucional de 1988, o STF permitia ao Tribunal de Contas, no exercício das suas atribuições, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, nos termos da Súmula 347 do STF, editada em 1963, Alexandre de Moraes assevera que o legislador constituinte de 1988 optou “pela inclusão do controle de constitucionalidade no rol exclusivo dos órgãos do Poder Judiciário, exercentes de funções jurisdicionais”⁵⁴.

49 Idem, p. 901.

50 Ibidem, p. 902.

51 Ibidem, p. 902.

52 PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado, 22. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023, p. 790-791.

53 Idem, p. 791.

54 Op. cit., p. 524-525.



O mesmo constitucionalista complementa o raciocínio anterior no sentido de que tal atribuição não é “[...] extensível implicitamente a qualquer outro Poder, Instituição ou órgão administrativo, sob pena de usurpação da função constitucional atribuída aos juízes e tribunais [...] e ignorando expressa competência do próprio Supremo Tribunal Federal”⁵⁵.

Por conseguinte, o mesmo doutrinador conclui que a Constituição Federal de 1988 “[...] tornou inconcebível ao Tribunal de Contas [...] permanecer a exercer controle difuso de constitucionalidade, pois no âmbito de suas atribuições inexistia qualquer função jurisdicional”⁵⁶.

De outro modo, ao discorrer cerca do art. 71 da Carta Magna, que enumera as competências constitucionais do TCU, e abordar o tema da Súmula 347 do STF, José Miguel Garcia Medina faz referência a um entendimento recente do STF, mediante o qual o TCU “[...] não pode realizar controle de constitucionalidade com efeitos erga omnes e vinculantes”⁵⁷, de tal forma que, a seu ver, “[...] aquela orientação sumulada deve ser lida em consonância com a orientação manifestada pelo STF”⁵⁸.

Por outro lado, Ana Paula de Barcellos informa que, desde 1963 (ano em que a Súmula 347 do STF foi editada), o sistema de controle de constitucionalidade foi amplamente alterado, e a Constituição Federal de 1988 não outorgou aos Tribunais de Contas qualquer competência em matéria de controle de constitucionalidade⁵⁹.

A mesma jurisprudência acrescenta que:

[...] parece realmente questionável que os Tribunais de Contas possam negar vigência à legislação sob o fundamento de inconstitucionalidade, sem decisão judicial e, na prática, com efeitos gerais, já que os potenciais destinatários das normas relacionadas de alguma forma com a gestão de recursos públicos estarão submetidos à sua fiscalização. Nesse sentido, os Tribunais de Contas estariam equiparando-se ao STF ou aos Tribunais de Justiça no desempenho

55 Idem, p. 525.

56 Ibidem, p. 525.

57 MEDINA, José Miguel Garcia. Constituição Federal comentada, 7. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 445.

58 Idem, p. 446.

59 BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de direito constitucional, 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 360.



das competências para o controle de constitucionalidade em abstrato que lhes foram atribuídas de forma expressa pela Constituição⁶⁰.

Por fim, Rodrigo Valgas dos Santos, ao tratar da Súmula 347 do STF, assevera que se trata de “outro tema que indica restrição do STF ao poder dos tribunais de contas e que também repercute no uso do seu poder geral de cautela”⁶¹ acrescentando, ainda, que os entendimentos recentes da Corte Constitucional têm concluído que o mencionado enunciado sumular não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988⁶².

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em primeiro lugar, ressalta-se que este trabalho teve por objetivo geral “Evidenciar as posições doutrinárias relacionadas ao controle de constitucionalidade das leis realizado pelos Tribunais de Contas com fundamento na Súmula 347 do STF”. Para tanto, os autores usaram uma abordagem qualitativa⁶³ ⁶⁴e conduziram o trabalho na forma de uma pesquisa bibliográfica⁶⁵ ⁶⁶.

Inicialmente, o primeiro capítulo deste trabalho especificou o objeto de estudo da pesquisa, o tema da pesquisa, o problema da pesquisa e a sua justificativa, ao passo que o segundo capítulo explicitou a metodologia utilizada na pesquisa.

Por sua vez, os três capítulos seguintes versaram acerca das posições doutrinárias em relação à referida súmula, identificadas na literatura em forma não exaustiva, sendo algumas posições que apenas reconhecem a controvérsia que envolve a aludida súmula, outras que são favoráveis a ela, e outras, ainda, que lhe são desfavoráveis. Por derradeiro, este último capítulo abordará as considerações finais da pesquisa.

60 Idem, p. 360.

61 SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos, 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 237.

62 Idem, p. 238.

63 SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico, 23. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2007, p. 119.

64 CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010, p. 28-31.

65 MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do trabalho científico: projetos de pesquisa, pesquisa bibliográfica, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso; atualização da edição João Bosco Medeiros. 9. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2021^a, p. 45.

66 MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa; atualização da edição João Bosco Medeiros. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021b, p. 76.



Pela leitura comparada dos entendimentos dos diversos autores relativamente às três posições doutrinárias identificadas neste trabalho científico, foi possível concluir que a posição doutrinária majoritária é aquela favorável à validade da Súmula 347 do STF, provavelmente devido ao fato de que tal posição teórica é a mais antiga e a mais tradicional.

No entanto, muito embora recentemente o STF tenha manifestado uma mudança no entendimento anterior em relação à validade da Súmula 347 do STF em dois julgamentos paradigmáticos em sede de mandados de segurança contra decisões do TCU (MS 35.410/DF⁶⁷; MS 25.888/DF⁶⁸), em breve, o tema será revisitado pelo Plenário da Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.487.828/Goiás⁶⁹.

Tal feito, originalmente autuado no STF como Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.208.460/Goiás⁷⁰, envolve uma decisão do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás (TCM-GO) que declarou inconstitucionais leis do Município de Chapadão do Céu/GO que versavam acerca da revisão anual dos salários de servidores, vereadores e prefeitos nos exercícios de 2005 e 2006.

Ao analisar o caso, o Tribunal de Justiça de Goiás (TJ-GO) anulou a decisão do TCM- GO, com base no entendimento de que, no atual sistema de controle de constitucionalidade, essa função é privativa do Poder Judiciário.

Posteriormente, a questão chegou ao STF por meio de Agravo em Recurso Extraordinário apresentado pelo Estado de Goiás, o qual, depois de conhecido e provido, foi reatuado por determinação do Ministro Edson Fachin como Recurso Extraordinário nº 1.487.828/Goiás⁷¹.

Por fim, como o aludido Recurso Extraordinário nº 1.487.828/Goiás⁷² será julgado, com repercussão geral, pelo Plenário do STF, espera-se que o resultado do eventual julgamento assente uma

67 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 35.410/DF. Decisão de mérito. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento: Sessão Virtual de 2.4.2021 a 12.4.2021.

68 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança 25.888/DF. Decisão de mérito. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: Sessão Virtual de 11 a 21 de agosto de 2023.

69 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.487.828/Goiás. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024b.

70 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.208.460/Goiás. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024a.

71 Op. cit.

72 Idem.



posição jurisprudencial atualizada da Suprema Corte acerca da validade da Súmula 347 do STF, a qual talvez tenda a pacificar a controvérsia doutrinária evidenciada ao longo deste artigo científico.

REFERÊNCIAS

ALVES, Francisco Sérgio Maia; ZYMLER, Benjamin. Processo do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

BARCELLOS, Ana Paula de. Curso de direito constitucional, 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro, 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 347. O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 35.410/DF. Decisão de mérito. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgamento: Sessão Virtual de 2.4.2021 a 12.4.2021. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, sob a Presidência do Senhor Ministro LUIZ FUX, em conformidade com a certidão de julgamento, por maioria, acordaram em conceder a segurança para afastar a determinação contida no item

9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 021.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004, prevenindo o pagamento do bônus de eficiência, vedado o afastamento da eficácia de dispositivo legal por decisão administrativa do Tribunal de Contas da União, nos termos do voto do Relator. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755772012>. Acesso em 13/12/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental em Mandado de Segurança 25.888/DF. Decisão de mérito. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento: Sessão Virtual de 11 a 21 de agosto de 2023. O Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, decidiu, por maioria de votos, negar



provimento ao agravo regimental. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770587156>. Acesso em 13/12/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.208.460/Goias. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5692684>. Acesso em 03 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.487.828/Goias. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6895150>. Acesso em 03 jul. 2024.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. Manual de direito administrativo, 2. ed. rev. atual. ampl. Leme [SP]: Mizuno, 2023.

CARNEIRO, Isaac Newton. Manual de direito municipal brasileiro, 2. ed. ampl. e rev. Salvador: Edição do Autor, 2018.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Márcio F. Elias; SANTOS, Marisa F. Curso de direito constitucional, 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHIZZOTTI, Antonio. Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. Direito processual constitucional, 11. ed. Indaiatuba: Editora Foco, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo, 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas, 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LUSTOSA, Pedro Aurélio Azevedo; DAMASCENO, Vitória Costa. Particularidades processuais do Tribunal de Contas da União. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). Tribunal de Contas da União no direito e na realidade, 1. ed. São Paulo: Almedina, 2020. p. 113-133.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Metodologia do trabalho científico: projetos de pesquisa, pesquisa bibliográfica, teses de doutorado, dissertações de mestrado, trabalhos de conclusão de curso; atualização da edição João Bosco Medeiros. 9. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2021a. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026559/>. Acesso em: 02 jul. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Técnicas de pesquisa; atualização da edição João Bosco Medeiros. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021b. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597026610/>. Acesso em: 02 jul. 2024.

MEDINA, José Miguel Garcia. Constituição Federal comentada, 7. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.



MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional, 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional, 39. ed. rev. atual. ampl. Barueri [SP]: Atlas, 2023.

NUNES JUNIOR, Flávio Martins Alves. Curso de direito constitucional, 7. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de; DEZAN, Sandro Lúcio. Afinal, é constitucional a Súmula 347 do STF sobre controle de constitucionalidade pelos tribunais de contas? Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, XXIX Congresso Nacional, v. 8, n. 2, p. 60-80, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/9284/pdf>. Acesso em: 08 dez. 2023.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito constitucional descomplicado, 22. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Método, 2023.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos, 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia do trabalho científico, 23. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2007.

TRISTÃO, Conrado Valentini. Controle do Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal: uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança. Dissertação (Mestrado em Direito). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c9ec3c3e-1d32-4d5f-acde-684509158672/content>. Acesso em: 08 dez. 2023.

VILLAR, Alice Saldanha. Direito sumular: STF, 2. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2017.



Segurança Pública na mira do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas: Uma análise das prestações de contas dos exercícios de 2015 a 2022

Por **Leandro Beiragrande da Costa**¹

Por **André Luiz Machado das Neves**²

Resumo: O presente artigo exploratório e descritivo, com abordagem quali-quantitativa, utilizando-se procedimentos técnicos de uma pesquisa bibliográfica e documental, objetiva analisar a importância das prestações de contas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas ao debruçar-se sobre os Acórdãos exarados pelo colegiado do Tribunal Pleno acerca das contas referentes aos exercícios de 2015 a 2022, apresentadas pelas unidades gestoras vinculadas à segurança pública amazonense (Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiro Militar, Detran e Secretaria de Segurança Pública), culminando em 40 processos. Os resultados demonstraram que, apesar de apenas quatro processos terem sido julgados irregulares, em 29 Acórdãos analisados, diversas recomendações e/ou determinações foram emitidas, cujas principais áreas, elencadas a seguir, concentraram 74,51% do total: Licitações e Contratos, Aspectos Contábeis, Área de Pessoal e Importância do Controle Interno. Conclui-se que, apesar de ser indispensável a função sancionadora, o TCE/AM poderia desempenhar sua função pedagógica, tão importante quanto aquela, por meio da realização de capacitações específicas, a cargo da Escola de Contas Públicas, visando o aprimoramento das prestações de contas.

Palavras-chaves: Tribunal de Contas. Prestação de Contas. Segurança Pública do Amazonas. Julgamento das Contas.

Abstract: This exploratory and descriptive article, with a qualitative-quantitative approach, using technical procedures of bibliographical and docu-

1 Mestre em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos pela Universidade do Estado do Amazonas. Especialista em Gestão Estratégica de Recursos Humanos (UCB), em Gestão Pública (UEA) e MBA em Licitações e Contratos (FAEL). Graduado em Tecnologia em Processamento de Dados (UEA) e Administração (UFAM). Servidor do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. adm.leandrocosta@gmail.com.

2 Doutor em Saúde Coletiva, na área de ciências sociais em saúde, pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Professor da Universidade do Estado do Amazonas. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva e atuou como coordenador do Programa de Pós-Graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos, ambos da UEA. Atua no Doutorado em Saúde Pública na Amazônia da FIOCRUZ/UEA/UFAM. Pesquisador do Núcleo de Estudos Psicossociais sobre direitos humanos e saúde (NEPDS/UEA). almachado@uea.edu.br.

mentary research, aims to analyze the importance of rendering accounts within the scope of the Court of Auditors of the State of Amazonas when focusing on the Judgments issued by the collegial panel of the Full Court regarding the accounts relating to the years 2015 to 2022, presented by the management units linked to public security in Amazonas (Military Police, Civil Police, Military Firefighter, Detran and Public Security Secretariat), culminating in 40 processes. The results demonstrated that, although only four processes were judged irregular, in 29 Judgments analyzed, several recommendations and/or determinations were issued, whose main areas, listed below, accounted for 74.51% of the total: Tenders and Contracts, Aspects Accounting, Personnel Area and Importance of Internal Control. It is concluded that despite the sanctioning function being indispensable, the TCE/AM could perform its pedagogical function, as important as that, by carrying out specific training, under the responsibility of the School of Public Accounts, aiming to improve rendering accounts.

Keywords: Court of Auditors. Rendering Accounts. Amazonas Public Security. Judgment of Accounts.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 outorgou aos Tribunais de Contas competências próprias e privativas com o propósito de auxiliar o Poder Legislativo em seu mister de exercer o controle externo da administração pública.

Neste sentido, as Cortes de Contas desempenham um papel essencial na fiscalização e controle das contas públicas, sendo responsáveis por assegurar que os recursos financeiros e patrimoniais geridos pelos administradores públicos sejam utilizados de maneira eficiente, eficaz e em conformidade com a legislação vigente.

Não se pode olvidar que o dever de prestar contas é corolário ao princípio do controle e, por isso, envolve a comprovação da adequada aplicação dos recursos públicos, tanto no que diz respeito à eficiência na geração de resultados aguardados pela sociedade, quanto no aspecto formal de obediência ao arcabouço jurídico que rege a administração pública.



Uma das principais ferramentas para exercer a sua competência de julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos é a análise das prestações de contas, compostas por documentos específicos que detalham como os recursos públicos foram arrecadados e utilizados ao longo de um determinado período.

Após a sua regimental tramitação, os processos de prestação de contas seguem para deliberação pelo Tribunal Pleno, órgão colegiado composto pelos sete Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), registrada na forma de Acórdão, que julga as contas em regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, de acordo com a gravidade das impropriedades evidenciadas a partir das análises técnicas.

Diante o exposto e, considerando que a Segurança Pública do Amazonas é uma das cinco funções orçamentárias que mais o Poder Executivo Estadual destina seus recursos, surge a seguinte questão norteadora: **Quais são as principais impropriedades apontadas nos Acórdãos exarados nas prestações de contas das unidades gestoras que compõem a Segurança Pública do Amazonas?**

Assim, o presente estudo objetiva analisar a importância das prestações de contas no âmbito do TCE/AM ao debruçar-se sobre os Acórdãos exarados pelo colegiado do Tribunal Pleno acerca das contas referentes aos exercícios de 2015 a 2022, apresentadas pelas unidades gestoras vinculadas à segurança pública amazonense (Polícia Militar, Polícia Civil, Bombeiro Militar, Detran e Secretaria de Segurança Pública).

1. TRIBUNAL DE CONTAS E SEU PAPEL NO ESTADO BRASILEIRO

Os Tribunais de Contas são órgãos públicos, integrantes da administração direta, com personalidade jurídica de direito público e, apesar de sua previsão constitucional figurar no Capítulo sobre o Poder Legislativo, não está inserido na estrutura deste, tampouco a este se subordina, mas a sua função “é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder

responsável, em última instância, por essa fiscalização (...). Por conseguinte, o Tribunal de Contas configura instituição estatal independente”³.

A Constituição Federal, em seus artigos 70 a 75, tratam da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, abordando:

- Controle externo: de titularidade do Poder Legislativo (art. 70, caput c/c art. 72);
- Controle interno: deve ser instituído por cada Poder (art. 70, caput c/c art. 74);
- Dever de prestar contas dos recursos públicos (art. 70, parágrafo único);
- TCU: suas competências (art. 71) e sua composição (art. 73);
- Existências de outras Cortes de Contas nos entes da federação (art. 75).

Diante o exposto, deve-se destacar a existência de 33 Cortes de Contas no Brasil, cada qual responsável por fiscalizar os recursos públicos do seu ente instituidor, conforme sintetiza o Quadro 1. Cabe salientar que na Bahia, no Pará e em Goiás existem dois Tribunais de Contas, ambos pertencentes às estruturas de seus respectivos Estados: o estadual e o dos Municípios. No Rio de Janeiro e em São Paulo também existem dois Tribunais de Contas, no entanto, um é estadual e outro municipal: o primeiro, fiscaliza os recursos públicos estaduais e municipais, exceto os da capital, cuja responsabilidade compete ao segundo.

Quadro 1 – Tribunais de Contas brasileiros

Tribunal de Contas...	QTD	Auxilia o titular do controle externo...	Fiscaliza recursos públicos...
da União (TCU)	1	Congresso Nacional	Federais
do Distrito Federal (TCDF)	1	Câmara Legislativa	Distritais
do Estado (TCE)	26	Assembleia Legislativa	Estaduais
		Câmaras Municipais	Municipais
dos Municípios (TCM)	3	Câmaras Municipais	Municipais
Municipais (TCM)	2	Câmaras Municipais	Municipais

Fonte: Dos autores, 2024.

3 MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2014.

4 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024.



No que tange às suas competências, como visto anteriormente, a Constituição Federal em seu artigo 71 refere-se ao TCU, mas pelo princípio da simetria, de reprodução obrigatória nas respectivas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas dos Municípios, deve ser extensível a todos os 33 tribunais de contas brasileiros. Destacamos, dentre outras: emitir parecer sobre as contas anuais prestadas pelo Presidente da República; julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos; apreciar a legalidade de atos relacionados à admissão e à aposentadoria de pessoal; fiscalizar o uso dos recursos públicos, por meio de auditorias e inspeções de iniciativa própria ou do Congresso Nacional; aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.

Acerca de suas funções básicas, a Figura 1 dispensa maiores explicações.

Figura 1 – Funções básicas do TCU

	FISCALIZADORA	audita/fiscaliza, aprecia ato
	CONSULTIVA	responde consulta, emite parecer prévio
	INFORMATIVA	presta informações ao Congresso Nacional e ao Ministério Público
	JUDICANTE	julga contas
	SANCIONADORA	aplica sanção/penalidade
	CORRETIVA	determina, fixa prazo, susta ato
	NORMATIVA	expede normativos, fixa coeficientes
	OUVIDORIA	examina denúncias e representações

Fonte: TCU (2022, P.17)⁵

⁵ TCU. Conhecendo o Tribunal. 8 ed. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/A1/E5/F4/5F/F43B0810B4FE0FF7E18818A8/Conhecendo_Tribunal_8_Edic_ao_portugues.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2024



Como visto, os Tribunais de Contas são órgãos de controle externo, de natureza técnica, dotados de competências que lhes permitam fiscalizar, dentre outras áreas, a aplicação dos recursos públicos por parte dos governantes aplicando-lhes, quando o caso assim exigir, as sanções legalmente previstas, bem como determinando as ações corretivas necessárias.

Tais medidas constitucionalmente previstas se coadunam com os componentes fundamentais do exercício da democracia, elencados no artigo 4, da Carta Democrática Interamericana, aprovada em 11 de setembro de 2001, em sessão especial da Assembleia da Organização dos Estados Americanos (OEA, 2001)⁶, de modo que recai sobre os gestores públicos brasileiros, quando do exercício de suas atividades, a obrigatoriedade de se respeitar o Estado de Direito, subordinar-se à Constituição e enaltecer a transparência, a probidade e a responsabilidade com a gestão pública.

Nesse sentido, Mourão, Shermam e Serra defendem que os Tribunais de Contas “funcionem tendo como paradigma agências anticorrupção, produto da institucionalização dos mecanismos de enfrentamento da corrupção, buscando-se na expertise estrangeira padrões⁷ para, ao final, aduzir-se proposta de reformulação institucional.”⁸

Os autores ainda afirmam que

Nesse contexto, é possível sustentar que as funções dos Tribunais de Contas estão diretamente relacionadas ao combate à corrupção, tendo em vista sua atribuição essencial de zelar pela correta aplicação dos recursos públicos (bens, dinheiros, títulos e valores). Não é demais recordar que o cenário do Brasil, distanciado quase trinta anos de 1988, marco da sua redemocratização, ainda atravessa dilemas típicos da consolidação democrática. Há ainda a necessidade de atualização da legislação para o aprimoramento democrático de algumas instituições, com o propósito de superar instâncias de autoritarismo incrustadas em órgãos típicos da democracia.

6 Artigo 4. São componentes fundamentais do exercício da democracia a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa. A subordinação constitucional de todas as instituições do Estado à autoridade civil legalmente constituída e o respeito ao Estado de Direito por todas as instituições e setores da sociedade são igualmente fundamentais para a democracia.

7 Modelos validados.

8 MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; SERRA, Rita Chió. Tribunal de Contas Democrático. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1691>>. Acesso em: 03 jul. 2024.



Revela-se ainda a necessidade de se concretizar maior participação popular nas decisões de interesse público, bem assim de se assentarem, na prática, as bases da ética democrática, em relação aos que detêm parcela de Poder do Estado, sujeitando- os à accountability democrática. (MOURÃO, SHERMAM, SERRA, 2018, p.134)

Não obstante a existência de farta doutrina acerca da accountability, sua definição, limites e classificações, pouca divergência há sobre a sua importância no tocante ao controle e fiscalização das ações realizadas pelos agentes públicos. Conforme leciona Koppell, a accountability possui cinco dimensões em ordem crescente de relevância, embora sejam complementares e interdependentes entre si, por meio das quais pode ser avaliada: transparência (disponibilização de informações claras e confiáveis), responsabilização (atribuição de penalidades em razão de desempenho aquém do esperado), controle (submissão de seus atos aos órgãos de fiscalização), responsabilidade (cumprimento das determinações legais) e responsividade (atendimento da eficiência verificada pelos cidadãos).⁹

Diante o exposto, os Tribunais de Contas receberam da própria Constituição Federal de 1988 e de outras normas infraconstitucionais, como a Lei Complementar nº 101/2000¹⁰ e a Lei nº 14.133/2021¹¹, mecanismos que lhes possibilitam amplamente a promoção da accountability e, por conseguinte, contribuir para o fortalecimento da democracia.

2. PRESTAÇÃO DE CONTAS

A prestação de contas junto aos Tribunais de Contas é o instrumento de gestão pública, utilizado pelos administradores públicos para atender à obrigação constitucional prevista no artigo 70, parágrafo único¹², por meio do qual informações

9 KOPPELL, Jonathan GS. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of 'Multiple Accountabilities Disorder'. *Public Administration Review*, v. 65, n. 1, p. 94-108, jan. 2005. Disponível em: <www.jstor.org/stable/3542585>. Acesso em: 19 jun. 2024.

10 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

11 Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC).

12 Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

relevantes são divulgadas visando favorecer o controle social e institucional.

Fernandes frisa que o legislador constituinte original empregou as expressões julgar, apreciar, analisar e verificar no que se refere às competências dos Tribunais de Contas, sendo um indicativo de ações distintas, com consequências diversas.¹³ O artigo 71, inciso II¹⁴, por exemplo, inicia com o verbo julgar as contas dos gestores públicos e, neste caso, estaria se referindo a sua função judicante. Nas demais situações, existe a possibilidade de ser apreciada pelo Poder Judiciário.

A importância das prestações de contas vai além da simples conformidade com normas legais, vez que são essenciais para garantir a integridade das finanças públicas e a sustentabilidade fiscal a longo prazo. A análise detalhada desses documentos permite aos Tribunais de Contas detectar falhas no processo de gestão financeira e sugerir melhorias nos controles internos e nas políticas públicas. Dessa forma, contribuem para a otimização dos recursos públicos, para o alcance dos objetivos governamentais de forma mais eficiente, para a promoção de uma cultura de responsabilidade e transparência no serviço público.

No entanto, a eficácia das prestações de contas depende não apenas da sua apresentação formal pelos gestores públicos, mas também da capacidade dos Tribunais de Contas de realizar auditorias rigorosas e imparciais. A análise das prestações de contas exige expertise técnica e conhecimento jurídico para interpretar corretamente as informações financeiras e contábeis apresentadas. Além disso, é fundamental que os Tribunais de Contas tenham recursos adequados e autonomia institucional para desempenhar suas funções de forma eficaz e independente.

13 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1648>>. Acesso em: 04. jul. 2024.

14 II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público



2.1 PRESTAÇÕES DE CONTAS NO ÂMBITO DO TCE/AM

As prestações de contas possuem previsão legal nos seguintes diplomas:

- Resolução N.º 05/1990¹⁵;
- Lei Orgânica do TCE/AM¹⁶, em especial nos artigos 6º ao 27;
- Regimento Interno do TCE/AM¹⁷, em seus artigos 182 ao 191.

2.1.1 DEFINIÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas assim define prestação de contas:

Art. 184. Prestação de contas é o procedimento pelo qual a pessoa física, Órgão, Poder, Fundo ou Entidade, por final de gestão ou por execução de contrato, convênio ou outro ajuste, no todo ou em parte, demonstrarão a correção e a adequação da administração dos recursos orçamentários, nos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade da utilização deles, da fidelidade funcional e do programa de trabalho. (TCEAM, 2002, grifo nosso)¹⁸

Sendo um procedimento, uma prestação de contas deve reunir documentos técnicos que proporcione o controle externo e social na avaliação do correto uso dos recursos públicos disponíveis para a finalidade específica legalmente prevista, objetivando os melhores resultados para a sociedade, além do cumprimento dos aspectos formais.

2.1.2 PRAZOS PARA O ENCAMINHAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

15 TCEAM. Resolução n.º 05/1990. Dispõe sobre a remessa de documentos necessários ao exercício do controle externo dos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações e dos fundos especiais e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=95&wpfd_file_id=21033>. Acesso em: 21 jun. 2024.

16 TCEAM. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Lei n.º 2423, de 10 de dezembro de 1996. Disponível em: <[https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_\(13-06-2013\).pdf](https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_(13-06-2013).pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2024.

17 TCEAM. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Resolução n.º 04, de 23 de maio de 2002. Disponível em: <<https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/REGIMENTO-INTERNO-RES.-04-2002-alterado-ate-Resolucao-n-04-2018-convertido.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2024.

18 op. cit.



De acordo com o artigo 185, §2º, do RITCE/AM, que trata dos prazos daqueles que estão obrigados a prestar contas anuais, observa-se que o prazo geral é até 31 de março do ano seguinte, quanto às contas anuais do exercício anterior, para os Prefeitos Municipais e administradores dos Fundos destes municípios, para os Secretários de Estado, dirigentes de autarquias e fundações estaduais, administradores dos Fundos estaduais, e para os Secretários do Município de Manaus, dirigente de autarquias e fundações municipais, administradores dos Fundos deste município.¹⁹

O segundo prazo mais citado é o de 30 dias, que deve ser obedecido pelos dirigentes das sociedades de economia mista e das empresas públicas que se revistam da forma de sociedade anônima, estaduais e municipais, contados antes da data da realização da assembleia em que devam ser apreciadas; pelos administradores e ordenadores de despesas decorrentes da execução de convênios, contados do termo final da execução do ajuste ou da parcela; pelos administradores, ordenadores de despesas, contados do recebimento da prestação de contas de adiantamento, quando forem elas impugnadas; e pelos ordenadores de despesa que não se enquadrem em nenhuma das hipóteses especificadas, contados do final do prazo para a aplicação do recurso ou da efetivação do dispêndio, quando não haja prazo estabelecido para a aplicação.

Em relação às contas do Governador do Estado, deverão ser prestadas em 60 dias, contados da abertura da sessão legislativa da Assembleia Legislativa do Estado, quanto às contas anuais do exercício anterior.

Por fim, para os dirigentes das empresas públicas que não se revistam da forma de sociedade anônima, estaduais e municipais, o prazo é o de noventa dias depois do encerramento do exercício financeiro.

¹⁹ op. cit.



2.1.3 PROCEDIMENTO ORDINÁRIO PARA APRECIÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS

Conforme preconiza o artigo 187, do RITCEAM²⁰, as prestações de contas seguem o rito ordinário previsto nos artigos 73 a 80.

Os responsáveis formalizam o processo de prestação de contas por meio do Domicílio Eletrônico de Contas do TCE-AM (DEC), instituído pela Portaria nº 939/2022, encaminhando toda documentação necessária. Os setores técnicos da Secretaria de Controle Externo (SECEX), dentre os quais estão a Diretoria de Controle Externo da Administração Estadual (DICAD) e Diretoria de Controle Externo da Administração Indireta Estadual (DICA), recepcionam esses processos e procedem a análise inicial, elaborando notificações para oportunizar a ampla defesa e o contraditório. Após considerar se os itens destacados foram ou não sanados, emite-se o Relatório Técnico Conclusivo, peça técnica que consolida as informações prestadas e evidencia aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional, patrimonial e fiscal da gestão analisada, contendo, no item conclusão, o sentido que deva ser julgada as contas, indicando ou não a aplicação de multas, glosa, alcance e recomendações.

O processo é tramitado ao Ministério Público junto ao TCEAM, onde o Procurador de Contas, designado especificamente para a respectiva unidade gestora em questão, fará sua detida análise acerca da documentação do gestor e da peça técnica constante nos autos e emitirá o seu Parecer sobre as contas, encaminhando-o ao eminente Relator, isso se não optar por determinar diligências, caso em que o processo retorna ao órgão técnico para expedição das devidas notificações e nova peça técnica.

Seguindo o seu trâmite, o processo é recepcionado pelo eminente Relator, previamente distribuído no início de cada ano par, para o respectivo biênio e unidade gestora, ao qual compete inserir seu Relatório-Voto aos autos e encaminhá-los para inclusão em pauta de julgamento em sessão do Tribunal Pleno.

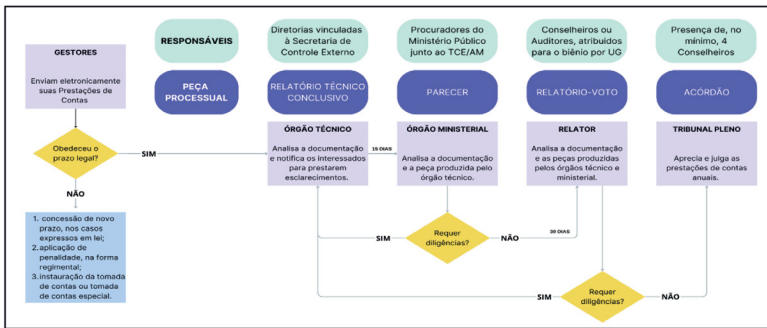
²⁰ op. cit

Por fim, as contas são julgadas por maioria simples dos seus membros, devendo o quórum ser composto por, no mínimo quatro Conselheiros, inclusive o que presidir o ato, podendo ser efetivos ou seus substitutos, além da presença do Procurador-Geral de Contas.

Cabe salientar que, segundo o artigo 188, §3º, do RITCE/AM, a Corte deve julgar as prestações de contas até o final do exercício seguinte ao examinado²¹.

A Figura 2 sintetiza o trâmite processual das Prestações de Contas no TCE/AM.

Figura 2 – Trâmite processual das Prestações de Contas no TCE/AM



Fonte: Dos autores, 2024.

2.1.4 DECISÕES EM PROCESSOS DE PRESTAÇÕES DE CONTAS

O Regimento Interno do TCE/AM²² e a Lei Orgânica do TCE/AM²³ e o preveem que a decisão em processos de prestação de contas poderá ser preliminar, terminativa ou definitiva e, no caso desta última, as contas serão julgadas em regular, regular com ressalvas ou irregular.

O gestor terá quitação nos casos em que as contas forem julgadas regulares ou regulares com ressalvas, sendo que neste último caso, deverá adotar as medidas necessárias para correção das impropriedades apontadas. Por outro lado, quando tidas por

²¹ op. cit.

²² op. cit.

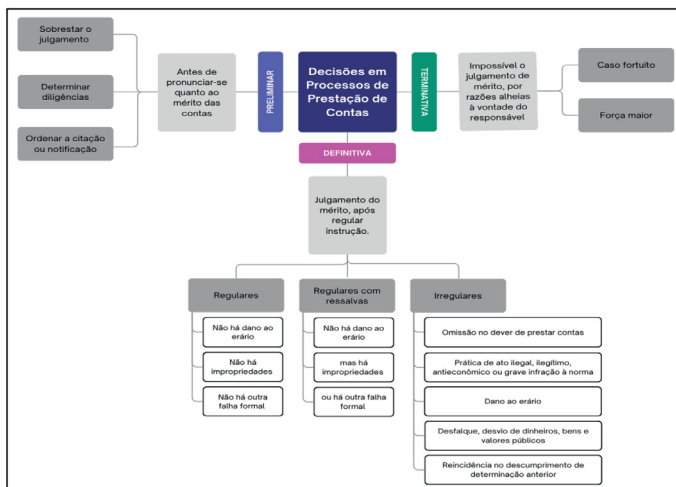
²³ TCEAM. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Lei n.º 2423, de 10 de dezembro de 1996. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_13-06-2013.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.



irregulares o TCE/AM, em acordo com o artigo 25, caput e parágrafo único, do LOTCEAM²⁴, condenará o responsável em alcance ao pagamento do débito atualizado e acrescido de juros, além de poder aplicar multa de até cem por cento do valor do dano, ou, no caso de não haver débito, poderá aplicar multa de até R\$ 14.894,73 (quatorze mil, oitocentos e noventa e quatro reais e setenta e três centavos).

A Figura 3 ilustra as decisões possíveis em prestações de contas no TCE/AM.

Figura 3 – Decisões em Processos de Prestação de Contas no TCE/AM



Fonte: Dos autores, 2024.

3. SEGURANÇA PÚBLICA DO AMAZONAS

A Constituição do Estado do Amazonas²⁵, em seu artigo 114, estabelece que a Segurança Pública é dever do Estado e será exercida por um Sistema de Segurança Pública composto por seis órgãos: (I) Polícia Civil (PCAM), (II) Polícia Militar (PMAM) e (III) Corpo de Bombeiros Militar (CBMAM), citadas como instituições permanentes e que, na organização administrativa estadual, pos-

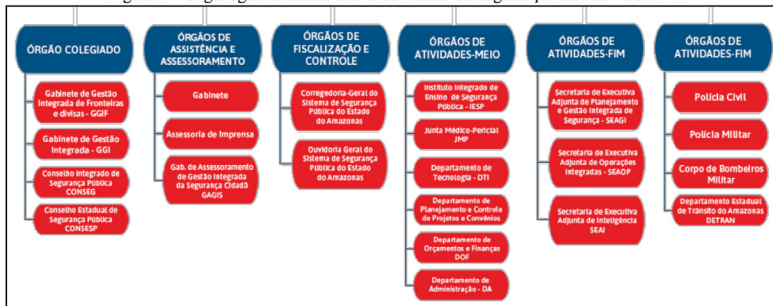
²⁴ op. cit.

²⁵ AMAZONAS. Constituição do Estado do Amazonas. Manaus: 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70430>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

suem status de Secretarias Estaduais; (IV) Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN/AM), que tem natureza jurídica de autarquia; (V) Polícia Penal, vinculada à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP); e (VI) Guardas Civis dos Municípios do Estado do Amazonas.

De acordo com o Regimento Interno da Secretaria de Estado da Segurança Pública, e conforme ilustra a Figura 4, fazem parte de sua estrutura a PCAM, a PMAM, o CBMAM e o DETRAN/AM, como órgãos de atividades-fim operacionalmente subordinados às diretrizes políticas da SSP/AM, além de outros órgãos, compondo grande estrutura organizacional própria com vistas ao assessoramento do Governador na formulação das diretrizes e da política de garantia e manutenção da ordem pública e à coordenação integrada das atividades setoriais do Sistema visando a melhoria dos trabalhos de segurança prestados à sociedade amazonense.²⁶

Figura 4 – Organograma da Secretaria de Estado de Segurança Pública – SSP/AM



Fonte: <http://www.ssp.am.gov.br/institucional/a-ssp/>

4. METODOLOGIA E PROCEDIMENTO DA PESQUISA

O presente estudo enquadra-se como exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa e quantitativa, utilizando-se procedimentos técnicos de uma pesquisa bibliográfica e documental para a busca de conhecimento sobre o tema e coleta de dados para análise.

Para a obtenção das peças emitidas pelos órgãos técnico e ministerial, bem como relatores e o Tribunal Pleno nos proces-

26 Decreto n.º 37.236, de 09 de setembro de 2016. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Segurança Pública – SSP. Diário Oficial do Estado do Amazonas. publ. 12/09/2016. ed. 33362. ano CXXII, p. 1-3. Disponível em: <<https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/15256/#/p:1/e:15256>>. Acesso em: 17 jun. 2024.



dos de Prestação de Contas dos órgãos vinculados à Segurança Pública do Estado do Amazonas, relativos aos anos de 2015 a 2022, acessou-se o Portal do Tribunal de Contas do Estado, por meio do sítio eletrônico “<https://www2.tce.am.gov.br/>”, na opção “Consulta de Processos”, seguindo os passos detalhados no Quadro 2.

Quadro 2 – Etapas para obtenção das PCA's de 2015 a 2022 no Portal do TCE/AM

#	Local	Ação
1	Ano	Digitar o ano “2016 a 2023” (repetiu-se as etapas de 1 a 7, para cada ano e órgão)
2	Natureza	Selecionar a opção “Prestação de Contas Anual”
3	Órgão	Selecionar o órgão do Sistema “SSP/AM, PCAM, PMAM, CBMAM, DETRAN/AM”
4	Pesquisar	Clicar no botão “Pesquisar” para encontrar o processo respectivo
5	Lista de processos	Clicar no número do processo exibido
6	Ver peças	Clicar no botão “Ver peças” (onde todos os arquivos do processo serão listados e exibidos)
7	Árvore do Processo	Clicar nas peças “Relatório Conclusivo”, “Parecer”, “Relatório-Voto” e “Acórdão”

Fonte: Dos autores, 2024.

A intenção inicial era analisar as prestações de contas dos exercícios de 2015 a 2023, no entanto, conforme preconiza o artigo 185, §2º, III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas²⁷, o prazo para que os secretários, dirigentes de autarquias e fundações é até o dia 31 de março do ano seguinte, em relação às contas anuais do exercício anterior. Sendo assim, as cinco prestações de contas referente ao exercício 2023, uma de cada unidade gestora que compõe a Segurança Pública do Estado, ingressaram na Corte de Contas em 2024 e, por ainda estarem sob instrução, foram excluídas do escopo.

Dessa forma, para cada uma das cinco unidades gestoras do Sistema de Segurança Pública do Amazonas (SSP/AM, PCAM, PMAM, CBMAM e DETRAN/AM) foram localizados oito processos, um para cada ano da série analisada (exercícios 2015 a 2022), totalizando 40 prestações de contas da amostra.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise das Prestações de Contas dos exercícios de 2015 a 2022, das cinco unidades gestoras vinculadas à Segurança Pública, resultaram em 40 processos, dos quais 37 encontram-se

27 TCEAM. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Resolução n.º 04, de 23 de maio de 2002. Disponível em: <<https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/REGIMENTO-INTERNO-RES-04-2002-alterado-ate-Resolucao-n-04-2018-convertido.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2024.

julgados, todos seguindo o Relatório-Voto exarado pelo respectivo Relator das Conas, e três estão pendentes de julgamento.

Dentre as prestações de contas julgadas, nove foram pela regularidade (22,5%), 24 pela regularidade com ressalvas (60%) e quatro pela irregularidade (10%). Em relação aos processos pendentes de julgamento, as três prestações de contas referem-se ao exercício de 2022, dois aguardam a emissão de Relatório-Voto pelo respectivo eminente Relator (5%), e um aguarda diligências solicitadas pelo Ministério Público de Contas, para que posteriormente venha a emitir seu Parecer (2,5%).

O Quadro 3 demonstra, por Unidade Gestora, em que sentido ocorreu o julgamento das prestações de contas, para cada ano da série.

Quadro 3 – Julgamento das PCA's de 2015 a 2022

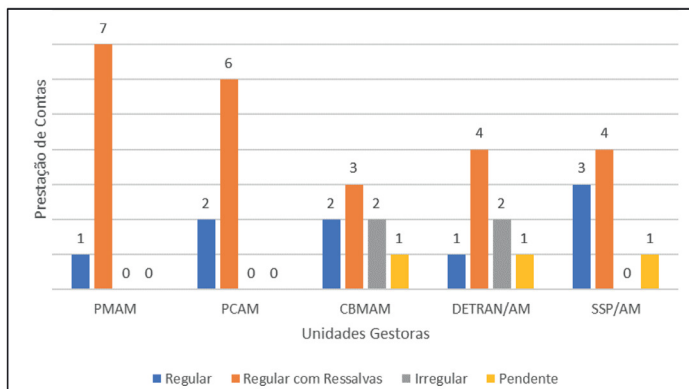
		UNIDADES GESTORAS VINCULADAS À SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA				
		PMAM	PCAM	CBMAM	DETRAN/AM	SSP/AM
PRESTAÇÕES DE CONTAS	2015	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas
	2016	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas	Irregular	Regular com Ressalvas
	2017	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas	Regular	Irregular	Regular com Ressalvas
	2018	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas	Irregular	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas
	2019	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas	Regular com Ressalvas	Regular
	2020	Regular com Ressalvas	Regular	Regular	Regular	Regular
	2021	Regular	Regular com Ressalvas	Irregular	Regular com Ressalvas	Regular
	2022	Regular com Ressalvas	Regular	Pendente	Pendente	Pendente

Fonte: Dos autores, 2024.

O Gráfico 1 apresenta o quantitativo das Prestações de Contas, por tipo de decisão e por unidade gestora. A SSP/AM, com três processos, é a unidade que possui o maior quantitativo de contas julgadas regulares, ao passo que CBMAM e DETRAN/AM possuem o maior quantitativo de contas julgadas irregulares: duas para cada Unidade Gestora. Apesar de PMAM e PCAM não possuírem contas julgadas irregulares, são as UG's que apresentam maior quantitativo de processos julgados como regular com ressalvas: sete e seis, respectivamente.



Gráfico 1 – Julgamento das PCA's de 2015 a 2022 por unidade gestora



Fonte: Dos autores, 2024.

As determinações e/ou recomendações apontadas foram identificadas por áreas e podem ser visualizadas no Apêndice A. Ressalte-se que, dos 40 processos estimados na amostra, foram analisados 29 Acórdãos, uma vez que:

- três prestações de contas ainda estão pendentes de julgamento pelo Tribunal Pleno: CBMAM (exercício 2022), DETRAN/AM (exercício 2022) e SSP/AM (exercício 2022);
- oito foram julgadas regulares sem nenhuma demanda a ser observada pelas unidades gestoras: PCAM (exercícios 2020 e 2022), CBMAM (exercícios 2017 e 2020); DETRAN/AM (exercício 2020) e SSP/AM (exercícios 2019, 2020 e 2021). Cabe destacar que a outra prestação de contas julgada regular é da PMAM (exercício 2021), mas continha determinações à origem.

Ao todo, foram encontradas 102 orientações do TCE/AM às unidades gestoras, classificadas em 17 áreas específicas, das quais 12 corresponderam, juntas, a 42,16% do total, sendo que as cinco áreas com maior recorrência nas prestações de contas totalizaram 57,84%:

- Contratos (14 vezes, correspondendo a 13,73% do total): destaco a ausência de fiscais de contrato, previsão de cláusulas específicas, parecer jurídico, cláusulas de prorrogação.
- Contábil (12 vezes, correspondendo a 11,76% do total): inconsistências em balanços, inventários, inobservância aos princípios contábeis, depreciação dos Bens Imobilizados, e outros;
- Pessoal (12 vezes, correspondendo a 11,76% do total): atualização de fichas funcionais, controle de ponto, conformidade nos pagamentos, cessão de servidores, atrasos no recolhimento de INSS, admissão de temporários, e outros;
- Controle Interno (11 vezes, correspondendo a 10,78% do total): envolve implantação, aperfeiçoamento, necessidade de emissão de pareceres, dentre outros;
- Licitações (10 vezes, correspondendo a 9,80% do total): como por exemplo o somatório de contratações direta, a necessidade de parecer de assessoria jurídica.

Após o agrupamento de algumas áreas àquelas mais citadas, tem-se uma nova composição percentual, de modo que as cinco áreas juntas representariam 74,51% do total de orientações feitas pelo TCE/AM:

- Licitações e contratos: juntos representam 23,53% do total);
- Contábil: se incluirmos restos a pagar e pendências bancárias, o percentual passa de 11,76% para 20,59 do total);
- Pessoal: se incluirmos diárias e realização de concurso público, passa de 11,76% para 19,61% do total;
- Controle Interno (11 vezes, correspondendo a 10,78% do total).



CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), no exercício de suas competências afetas ao controle externo, prima pelo correto emprego dos recursos públicos por parte dos detentores de cargos públicos responsáveis pelos órgãos de toda Administração. As prestações de contas, como visto, é o procedimento que engloba uma série de documentação com o fito de atestar essa boa conduta do gestor.

No sentido de cumprir sua competência de julgar as contas dos responsáveis por recursos públicos, estabelecida constitucionalmente, e pelo princípio da simetria, estendida para as constituições estaduais, as Cortes de Contas desempenham diversas de suas funções: fiscalizadora (quando audita, verifica a situação in loco ou faz a análise documental), judicante (quando julga as contas em seu órgão colegiado completo, o Tribunal Pleno), sancionadora (quando aplica as punições previstas na legislação aplicável) e corretiva (quando emite determinações e estabelece prazo para saneamento das impropriedades detectadas).

Nesse diapasão, a análise dos Acórdãos nas prestações de contas permite compreender em que sentido caminha a gestão das receitas e despesas, a execução orçamentária, o desempenho na disponibilização dos serviços públicos e a manutenção dos bens móveis e imóveis dos órgãos jurisdicionados.

O presente artigo debruçou-se sobre os órgãos da segurança pública do Estado do Amazonas na intenção de verificar a atuação de seus titulares no zelo pela coisa pública. Apesar do baixo número de prestações de contas julgadas irregulares, ficou evidenciado um grande número de providências a serem adotadas para o aperfeiçoamento da gestão nessas unidades gestoras.

Além da função sancionadora, observada na aplicação de multas, o TCE/AM poderia desempenhar sua função pedagógica, por meio da realização de capacitações específicas, a cargo de sua Escola de Contas Públicas, visando o aprimoramento das prestações de contas, direcionadas às grandes áreas do setor público, em nosso caso, para as unidades gestoras vinculadas à segurança



pública. A presente pesquisa sinalizou que Licitações e Contratos, Aspectos Contábeis, Área de Pessoal e Importância do Controle Interno seriam os temas indicados para a PMAM, PCAM, CBMAM, DETRAN/AM e SSP/AM.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Constituição do Estado do Amazonas. Manaus: 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70430>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

. Decreto n.º 37.236, de 09 de setembro de 2016. Aprova o Regulamento Interno da Secretaria de Estado de Segurança Pública – SSP. Diário Oficial do Estado do Amazonas. publ. 12/09/2016. ed. 33362. ano CXXII, p. 1-3. Disponível em: <<https://diario.imprensaoficial.am.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/15256/#/p:1/e:15256>>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (coord.). Atlas da violência 2024. Brasília: Ipea; FBSP, 2024. Disponível em: <<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/251>>. Acesso em 04 jul. 2024.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1648>>. Acesso em: 04 jul. 2024.

KOPPELL, Jonathan GS. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of ‘Multiple Accountabilities Disorder’. Public Administration Review. v. 65. n. 1. p. 94-108. jan. 2005. Disponível em: <www.jstor.org/stable/3542585>. Acesso em: 19 jun. 2024.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista do Tribunais, 2014.

MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; SERRA, Rita Chió. Tribunal de Contas Democrático. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1691>>. Acesso em: 03 jul. 2024.

OEA. Carta Democrática Interamericana. OEA, 2001. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm>. Acesso em: 21 jun. 2024.

TCEAM. Resolução n.º 05/1990. Dispõe sobre a remessa de documentos necessários ao exercício do controle externo dos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações e dos fundos especiais e dá outras providências. Disponível em:



<https://www2.tce.am.gov.br/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=95&wpfd_file_id=21033>. Acesso em: 21 jun. 2024.

. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Lei n.º 2423, de 10 de dezembro de 1996. Disponível em: <[https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_\(13-06-2013\).pdf](https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/lei_organica/lei_estadual_2423-1996_atualizada_(13-06-2013).pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2024.

. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Resolução n.º 04, de 23 de maio de 2002. Disponível em: <<https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/REGIMENTO-INTERNO-RES.-04-2002-alterado-ate-Resolucao-n-04-2018-convertido.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2024.

TCU. Conhecendo o Tribunal. 8 ed. Brasília: TCU, 2022. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/A1/E5/F4/5F/F43B0810B4FE0F-F7E18818A8/Conhecendo_o_Tribunal_8_Edicao_portugues.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2024

**APÊNDICE A – Determinações e/ou recomendações, por áreas, nas PCA de 2015 a 2022**

TEMAS	PMAM						PCAM						CBMAM					DETRAN/AM					SSP/AM				QTD	%				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019			2020			
Aplicação de multa																												5	4,90			
Balancetes e-contas																												5	4,90			
Combustível																												1	0,98			
Comunicação ao MPE/AM																												1	0,98			
Contábil																												12	11,76			
Contratos																												14	13,73			
Controle Interno																												11	10,78			
Diárias																												4	3,92			
Licitações																												10	9,80			
Normas de prestação de contas																												7	6,86			
Penúncias bancárias																												6	5,88			
Pessoal																												12	11,76			
Portal de Transparência																												4	3,92			
Realização de concurso público																												4	3,92			
Reconhecer a prescrição punitiva/ressarcitória																												1	0,98			
Restos a Pagar																												3	2,94			
Termos de responsabilidade bens patrimoniais																												2	1,96			
QTD	1	2	2	4	4	3	2	2	1	2	4	2	2	2	2	4	1	6	3	5	4	7	6	9	8	1	3	3	6	3	102	100



Governança Fundiária na Amazônia: A necessidade de uma rede colaborativa de regularização fundiária.

Por **Jomar Ricardo Saunders Fernandes**¹

Por **Áldrin Henrique de Castro Rodrigues**²

Por **Brychtn Ribeiro de Vasconcelos**³

Resumo: O artigo aborda os desafios da regularização fundiária na Amazônia. O Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM), por meio do Núcleo de Governança Fundiária e Sustentabilidade (NGFS) da Corregedoria-Geral da Justiça (CGJ- AM), tem promovido iniciativas para enfrentar esses desafios. O artigo propõe investigar as causas da desordem no controle das terras públicas e o papel da rede colaborativa de regularização fundiária, incluindo a atuação dos Tribunais de Contas, para uma melhor governança fundiária na região. Utilizando o método dedutivo e revisão bibliográfica, o artigo é dividido em três seções que abordam: a necessidade de um sistema de governança fundiária, o impacto das ações do Poder Judiciário e o papel da rede colaborativa na supervisão e controle das ações de regularização fundiária. Ficou demonstrado que a criação de um sistema de governança fundiário eficiente e a formação de uma rede colaborativa de regularização fundiária, que inclui a participação dos Tribunais de Contas é central para resolver os desafios da regularização fundiária na Amazônia.

Palavras-chaves: Rede colaborativa, sistema de governança, tribunal de contas.

Abstract: The article addresses the challenges of land regularization in the Amazon. The Court of Justice of the State of Amazonas (TJAM), through the Land Governance and Sustainability Center (NGFS) of the General Inspectorate of Justice (CGJ-AM), has been promoted initiatives to tackle these challenges. The article proposes investigating the causes of disorder in the control of public lands and the role of the collaborative network regularization land, including the actions of the Courts of Auditors, for better

1 Corregedor-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (biênio 2023/2024), Presidente do Colégio Permanente de Corregedoras e Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil - CCOGE, conselheiro do Fórum Nacional Fundiário das Corregedorias-Gerais dos Tribunais de Justiça (FFN) e preside a Comissão Organizadora do Concurso da Magistratura do Tribunal de Justiça do Amazonas (TJAM). Possui especialização em Direito do Estado pela Universidade Candido Mendes (UCAM) e graduação em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). E-mail: jomar.fernandes@tjam.jus.br

2 Juiz Auxiliar da Corregedoria-Geral de Justiça do Amazonas, Subcoordenador do Núcleo de Governança Fundiária e Sustentabilidade do TJAM, Especialista em Direito Processual Civil (LFG/Fametro), Mestre em Direito Constitucional (IDP-Brasília-DF). E-mail: aldrin.rodrigues@tjam.jus.br

3 Doutor em Direito (Direito e Justiça) pela Universidade Federal de Minas Gerais. É Professor na Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Tem experiência na área de Direito e Geografia. Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos da UEA. E-mail: bvasconcelos@uea.edu.br



land governance in the region. Using the deductive method and bibliographic review, the article is divided into three sections that address: the need for a land governance system, the impact of the actions of the Judiciary, and the role of the collaborative network in overseeing and controlling land regularization actions. It has been demonstrated that the creation of an efficient land governance system and the formation of a collaborative network of land regularization, which includes the participation of the Audit Courts, is central to resolving the challenges of land regularization in the Amazon.

Keywords: Collaborative network, Court of auditors, governance system.

INTRODUÇÃO

Os obstáculos no processo de regularização fundiária na Amazônia Legal se estendem ao longo dos anos. A indefinição de direitos fundiários são um entrave ao avanço de políticas de desenvolvimento sustentável na Amazônia⁴. O caos fundiário que existe resulta de um conjunto de leis esparsas e contraditórias que pouco contribuíram para organizar e controlar a ocupação da região⁵.

O Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) criou o Núcleo de Governança Fundiária e Sustentabilidade (NGFS) da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Amazonas (CGJ/AM) sendo marcado por iniciativas legislativas e institucional. Destaque para o Provimento CN-CNJ nº 144/2023, publicado no Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça (DJe de 26/04/2023), que institui o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal e a Semana Nacional de Regularização Fundiária, evidenciando o compromisso com a causa.

Atualmente, o NGFS, tem desenvolvido trabalhos para além da regularização fundiária, investigando temas de sustentabilidade, a fim de dar respostas aos problemas ambientais e sociais que ocorrem na Amazônia. Com amparo legal no Provimento nº 446/2023-CGJ/AM, que demonstra um esforço para a proteção

4 BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. A regularização fundiária avançou na Amazônia. Os dois anos do programa Terra Legal, v. 72, 2011.

5 MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; TRECCANI, Girolamo Domenico. Regularização Fundiária na Amazônia: notas sobre a Lei nº 13.465/2017. IV Seminário Internacional Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico. Campinas (SP): Unicamp, 2018.



ambiental, a diversidade cultural e étnica, o combate a atividades ilegais, o desmatamento, o garimpo, a poluição do ar e, entre outros, em suas estratégias de governança.

Além disso, com a promulgação da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que trata da regularização fundiária na Amazônia Legal, e a subsequente criação do “Programa Permanente de Gestão Fundiária e Sustentabilidade da Amazônia”, foi estabelecido, por meio do decreto nº 47.623 de 19 de junho de 2023, o Comitê de Trabalho Interinstitucional. Este comitê tem como objetivo promover o “Programa Permanente de Gestão Fundiária e Sustentabilidade da Amazônia”, que visa à regularização fundiária urbana e rural no Estado do Amazonas. Desta forma, o NGFS busca fortalecer a rede colaborativa de regularização fundiária para ter um sistema de governança fundiária que, por sua vez, solucione os problemas fundiário e ambientais.

Assim, o fulcro deste artigo está na problemática existente na governança fundiária na Amazônia. Com o tema proposto, emergiu o seguinte problema: quais medidas podem ser adotadas para uma melhor governança fundiária? Para respondê-lo, defende-se as seguintes hipóteses: a desorganização no controle das terras públicas é responsável pela realidade fundiária na região amazônica; a rede colaborativa de regularização fundiária tem uma função fundamental para auxiliar a solucionar a questão.

Delineado a conjuntura atual enfrentada pela Amazônia brasileira, propõe-se compreender de forma crítica a deficiência no processo de governança fundiária. Para tanto, pretende-se: I) compreender a quem interessa a desordem sobre o controle das terras públicas na Amazônia; II) entender a nova visão do judiciário para as demandas fundiárias na região; III) demonstrar o papel importante da rede colaborativa de regularização fundiária e dos Tribunais de Contas. O método utilizado foi o dedutivo e o discurso do tipo expositivo-argumentativo feito por meio de revisão bibliográfica, de relatórios de pesquisa, da análise de livros e da legislação.

Este artigo está organizado em três seções, além da introdução: na primeira seção, apresenta-se a desordem existente, como a necessidade de criar sistema de governança fundiária. Na seção

dois, são abordadas como as modificações do Poder Judiciário têm impactado nos assuntos fundiários região. Na terceira, discorre-se sobre a rede colaborativa e seu papel institucional de supervisão e controle de ações de regularização fundiária.. A partir do exposto, as considerações finais, destacando a necessidade de uma abordagem colaborativa, os impactos do crime ambiental e a importância da criação de um sistema de governança fundiária é essencial para resolver a ineficácia na regularização de terras na Amazônia.

1. A QUEM INTERESSA A DESORDEM SOBRE O CONTROLE DAS TERRAS PÚBLICAS?

A criação de um sistema de governança fundiária eficiente tornou-se uma necessidade para solucionar a ineficácia na regularização fundiária nos estados localizados na Amazônia. Nesses estados, a regularização de terras é indispensável para inviabilizar a destruição da natureza, a perda de biodiversidade e de recursos naturais.

Para Assad⁶, esse sistema é o que permitirá ao Estado tomar conhecimento da situação física, ambiental, econômica, e também da situação jurídica do imóvel, tornando possível o processamento em massa das informações estatísticas, conjunturais e estruturais.

O sistema de governança fundiário deve considerar a complexidade fundiária existente. São diversas as unidades fundiárias, compostas por propriedades privada, unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos de reforma agrária, propriedades privadas, entre outras. A ausência de uma governança fundiária beneficia agentes oportunistas. Não se pode esquecer que sociedade amazônica está localizada em um dos últimos grandes espaços de área verde no mundo, cuja biodiversidade exerce um papel importante inclusive para o clima global. E, converter essas áreas verdes em pastagens ou plantios é inviabilizar a sustentabilidade planetária.

A governança fundiária trata-se de um conjunto de políticas, regulamentações e práticas que envolvem o uso e a regulari-

⁶ ASSAD, Frederico Jorge Vaz de Figueiredo. Registro de Imóveis Eletrônico e Governança Fundiária. Revista do Direito Imobiliário, v. 81, p. 215-234, 2016.



zação da terra, e a sua administração. Neste contexto, sua criação tem enfrentado desafios significativos devido aos conflitos existentes entre os diversos interessados que constituem a sociedade amazônica e o setor de terras. E a dificuldade aumenta quando as práticas ilegais se juntam à enorme dimensão territorial dos estados e das áreas que compõem as unidades fundiárias.

Para Reydon e Felício⁷, a governança fundiária visa desenvolver indicadores aplicáveis às diversas realidades fundiárias, com o objetivo de identificar a boa governança e diferenciá-la da governança débil. E, aplicando uma abordagem dinâmica e comparativa, esse pressuposto também possibilita o acompanhamento da evolução das estruturas responsáveis pelas instituições que regulam a terra em um determinado país.

O arcabouço legislativo e as políticas públicas destinadas à regularização fundiária são a base da governança fundiária na Amazônia brasileira. A legislação do país possui alguns instrumentos como o Estatuto da Terra, Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1965, o Código Florestal Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, a Lei de Regularização Fundiária Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e diversas outras legislações.

No entanto, o principal desafio para a governança fundiária é interromper a grilagem de terras, na sua maioria em áreas públicas que pertencem à União ou aos estados. Na prática, a grilagem de terras ocorre pela apropriação ilegal de terras públicas. Para se apoderar dessas áreas, os criminosos na região Amazônica falsificam documentose por vezes têm colaboração clandestina de agentes públicos.

A expressão “grilagem de terras” é muito utilizada no Brasil e tem sua origem relacionada à falsificação de documentos de posse de terras pelo usurpador, denominado como grileiro. Para conferir credibilidade aos documentos falsos, os grileiros os colocavam em gavetas junto com grilos, cujas secreções envelheciam as folhas de papel, conferindo-lhes uma aparência antiga. Por isso, esses docu-

7 REYDON, Bastiaan Philip; FELÍCIO, Adâmara Santos Gonçalves. Fundamentos da governança fundiária. In: REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vítor Bukvar (Org.); BUENO, Ana Paula da Silva. (Org.). Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. 1. ed. Brasília-DF: FAO/SEAD, 2017, p. 13-41.



mentos são conhecidos como grilados⁸. Atualmente, a grilagem de terra envolve diversas técnicas, como a inserção de dados falsos em sistemas oficiais.

A grilagem de terras promove a degradação ambiental visto que as áreas griladas também estão localizadas em áreas protegidas por lei, como Reserva Legal (RL) e Áreas de Proteção Permanente (APP). E, para ocupar as áreas griladas, é necessária a supressão vegetal que não obedece aos procedimentos previstos na legislação ambiental. Nesse ambiente de ilegalidades, ocorrem outros crimes que estão correlacionados com o desmatamento das áreas para grilagem, como as queimadas da matéria vegetal para limpar esas áreas, o comprometimento da qualidade do ar devido à emissão de fumaça das queimadas, a poluição dos recursos hídricos, a perda da biodiversidade do ambiente e outros delitos.

Os conflitos agrários são outro desafio a ser superado pela governança fundiária, principalmente por causa da sobreposição de títulos de propriedades. Isso ocorre devido à incerteza que existe na emissão dos títulos de propriedades, além da existência de títulos fraudulentos. O proprietário pode possuir um título de propriedade emitido pela Prefeitura que, posteriormente, é cancelado. Além disso, duas administrações diferentes da Prefeitura podem emitir títulos para a mesma área. Existem também outras situações similares que ocorrem na prática.

A sobreposição de áreas por meio de títulos de propriedades é chamada de “andares de áreas” devido à quantidade de títulos sobrepostos nos municípios dos estados da Amazônia. Toda essa incerteza na regularização fundiária resulta em conflitos entre pequenos agricultores, povos originários, comunidades tradicionais e grandes proprietários de terra. Mesmo as propriedades regularizadas sofrem com a pressão dos conflitos que ocorrem nas proximidades de suas áreas. Segundo Silva e Dandolini,

a abrangência dos conflitos agrários assume relevante significado na Amazônia brasileira por ser uma grande região que comporta as variedades de gru-

8 LEROY, Jean Pierre. Nota do editor. In: SUÁREZ, Sofia Monsalve; SEUFERT, Philip. A grilagem massiva de terras e recursos naturais: violações do direito à alimentação adequada. Acesso à terra, v. 8, n. 4, p. 23, 2011.



pos sociais e étnicos, cujo uso da terra e do território estão permeados por lógicas comunitárias que reforçam suas culturas e territorialidades. Portanto, formam um mosaico de territórios que se contrapõem à racionalidade dominante do agronegócio globalizado. Em tal situação eclodem os conflitos agrários, e no limite as chacinas contra os trabalhadores rurais acampados em seus territórios de resistência⁹.

A falta de infraestrutura é outro desafio que compromete a fiscalização e a implementação de políticas públicas fundiárias na Amazônia. Muitas áreas estão localizadas em áreas de difícil acesso, o que dificulta ao Estado a disponibilização de infraestrutura para essas novas áreas devido ao aumento dos custos orçamentários de despesa pública.

Alguns grupos econômicos têm interesse na desordem, no controle de terras públicas, pois parte da agroindústria, da pecuária e dos grandes empresários dos agronegócios se beneficia dessa situação. Para aumentar o lucro de suas atividades econômicas, necessitam da desordem fundiária. Entre as diversas ilegalidades praticadas estão o aumento fraudulento dos limites de suas propriedades além dos limites reais, a ocupação de áreas ambientais protegidas por lei, de áreas públicas, de unidades de conservação e de terras indígenas, visando à titularização dessas ocupações no futuro.

Outro subgrupo de interessados dentro do grupo econômico são os exploradores de recursos naturais, compostos por madeireiros ilegais e empresas de mineração, que se aproveitam da ausência de fiscalização e de controle para explorar recursos naturais de forma predatória, provocando impactos ambientais de forma significativa. Tão significativa ao ponto de poder converter parte do Bioma Amazônico em savana¹⁰ e contaminar o Rio Tapajós com mercúrio¹¹.

9 SILVA, Ricardo Gilson da Costa; DANDOLINI, Gustavo. Conflitos agrários e acesso à terra em Rondônia. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, p. 461-479, 2018. p. 464.

10 Staal, Arie; Fetzer, Ingo; Wang-Erlandsson, Lan; Bosmans, Joyce H.C.; Dekker, Stefan C.; van Nes, Egbert H.; Rockström, Johan; Tuinenburg, Obbe A. Hysteresis of tropical forests in the 21st century. *Nature communications*, v. 11, n. 1, p. 4978, 2020. doi:10.1038/s41467-020-18728-7.

11 SOUSA, Enilson da Silva. Avaliação da contaminação por mercúrio na foz do Rio Tapajós e exposição ambiental à população de Santarém-PA, Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

Os interesses políticos também dependem da desordem no controle de terras públicas, pois a corrupção é frequentemente utilizada por agentes públicos para obter vantagens financeiras e facilitar a legalização de ocupações ilegais. Alguns grupos políticos têm interesse na falta de regularização fundiária para continuar lucrando. Como mencionado por Carvalho Filho¹², “o interesse de grupos econômicos e políticos, as alterações sociais, o descaso administrativo – todos eles, dentre outros – repercutem sobre o sistema de regularização fundiária”.

Os mais prejudicados pela desordem fundiária são aqueles mais interessados na solução desse problema: as comunidades locais afetadas, povos originários e pequenos agricultores. Frequentemente, enfrentam sozinhos invasões em suas terras, que comprometem suas fontes de sustentos. Além dos impactos diretos das invasões, essas comunidades sofrem pressões nas áreas ao redor de seus limites devido às atividades dos invasores que se aproximam.

Sem regularização fundiária, os proprietários cujas terras não estão regularizadas enfrentam restrições de acesso a crédito e investimento, o que dificulta o desenvolvimento econômico sustentável das propriedades rurais.

Portanto, a governança fundiária na Amazônia apresenta-se como um desafio complexo que requer uma abordagem integrada para resolver esse problema tão significativo. A falta de controle das terras públicas beneficia os interesses econômicos e políticos dominantes, em detrimento das comunidades locais e do meio ambiente. Para superar essa situação, é crucial investir na fiscalização robusta e aplicação rigorosa da legislação existente, promovendo políticas que incentivem uma regularização fundiária justa e sustentável.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. *Revista de Direito administrativo*, v. 247, p. 139-155, 2008. p.139.



2. A NOVA VISÃO DO JUDICIÁRIO PARA AS DEMANDAS FUNDIÁRIAS

Nos últimos anos, o Poder Judiciário no Brasil passou por modificações em sua abordagem com relação aos assuntos fundiários. As modificações têm o objetivo de resolver os conflitos fundiários de forma eficiente e promover a justiça social e a proteção ambiental. A partir da Constituição Federal de 1988, priorizaram-se os direitos fundamentais, estabelecendo que as normas definidoras desses direitos e garantias têm aplicação imediata. Além disso, foram conquistados avanços importantes, como o fortalecimento das formas coletivas de tutela e proteção aos interesses que vão além dos individuais. O Poder Judiciário assumiu um papel político crucial, atuando como agente de transformação social e exercendo influência sobre as decisões governamentais e o destino da nação¹³.

Na Amazônia brasileira, o Judiciário enfrenta um desafio significativo ao lidar com a governança fundiária, devido à imensa extensão territorial, à biodiversidade e à complexidade dos interesses envolvidos. Um dos principais pontos a serem considerados é a proteção do direito das comunidades tradicionais e indígenas, que habitam um território diversificado composto por povos indígenas, ribeirinhos e quilombolas, cujo modo de vida está intrinsecamente ligado à terra. O Poder Judiciário tem empreendido esforços na identificação e titulação das terras tradicionais nessas áreas. As decisões judiciais agora levam em conta a necessidade de proteger os territórios dessas comunidades contra invasões criminosas, mineração não autorizada e desmatamento ilegal.

Atualmente, o Judiciário tem promovido o uso da mediação e da conciliação como método de resolução dos conflitos. Isso se deve ao fato de que essas disputas são majoritariamente resolvidas por litígios prolongados, resultando em decisões que nem sempre oferecem soluções duradouras. A adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos visa facilitar acordos satisfatórios para

13 DONATO, Verônica Chaves Carneiro. O poder judiciário no Brasil: estrutura, críticas e controle. Dissertação de Mestrado (Direito Constitucional). Universidade de Fortaleza. Ceará. 2006.

todas as partes envolvidas, reduzindo os custos judiciais e tempo dos processos. A esse propósito, Marcelo Eibs Cafrune expõe que:

a existência de Tratados Internacionais e de normas brasileiras que vedam despejos forçados e violações de direitos humanos em conflitos fundiários e, de outro, a continuidade dessas práticas que, para modificar a atuação do poder público, têm sido cons-truídas propostas de mediação para lidar com tais conflitos¹⁴.

Da mesma forma o Código de Processo Civil busca fomen-tar a cooperação entre poderes e instituições, incentivando o diá-logo entre agentes e partes envolvidas, e introduzindo alternativas de resolução de conflitos nas áreas urbana, fundiária e ambiental. Isso promove um Judiciário ativo e eficaz, que busca a efetividade da proteção solicitada pelo jurisdicionado dentro dos limites da legalidade¹⁵.

A colaboração do Poder Judiciário com as políticas públi-cas de regularização fundiária tem assegurado que as decisões judiciais estejam alinhadas aos objetivos de políticas públicas e longo prazo, como a reforma agrária, a proteção das comunidades tradicionais e indígenas, e a promoção do desenvolvimento sus-tentável. Maria Paula Dallari Bucci, ao abordar política pública em direito, destaca:

Política pública é o programa de ação governamen-tal que resulta de um processo ou conjunto de pro-cessos juridicamente regulados visando coordenar os meios a disposição do Estado para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados¹⁶.

Como consequência, o Poder Judiciário tem alinhado suas práticas de regularização fundiária com a integração de políticas ambientais. Isso inclui a consideração de planos de manejo e a

14 CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política. Revista da Facul-dade de Direito Uniritter, v. 1, n. 11, 2010. p. 207.

15 CHACUR, Rachel Lopes Queiroz; OLIVEIRA, Celso Maran de. Novo Código de Processo Civil e a implementação das Políticas Públicas do Meio Ambiente. In: Congresso Novos Direitos, na Universidade Federal de São Carlos–UFSCar. 2015.

16 BUCCI, Maria Paula Dallari (Organizadora). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. O Conceito de Política Pública em Direito. 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 40 e 41.



promoção de práticas agrícolas que não envolvam desmatamento ilegal. Essa abordagem integrada visa assegurar que as decisões judiciais promovam o uso sustentável dos recursos naturais e resolvam conflitos na Amazônia.

Assim, o Judiciário continua a proteger os direitos ambientais e humanos nas disputas fundiárias. Isso é evidente nas recentes decisões que consideram a proteção dos direitos das comunidades vulneráveis, como os povos indígenas e quilombolas, além de defender o meio ambiente e aplicar os princípios constitucionais e internacionais de direitos humanos.

No que diz respeito às questões ambientais, o Judiciário tem enfrentado o desafio do combate ao desmatamento ilegal. Este fenômeno representa uma ameaça à biodiversidade e contribui para as mudanças climáticas globais. O Judiciário tem adotado medidas rigorosas contra o desmatamento, incluindo a imposição de multas significativas, a apreensão e destruição de equipamentos utilizados em práticas ilegais, e a condenação dos responsáveis por essas atividades criminosas.

Ademais, tem-se incentivado o uso de tecnologias de monitoramento, como imagens de satélite que detectam quase em tempo real os desmatamentos na Amazônia, possibilitando a identificação rápida de crimes ambientais. Atualmente, setores do judiciário têm adotado diretamente geotecnologias (como geoprocessamento, sensoriamento remoto e sistemas de informação geográfica) para mapear e identificar propriedades, facilitando assim a regularização fundiária.

A melhoria na gestão fundiária e na resolução de conflitos tem sido impulsionada pela modernização do Poder Judiciário, que utiliza tecnologia e inovação nas demandas fundiárias. Isso torna os processos mais eficientes e transparentes. Na Amazônia, devido às suas peculiaridades geográficas e sociais, o emprego de tecnologias avançadas é crucial. Essas tecnologias permitem a identificação precisa das áreas de conflito e facilitam a implementação de medidas de proteção e regularização fundiária.

Um outro aspecto da nova visão do Judiciário está em sua estrutura, composta por agentes aprovados em concurso de

provas e títulos e que não estariam sujeitos a mandatos eletivos. Sendo assim, um poder mais técnico e capaz de realizar com maior eficiência a coordenação da rede colaborativa de regularização fundiária. Esse aspecto impulsionou o Conselho Nacional de Justiça a delegar essa atribuição aos Corregedores-Gerais de Justiça.

Para fortalecer sua atuação nas questões fundiárias, o Judiciário tem investido na capacitação e especialização de juízes e servidores, além de criar varas especializadas em matéria fundiária e ambiental. Essas iniciativas visam assegurar que os magistrados e servidores estejam preparados para lidar com os desafios dessas questões. Além disso, tem incentivado a participação da sociedade civil e das comunidades na resolução de conflitos fundiários, garantindo que as vozes das populações afetadas sejam ouvidas e respeitadas nas decisões judiciais e nos processos participativos.

Dessa forma, o Judiciário tem apoiado as demandas fundiárias e promovido a participação social, comunitária e da sociedade civil na resolução desses, por meio de audiências públicas, consultas comunitárias e envolvimento de organizações não governamentais, garantindo que as decisões judiciais reflitam as necessidades das comunidades.

Assim, as demandas fundiárias têm um papel crucial na promoção da justiça social, no desenvolvimento sustentável e na proteção ambiental. Ao utilizar meios alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e conciliação, e integrá-los às políticas públicas para proteger direitos humanos e ambientais, além de adotar tecnologias inovadoras e investir em capacitação, promove-se a valorização da participação social.

Dessa maneira, o Poder Judiciário está preparado para enfrentar os diversos desafios da questão fundiária nacional, adotando uma abordagem integrada que busque soluções benéficas para todas as partes envolvidas, visando sempre construir uma sociedade mais justa. A nova visão do Judiciário na Amazônia abrange as demandas fundiárias, as quais representam um desafio crucial para proteger os direitos das comunidades tradicionais, combater o desmatamento, promover a regularização fundiária das propriedades e fomentar o desenvolvimento sustentável.



Além disso, é essencial continuar investindo na capacitação de juízes, incentivar a participação social e utilizar tecnologia e inovação.

Diante do caos atual na regularização fundiária nos estados da Amazônia, o Poder Judiciário atua para aumentar a regularização. A calamidade no registro de terras tem contribuído para diversos conflitos e para o uso inadequado dos recursos naturais. Surge assim a necessidade de os poderes, instituições governamentais e sociedade criarem uma rede colaborativa de regularização fundiária, com o objetivo de cadastrar as terras e reconhecer os direitos de propriedade.

3. O PAPEL DA REDE COLABORATIVA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A regularização fundiária é um processo que visa formalizar a posse e a propriedade de terras, assegurando direitos aos proprietários e promovendo a sustentabilidade. Devido à complexidade envolvendo diversos atores e interesses, torna-se um desafio que requer abordagens multifacetadas. Para enfrentar esse desafio, a colaboração de diferentes entidades e a atuação de órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, tornam-se essenciais.

Na Amazônia, as redes colaborativas entre as entidades, que incluem órgãos governamentais, organizações não governamentais, universidades e comunidades locais, são fundamentais para os desafios da regularização fundiária, dada a diversidade de atores e interesses envolvidos.

Essas redes colaborativas são estruturas intra ou interorganizacionais que compartilham um objetivo comum de buscar soluções coletivas. Elas ajudam as organizações a alcançar seus objetivos, facilitando o compartilhamento e a aplicação de conhecimentos¹⁷

¹⁷ PINTO, Christian Carrard; SOTILLE, Suellen Spinello; SILVEIRA, Marco Antonio Pinheiro da. A gestão do conhecimento por meio de redes colaborativas: um estudo na Rede da AIESEC no Brasil. Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia, v. 4, n. 1, p. 92-109, 2017.



Assim, umas das principais finalidades de uma rede colaborativa é integrar políticas públicas e programas de regularização fundiária. Além disso, essas redes facilitam a oferta de capacitação e treinamento através de programas para gestores públicos, técnicos e lideranças comunitárias, abrangendo diversos aspectos da regularização fundiária. Na Amazônia, a capacitação é crucial para as lideranças conheçam a legislação de proteção de áreas florestais, os direitos das comunidades tradicionais, entre outros temas relevantes.

Uma rede colaborativa consolidada pode proporcionar avanços tecnológicos e inovações para o sistema de governança fundiária, incluindo o desenvolvimento de novas tecnologias e metodologias, bem como sistemas de informações geográficas que facilitam o mapeamento, o cadastramento e o monitoramento das terras. Na Amazônia, essas inovações tecnológicas são importantes para processo de regularização de terras e na luta contra o desmatamento ilegal, além de serem aplicáveis em diversas outras áreas.

A participação comunitária é essencial dentro de uma rede colaborativa para garantir o envolvimento das comunidades locais no processo de regularização e assegurar que suas demandas e perspectivas sejam consideradas. Essa participação comunitária é fundamental para o sistema de governança fundiária mencionado anteriormente. Conforme a FAO¹⁸, “a governança preocupa-se com os processos pelos quais os cidadãos participam na tomada de decisões, os governos são responsáveis perante os cidadãos, e a sociedade obriga os seus membros a observar normas e leis”. Além disso, as redes colaborativas estabelecem mecanismos para avaliar e monitorar o processo de regularização fundiária, garantindo que as metas estabelecidas nos programa de regularização fundiária sejam alcançadas.

A participação dos Tribunais de Contas na rede colaborativa se justifica pelo seu papel institucional de supervisão e controle de ações de regularização fundiária, visando garantir a legalidade, eficiência e transparência dos processos fundiários. Esses tribunais atua realizando auditorias e fiscalizações para monitorar

18 FAO. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. Estudios sobre tenencia de la tierra, 9. Roma, 2007.



a aplicação dos recursos públicos, por meio de análise de contratos, projetos e despesas. As Cortes Contas, são essenciais para a fiscalização dos projetos de infraestrutura nos bairros dos municípios e o melhorar o ordenamento urbanístico. Um dos benefícios da participação dos Tribunais de Contas reside no seu processo de controle externo, que possui natureza *sui generis*. Enquanto no processo administrativo a Administração Pública atua como parte da relação jurídica processual, avaliando suas próprias atividades de forma original, no controle externo isso não ocorre, o foco não é julgar as atividades administrativas em si, mas sim analisar a atuação externa (da Administração) que geralmente é anterior, caracterizando-se como um proceder não originário¹⁹.

Outra função estratégica dos Tribunais de Contas na rede colaborativa é a prevenção e combate à corrupção, identificando fraudes e irregularidades que possam comprometer a integridade do processo de regularização fundiária. Eles desempenham um papel fundamental ao promover transparência e accountability, emitindo pareceres técnicos e oferecendo orientações aos órgãos responsáveis pela regularização fundiária. Ademais, emitem recomendações e determinações para corrigir falhas identificadas durante as auditorias, assegurando a implementação eficaz das políticas de regularização. Os Tribunais de Contas também trabalham para garantir a transparência nos processos, promovendo o acesso sobre às informações e a participação da sociedade.

Na 4ª Reunião do Fórum Nacional Fundiário das Corregedorias-Gerais da Justiça, em 06 de outubro de 2023, foi aprovada a Carta de São Luís, que publicou 17 enunciados voltados para governança fundiária e proteção ambiental. No Enunciado 13 sugere a inclusão dos Tribunais de Contas na rede colaborativa de governança fundiária no âmbito do Poder Judiciário, contribuindo com dados de auditorias de conformidade da política pública e prevenção de riscos²⁰.

19 De Miranda Coutinho, Doris; Salles Santos, Aline Sueli de. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, v18, n.72, abr./jun. 2018.

20 De Miranda Coutinho, Doris; Salles Santos, Aline Sueli de. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, v18, n.72, abr./jun. 2018.



Assim, a participação dos Tribunais de Contas na rede colaborativa de regularização fundiária torna-se essencial para garantir a segurança jurídica, a justiça social e a sustentabilidade. Essa colaboração é fundamental para enfrentar os desafios dos complexos processos fundiários. O objetivo da rede colaborativa é viabilizar a integração de políticas e a capacitação de atores envolvidos. A participação dos Tribunais de Contas assegura a prevenção de irregularidades e promove a transparência, contribuindo para o desenvolvimento de um sistema de governança fundiária mais eficiente, justo e transparente. Isso resulta na preservação do bem-estar das comunidades dependentes da floresta, beneficiando diretamente a sociedade amazônica e a humanidade como um todo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o desenrolar dos eventos histórico, ficou evidente que a governança fundiária na Amazônia representa um desafio que requer uma abordagem colaborativa. A falta de controle sobre as terras públicas favorece interesses econômicos e políticos, prejudicando as comunidades locais, povos indígenas e pequenos agricultores. Os crimes ambientais, como a grilagem de terras e o desmatamento ilegal, têm comprometido seriamente a biodiversidade e o desenvolvimento sustentável na região.

A criação do Núcleo de Governança Fundiária e Sustentabilidade (NGFS) e a implementação de legislações, como o Provimento CN-CNJ nº 144/2023, representam esforços significativos para enfrentar esses desafios. A formação de uma rede colaborativa de regularização fundiária, envolvendo Tribunais de Contas, instituições públicas e a sociedade civil, é essencial para garantir a eficácia das políticas de regularização fundiária. Da mesma forma, a participação do Ministério Público na rede colaborativa de regularização fundiária é indispensável por ser um dos órgãos capazes de deflagrar a regularização fundiária.

Pode-se afirmar que a criação do sistema de governança fundiária é essencial para resolver a ineficiência na regularização de terras na Amazônia. Como evidenciado, a ausência de



uma governança fundiária eficiente facilita a atuação de agentes oportunistas e práticas ilegais, como a grilagem de terras e o desmatamento ilegal.

Diante das análises feitas, o Poder Judiciário tem desempenhado um papel essencial ao adotar uma nova abordagem para as demandas fundiárias. Ele tem incentivado a mediação e a conciliação, integrado políticas públicas e promovido a proteção dos direitos das comunidades tradicionais e do meio ambiente. Além disso, ao utilizar tecnologias como o monitoramento por sensoriamento remoto, tem melhorado a fiscalização e a gestão fundiária.

Assim como, o viés do Enunciado 13 da Carta de São Luís aprovado pelo Fórum Fundiário Nacional foi no sentido de alertar para que o Tribunal de Contas fiscalize a atuação dos gestores em áreas que possam comprometer a saúde dos moradores e que inviabilize os projetos que possam causar desordem urbanística ou não consigam obter a infraestrutura mínima, de modo a garantir a dignidade de vulneráveis.

Dessa forma, a ausência de transparência de dados, a utilização de diversos sistemas pelo poder público, a falta de interoperabilidade e ausência de diálogo entre as diversas instituições que atuam no controle e fiscalização de terras são dificuldades para serem vencidas no processo de regularização fundiária.

Por fim, para alcançar uma governança fundiária eficiente na Amazônia, é essencial estabelecer uma rede colaborativa que leve em conta os diversos interesses e desafios da região. Somente por meio de esforços conjuntos e contínuos será possível promover a sustentabilidade, proteger o meio ambiente e assegurar a justiça social na Amazônia.

REFERÊNCIAS

ASSAD, Frederico Jorge Vaz de Figueiredo. Registro de Imóveis Eletrônico e Governança Fundiária. Revista do Direito Imobiliário, v. 81, p. 215-234, 2016.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo. A regularização fundiária avançou na Amazônia. Os dois anos do programa Terra Legal, v. 72, 2011.



BUCCI, Maria Paula Dallari (Organizadora). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. O Conceito de Política Pública em Direito. 1ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política. Revista da Faculdade de Direito Uniritter, v. 1, n. 11, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. Revista de Direito administrativo, v. 247, p. 139-155, 2008.

CHACUR, Rachel Lopes Queiroz; OLIVEIRA, Celso Maran de. Novo Código de Processo Civil e a implementação das Políticas Públicas do Meio Ambiente. In: Congresso Novos Direitos, na Universidade Federal de São Carlos–UFSCar. 2015.

DE MIRANDA COUTINHO, Doris; SALLES SANTOS, Aline Sueli de. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte, v.18, n.72, abr./jun. 2018.

DONATO, Verônica Chaves Carneiro. O poder judiciário no Brasil: estrutura, críticas e controle. Dissertação de Mestrado (Direito Constitucional). Universidade de Fortaleza. Ceará. 2006.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. Estudios sobre tenencia de la tierra, 9. Roma, 2007.

FÓRUM NACIONAL FUNDIÁRIO DAS CORREGEDORIAS-GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA. Carta de São Luís, Carta da 4ª Reunião, de 6 de outubro de 2023. O Fórum Nacional Fundiário das Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça reuniu-se presencialmente, em assembleia geral realizada no dia 06 de outubro de 2023, na cidade de São Luís, capital do Estado do Maranhão, e, após as exposições temáticas, debates e deliberações, aprovou, à unanimidade, os seguintes enunciados:., 6 out. 2024.

LEROY, Jean Pierre. Nota do editor. In: SUÁREZ, Sofía Monsalve; SEUFERT, Philip. A grilagem massiva de terras e recursos naturais: violações do direito à alimentação adequada. Acesso à terra, v. 8, n. 4, p. 23, 2011.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; TRECCANI, Girolamo Domenico. Regularização Fundiária na Amazônia: notas sobre a Lei nº 13.465/2017. IV Seminário Internacional Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico. Campinas (SP): Unicamp, 2018.

PINTO, Chrístian Carrard; SOTILLE, Suellen Spinello; SILVEIRA, Marco Antonio Pinheiro da. A gestão do conhecimento por meio de redes colaborativas: um estudo na Rede da AIESEC no Brasil. Revista de Empreendedorismo, Inovação e Tecnologia, v. 4, n. 1, p. 92- 109, 2017.

REYDON, Bastiaan Philip; FELÍCIO, Adâmara Santos Gonçalves. Fundamentos da governança fundiária. In: REYDON, Bastiaan Philip; FERNANDES, Vitor Bukvar (Org.); BUENO, Ana Paula da Silva. (Org.). Gover-



nança de terras: da teoria à realidade brasileira. 1. ed. Brasília-DF: FAO/SEAD, 2017, p. 13-41.

SILVA, Ricardo Gilson da Costa; DANDOLINI, Gustavo. Conflitos agrários e acesso à terra em Rondônia. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, p. 461-479, 2018.

SOUSA, Enilson da Silva. Avaliação da contaminação por mercúrio na foz do Rio Tapajós e exposição ambiental à população de Santarém-PA, Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. STAAL, Arie; FETZER, Ingo; WANG-ERLANDSSON, Lan; BOSMANS, Joyce H.C;

DEKKER, Stefan C; van NES, Egbert H; ROCKSTRÖM, Johan; TUINENBURG, Obbe A. Hysteresis of tropical forests in the 21st century. *Nature communications*, v. 11, n. 1, p. 4978, 2020. doi:10.1038/s41467-020-18728- 7.



Rui Machado
2023



O papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas na promoção de boas práticas na administração pública a partir da inclusão da proteção de dados no índice de efetividade da gestão municipal (IEG-M)

Por **Cyntia Costa de Lima**¹

Por **Lucas Ramos Nobre**²

Por **Thalita Odeth Ribeiro de Pontes de Souza**³

Resumo: O presente artigo tem por finalidade discutir o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas na promoção de boas práticas na Administração Pública a partir da inclusão do “tratamento de dados” à luz da LGPD no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). O debate tem como pano de fundo a atuação preventiva do controle de contas, ancorados na principiologia que Administração Pública brasileira que converge para uma entrega de resultados socialmente relevantes no constante processo de afirmação do interesse público. Para tanto, o itinerário argumentativo perpassa, inicialmente por breves apontamentos sobre o Tribunal de Contas do Estado Brasileiro e Amazonense. Na sequência, foram tecidas breves considerações sobre a Lei Geral de Proteção de Dados e, por fim, sobre a instrumentalidade do IEGM no escopo de otimizar a gestão pública nos municípios amazonenses. Com vistas a alcançar os fins aqui propostos, será utilizada a pesquisa bibliográfica qualitativa, por meio de pesquisa documental, valendo-se, para tanto, do método dedutivo. Ao final, pretende-se municiar a comunidade jurídico-acadêmica com elementos capazes de contribuir com o aprofundamento do estudo do tema proposto.

Palavras-chaves: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Gestão Pública. Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Lei Geral de Proteção de Dados.

Abstract: This paper aims to discuss the role of the Court of Auditors of the State of Amazonas in promoting good practices in Public Administration through the inclusion of “data processing” in light of the LGPD in the Municipal Management Effectiveness Index (IEGM). The debate has as its backdrop the preventive action of accounting control, anchored in the principle of Brazilian Public Administration that converges towards the delivery

1 Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil – cyntia.costa.lima@gmail.com.

2 Especialista em Direito Civil e Empresarial pela Universidade do Estado do Amazonas – UEA, Manaus, Amazonas, Brasil – lucasnobre14@gmail.com.

3 Especialista em Advocacia Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/MG, Manaus, Amazonas, Brasil – thalitaodeth@hotmail.com.

of socially relevant results in the constant process of affirming the public interest. To this end, the argumentative itinerary initially includes brief notes on the Court of Auditors of the Brazilian and Amazonian States. Next, brief considerations were made about the General Data Protection Law and, finally, about the instrumentality of the IEGM in the scope of optimizing public management in Amazonian municipalities. In order to achieve the purposes proposed here, qualitative bibliographic research will be used, through documentary research, using the deductive method. In the end, the aim is to provide the academic community with elements capable of contribution to the indepth study of the proposed topic.

Keywords: Court of Auditors of the State of Amazonas. Public Management. Municipal Management Effectiveness Index. Geral Data Protection Law.

INTRODUÇÃO

O presente artigo visa discutir o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas enquanto promotor de boas práticas na gestão municipal, a partir da inclusão da Proteção de Dados no Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M).

A sociedade tem exigido cada vez mais das instituições públicas uma postura proativa e comprometida com o controle dos gastos públicos. Daí a crescente adesão estatal às ferramentas utilizadas pela iniciativa privada com o foco na otimização do desempenho empresarial em seus diversos aspectos.

Na esteira da onda renovatória da gestão pública, impulsionada, dentre outros fatores, pela revolução tecnológico-digital, ganha relevo a criação e a sofisticação de ferramentas vocacionadas a aprimorar a execução dos serviços prestados à coletividade, a exemplo do programa de compliance, também conhecida como programa de integridade.

Desponta, assim, a necessidade melhor compreender a atuação desta entidade, bem como trazer à lume o aprofundamento do debate acerca do fortalecimento de mecanismos vocacionados à otimização e a eficiência alocativa das receitas municipais, que antes devem ser analisadas à luz da sua própria da tipologia do



controle-cooperação entre as instituições e os gestores públicas, em especial, no contexto amazônico.

De modo a instrumentalizar tal ferramenta, os Tribunais de Contas lançaram mão do Índice de Efetividade da Gestão Municipal, o qual objetiva medir a eficiência das políticas públicas executadas pelas prefeituras brasileiras, oferecendo elementos que subsidiam a ação fiscalizatória do Controle Externo de Contas.

Cabe destacar que a abrangência temática do IEG-M passou por recente ampliação para fazer constar a proteção de dados à luz da Lei 13.709/2018, que institui a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

De acordo com os objetivos do presente trabalho, serão apresentados, primeiramente, breves apontamentos sobre o Tribunal de Contas Brasileiro e sua atuação. Posteriormente, será debatida a Lei Geral de Proteção de Dados na Administração Pública e, no terceiro momento, a instrumentalidade do IEG-M no escopo de otimizar a gestão dos municípios amazonense.

O debate proposto perpassa, inicialmente sobre o estudo do Tribunal de Contas Brasileiro e do Estado do Amazonas. Em seguida, abordar-se-á alguns aspectos da Lei Geral de Proteção de Dados, com destaque ao setor público. Por fim, serão tecidas algumas considerações sobre a instrumentalidade do IEGM e sua aplicabilidade pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

Optou-se neste trabalho pela metodologia da revisão bibliográfica, de cunho teórico e caráter dedutivo, mediante pesquisa do tipo qualitativa com base em literatura jurídica relativas ao tema.

Ao final, anseia-se nessa oportunidade, contribuir para o aprofundamento do debate acadêmico em torno do tema proposto, de modo a pavimentar um caminho que mede melhor elucidação sobre a estreita relação entre proteção de dados, compliance e atuação do Tribunal de Contas, mediante ilações teórico-normativas condizentes.



2. BREVES APONTAMENTOS SOBRE O TRIBUNAL DE CONTAS BRASILEIRO

No presente tópico, será abordado alguns espectros do Órgão de Controle Externo exercido no Brasil, perpassando por breves apontamentos acerca do modelo constitucional sobre o qual se assenta o Tribunal de Contas, com o foco na Corte Amazonenses.

2.1. TRIBUNAL DE CONTAS: NATUREZA JURÍDICA, ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88), verifica-se uma reformulação do Estado Brasileiro, sob o paradigma da democracia, comprometido com a efetivação dos direitos fundamentais. Por consectário, verifica-se o fortalecimento gradativo das instituições democráticas, o engendramento de maior participação cidadã nas diversas esferas públicas, com a ampliação das reivindicações da sociedade civil. No bojo dessas transformações, somado às diversas mudanças decorrentes da revolução tecnológica e a constante aproximação entre gestores públicos e os administrados, emerge a demanda coletiva crescente por políticas governamentais.

No entanto, os recursos do erário são limitados e muito aquém das reivindicações sociais, daí a importância do exercício do controle externo, titularizado pelo Tribunal de Contas, órgão vocacionado a otimizar os recursos disponíveis à consecução das atividades prestadas à coletividade.

A Carta Constitucional de 1988 instituiu um modelo de Corte de Contas reformulado em relação as anteriores, com a ampliação de competências, conferindo-lhe a atribuição precípua de exercer o controle externo em auxílio ao Poder Legislativo, para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade,



economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 71, CF/88).

O poder exercido pelo controle de contas também se aplica a qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens, valores públicos pelos quais a União responda, ou que em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (Parágrafo único, do art. 71, CF/88).

Para tanto, foi-lhe outorgada maior autonomia funcional, conferindo-se aos seus integrantes as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens do Ministro Superior Tribunal de Justiça (art. 73, §3º, CF/88). Nos termos do §2º do referido dispositivo, a escolha dos membros se dará da seguinte forma: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II - dois terços pelo Congresso Nacional.

Cabe destacar, sem a pretensão de esgotar o tema, que os institutos da autonomia e poder jurisdicional permeiam o debate doutrinário em torno do atual modelo de Tribunal de Contas, pacificado no sentido de que o vocábulo “auxílio” não pode ser interpretado como autonomia institucional mitigada do órgão, haja vista, nas palavras de Britto⁴:

Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia. (...) Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliabilidade.

4 Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 5, n. 47, jan. 2005, p. 62.

(...) Mas esse tipo de auxiliaridade nada tem de subalternidade operacional, vale a repetição do juízo. Traduz a co-participação inafastável de um dado Tribunal de Contas no exercício da atuação controladora externa que é própria de cada Poder Legislativo, no interior da respectiva pessoa estatal-federada

Outrossim, muitos se ocupam em elucidar sobre a inexistência de jurisdição do Tribunal de Contas no Brasil, sobre a qual prevalece o entendimento de que a Constituição Federal de 1988 consignou a unidade de jurisdição somente ao Poder Judiciário. Silva⁵ nega a função judicante a quaisquer atribuições exercidas pelo Órgão de Contas, afirmando “os vocábulos “tribunal” e “julgar as contas”, usados ao se tratar desse agente controlador, não implicam a natureza jurisdicional de suas funções. O Tribunal de Contas se apresenta como órgão técnico, não jurisdicional, (...)”.

Esclarece-se, ainda, que a função fiscalizatória, por meio da Tomada de Contas, tem a finalidade de apurar fatos, identificar responsáveis e quantificar eventual dano diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados ou da ocorrência de desfalque ou desvio de valores públicos⁶.

Por fim, conquanto não se possa conferir o poder jurisdicional ao Tribunal de Contas, deve-se pontar que as decisões exaradas pelo órgão, no exercício das funções elencadas no art. 71, são dotadas de cogência, podendo, consoante os incisos VIII e IX, aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; e assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

Para além da tradicional atuação repressiva do Tribunal de Contas, no escopo do mister fiscalizatório, agindo pela estreita via da legalidade, é possível verificar a ampliação das funções do

5 SILVA, José Afonso. Direito Constitucional Positivo. 40ª ed. São Paulo: Editora. Malheiros Editores, 2017, p. 773.

6 HELLER, Gabriel. Jurisdição e fiscalização do Tribunal de Contas: estudo comparado do controle externo no Brasil e na Espanha. Os avanços do Tribunais de Conta nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. Wilber Carlos dos Santos Coimbra (org.) Porto Velho: TCE-RO, 2018, p. 17-35, p. 27).



órgão, para imiscuir-se na tutela preventiva da integridade do patrimônio público.

Nesse sentido e no interesse deste trabalho, serão abordadas as tipologias das funções atualmente franqueadas ao Tribunal de Contas, ambos voltadas à consecução do interesse público sobre o controle das contas públicas, objeto de análise no item a seguir.

2.2. AS TIPOLOGIAS DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O controle externo é aquele realizado por órgão exógeno àquele sobre o qual o controle é realizado. Como cediço, a Constituição Federal de 1988 conferiu o exercício do controle externo aos Tribunais de Contas. De acordo com Ramos Filho⁷, “é aquele realizado externa corporis, isto é, efetuado ‘de fora para dentro’”.

Segundo o art. 70 da CF/88, ao controle externo compete exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Destaca-se, que nos termos do art. 75 da Carta Constitucional, que as normas estabelecidas pelos arts. 70 a 74 do mesmo diploma 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.

Saliente-se que há duas espécies de controle externo: a) o tradicionalmente realizado a posteriori; e b) o simultâneo, com a finalidade preventiva (art. 59, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal). O primeiro, facilmente reconhecível, trata-se das auditorias nos órgãos para o exame de contas e emissão de parecer técnico para o Poder Legislativo. Há também a Tomada de Contas

7 RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Direito financeiro. – São Paulo: Saraiva, 2015, p. 541.

Especial, que de acordo com o art. 2º da Instrução Normativa TCU nº 71/2021:

(...) é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento.

A função sancionadora, por sua vez, prevista no inciso VIII do art. 71, por meio da qual, a Corte aplicará multa àquele que pratica conduta lesiva ao erário ou violação ao ordenamento jurídico, bem como a consultiva, escorada no art. 1º, XVII, da Lei 8.443/1992.

Sucedede que a sanção nem sempre se revela eficaz ou a melhor saída para lidar com as agruras inerentes às ações de controle externo. Disso deflui a necessidade reavaliar a premissa de que os chefes do executivo municipal são, por natureza, inclinados a agir em prol de interesses escusos. É preciso pontuar que muitos prefeitos, no âmbito da gestão pública, nem sempre agem de forma intencional - dolo, culpa ou má-fé, mas sim por mero desconhecimento ou inépcia para lidar com a complexidade da administração estatal.

Nessa senda, é possível observar a nova ordem jurídica buscou superar o controle de legalidade, pelo viés da formalidade. Nesse sentido, elucida Gonçalves⁸:

Devo observar que estes dois últimos aspectos do controle introduzidos pela nova Carta (legitimidade e economicidade) revela o seu feito mais importante, vez que se pode constatar que o texto constitucional se rendeu ao processo de crescente caducidade do controle da mera legalidade formal, conformando uma tendência de prestígio do controle da legitimidade e da economicidade. É corolário do princípio republicano por meio do qual todo e qualquer cidadão é assegurado o direito de exigir do Estado, através dos meios institucionais adequados, não apenas a observância da lei nos dispêndios públicos, mas

8 GONÇALVES, Fernando. A Função do Controle diante da nova realidade do Estado. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, n. 67, p. 51-71, jan./mar. 1996, p. 54.



que o dinheiro público também seja empregado com eficiência, eficácia e economicidade.

Na esteira da evolução do controle das contas públicas, Costa e outros⁹ lecionam:

Os órgãos de controle externo devem estar aptos a acompanhar as inovações, principalmente aquelas relacionadas à tecnologia de informação, buscando sempre o aprimoramento necessário para desempenhar a sua função de controle com a celeridade requerida pelo ambiente, com eficiência nos procedimentos utilizados, de modo a obter com eficácia os resultados estrategicamente planejados, resultando disso uma maior efetividade de suas ações no seio da sociedade.

Com o advento da reformulação do papel do Estado sob o viés do bem-estar social, e as consequentes e céleres mudanças decorrentes da modernidade, que passaram a reclamar maior participação na gestão pública, desponta-se o controle social como complemento indispensável ao desiderato da fiscalização dos recursos públicos.

Segundo Achkar¹⁰, “o controle não é um fim em si mesmo. É um instrumento para o aperfeiçoamento da gestão pública”. Mais do que isso, é meio para a realização do interesse público primário¹¹. Uma forma de corrigir desvios e de (re)colocar a Administração Pública na busca do seu ideal e do bem comum¹².

Na esteira desse entendimento, evidencia-se o controle simultâneo, que trata da incumbência legalmente (art. 59, § 1º, LRF) conferida ao Órgão no sentido de alertar os Poderes e órgãos da Administração Pública acerca da possibilidade de ocorrência de irregularidades da gestão financeira e orçamentária. Nesse sentido, vem ganhando destaque a tarefa colaborativa desempenhada

9 COSTA, Agnaldo da Luz; LEITE, Luiz Celso; BEZERRA, Paulo Sérgio Alves; GAIA, Raimundo Nonato Demétrio O controle externo das contas públicas: tendências atuais. 2003. 47 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Curso de Mba em Gestão e Políticas Públicas, Fundação Getúlio Vargas, Macapá, 2003, p. 44-45. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/control-externo-das-contas-publicas-tendenciasatuais-o.htm>. Acesso em 20 mar. 2024.

10 ACHKAR, Azor El. O controle externo operacional no saneamento básico. Revista Técnica dos Tribunais de Contas, Belo Horizonte: Fórum, 2011, v. 1, p. 311-335, p. 315.

11 MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 31ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 65.

12 DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p.112.

pelos Tribunais de Contas, com o intuito de cooperar com o bom gestor público, possibilitando, dessa forma, que a vertente pedagógica suplante a sua atuação punitiva. Conforme assinala Azevedo¹³:

Nesse contexto, o Tribunal de Contas pode assumir duplo papel como agente de mudança: em primeiro lugar, ele pode agir de forma clássica, sancionando os gestores que porventura tenham cometido alguma irregularidade. Além disso, baseando-se em teorias mais contemporâneas, como a da consensualidade, o controle externo pode atuar de forma cooperativa, capacitando o gestor para o exercício de suas funções.

Na mesma direção e no interesse da presente pesquisa, emerge a função indutora, com caráter preventivo, por meio da qual a Corte promove incentivos à melhoria dos processos de tomada de decisões públicas, visando mensurar o desempenho da Administração Pública, fornecendo subsídios para elevar a eficiência na formulação de políticas públicas, induz a implantação e o aprimoramento da governança pública, planejamento, transparência, da integridade e da gestão de riscos.

2.3. O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

A Corte de Contas Amazonense, por simetria constitucional, encontra previsão no art. 40 da Carta Política do Estado de 1989, segundo o qual, o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, e é regulada pela Lei n. 2.423, de 10 de dezembro de 1996.

De modo a compreender o locus da presente investigação, impõe-se esclarecer que os poderes conferidos a este Órgão são exercidos no maior ente da Federação em extensão geográfica, situado no coração da Amazônia, região de notória complexidade, marcada pela acentuada diferença regional em relação ao Brasil, e

13 AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública. Dissertação de Mestrado. Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro por meio da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2017, p. 13.



pela notória discrepância entre a capital e os municípios do interior, cujos residentes sofrem com o distanciamento geográfico, desigualdade socioeconômica, déficit social, defasagem tecnológica e com histórica ausência de políticas públicas efetivas para a superação destas dificuldades.

O Estado possui dimensões continentais e logística precária, desafiada pelo ciclo de cheias e vazantes que agrava a fragilidade socioeconômica da região, inviabilizando a elevação de receitas municipais e intensificando a estagnação financeira histórica.

Nesse sentido, destaca-se que dentre eles, há diversos municípios situados nos rincões desse país, com particularidades regionais marcadas pela dificuldade de acesso, escassez de estrutura urbana e de receita financeira, onde as funções estatais são desempenhadas, em grande medida, graças ao repasse de verbas federais, haja vista a incapacidade financeira de garantir a própria manutenção, o que exige maior atenção ao controle sobre o custo dos serviços essenciais à população.

É possível observar, cada vez mais, um desempenho proativo da Corte de Contas na implementação da política pública de transparência de gastos públicos junto aos municípios do interior do Amazonas, bem como a ampliação de sua atuação, que a priori, transcendem os limites de suas competências originárias, voltada à tutela preventiva da integridade do patrimônio público, a exemplo da celebração de Termos de Ajustamento de Gestão.

Outrossim e no interesse desta discussão, pontua-se que recentemente a Corte de Contas, em parceria com o Tribunal de Contas da União (TCU), realizará auditoria para avaliar os órgãos públicos com relação à implementação de medidas que assegurem a conformidade com a LGPD. Para tanto, foi enviado um questionário, denominado Índice de Efetividade de Gestão Municipal (IEG-M), que será abordado mais adiante, para os gestores estaduais e municipais, que devem responder, até o prazo assinalado (12/07/2024), sobre as ações internas de adequação à Lei 13.709/2018, visando contribuir para a melhoria do desempenho estatal.



3. LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Sem a pretensão de esgotar o tema, o presente tópico abordará sobre os principais aspectos da Lei 13.709/2018, LGPD, com o intuito de demonstrar pontos essenciais para a compreensão da estreita relação entre LGPD e Compliance.

3.1.O DIREITO FUNDAMENTAL À PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

A partir da introdução e do incremento de novas tecnologias e da ampla digitalização que assumiu um caráter onipresente, afetando todas as esferas da vida social, social, econômica, política e cultural contemporânea, o Direito é convocado a lidar com o fenômeno, cuja complexidade desafia a capacidade da ordem jurídica convencional para assegurar, de forma satisfatória, a proteção de direitos fundamentais tutelado pela proteção de dados pessoais¹⁴.

Diante de inúmeros e irreversíveis impactos na vida real, a revolução digital tem irradiado inúmeros efeitos sobre institutos jurídicos tradicionais, impondo uma releitura dos cânones conceituais que regulam a sociedade, assim como o robustecimento e a ampliação da proteção normativa para abranger novos direitos.

Muito embora a proteção de dados sempre tenha sido considerada como uma das faces dos direitos da personalidade, com fundamento nos art. 1º, III, e art. 5º, § 2º da CF/88, o legislador houve por bem aprovar a Emenda Constitucional EC 115/2022 para reconhecer a afirmação de direitos fundamentais no ciberespaço. Sobre o tema, chama a atenção a utilização da expressão Constitucionalismo Digital por parte da doutrina e jurisprudência, conforme lecionam Mendes e Fernandes¹⁵:

14 CRAVO, Daniela Copetti. Perspectivas Gerais sobre Direitos do titular dos Dados no Poder Público. Lei Geral de Proteção de Dados e o poder público / organizadores: Daniela Copetti Cravo; Daniela Zago Gonçalves da Cunda; Rafael Ramos. – Porto Alegre: Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Jurueña; Centro de Estudos de Direito Municipal, 2021, p. 3.

15 MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 16, n. 1, p. 1-33, out. 2020, p. 9-10.



A expressão 'Constitucionalismo Digital' foi utilizada nos estudos iniciais sobre o tema para se referir a um movimento constitucional de defesa da limitação do poder privado de atores da internet, em oposição à ideia de limitação do poder político estatal. Em trabalhos mais recente, porém, a terminologia passou a ser utilizada como um guarda-chuva que abrange as mais diversas iniciativas jurídicas e políticas, estatais e não-estatais, voltadas à afirmação de direitos fundamentais na internet. Nesse último sentido, portanto, seria possível estabelecer uma relação de equivalência entre a ideia de 'Constitucionalismo Digital' e a noção de "declarações de direitos fundamentais na internet (Internet Bill of Rights)" Para os fins do presente estudo, entende-se que o Constitucionalismo Digital corresponde, de forma ainda mais abstrata, a uma corrente teórica do Direito Constitucional contemporâneo que se organiza a partir de prescrições normativas comuns de reconhecimento, afirmação e proteção de direitos fundamentais no ciberespaço. (...) Desse modo, mais do que uma sistematização de um fenômeno sócio-político orientados pelas mais diversas iniciativas de enunciação e consagração de direitos fundamentais no ciberespaço, o constitucionalismo digital precede tais iniciativas e é capaz de fornecer diretrizes normativas suficientes para guiar a sua aplicação."

No entanto, assinala-se que em 2018, foi editada a Lei 13.709/2018, conhecida como a Lei Geral de Proteção de Dados, que sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural/física ou pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade, de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Dentre as diversas inovações trazidas pela novel legislação, destaca-se a mudança de perspectiva quanto ao domínio dos dados pessoais, porquanto, anteriormente, estes foram tratados como bem jurídico patrimonial, cuja propriedade era conferida ao controlador ou responsável pela coleta e tratamento de dados e, de acordo com o art. 5º, inciso V da norma, a titularidade dos dados passou a ser exercida por toda pessoa natural sobre quem o dado se refere.



A lei distingue ‘dado pessoal’ de ‘dado pessoal sensível’. Trata-se aquele de toda e qualquer informação relacionada à pessoa natural identificável. Este, por sua vez, refere-se a “origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural” (art. 5º, II, LGPD).

O campo de incidência da LGPD está descrito no art. 3º da Lei, segundo o qual a norma em comento se aplica a qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio, do país de sua sede ou do país onde estejam localizados, desde que (I) a a operação de tratamento seja realizada no território nacional; (II) - a atividade de tratamento tenha por objetivo a oferta ou o fornecimento de bens ou serviços ou o tratamento de dados de indivíduos localizados no território nacional; e (III) - os dados pessoais objetos do tratamento tenham sido coletados no território nacional.

Nos termos do art. 5º, inciso X, da Lei, tratamento é toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem à coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração.

O art. 7º do aludido diploma estabelece bases legais para o tratamento de dados pessoais, que poderá ser realizado, dentre diversas hipóteses (I a X), mediante o consentimento do titular, que consiste na “manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada” (art. 5º, XII). Nesse sentido, cabe trazer a contribuição de Lima¹⁶, para quem:

A LGPD, não custa sublinhar, em nítida reafirmação da preponderância do consentimento como elemento crucial das relações no ambiente digital, em especial

16 LIMA, Cintia Rosa Pereira (Coord). Comentários à lei geral de proteção de dados: Lei. 13.709/2018, com alteração da Lei 13.853/2019. São Paulo: Almedina, 2020, p. 41.



no que toca à proteção de dados sensíveis, reconheceu, dentre outros, os direitos de acesso, de retificação, de cancelamento, de exclusão, de oposição, de revogação da anuência. Além disso, reafirmou o direito à informação e de esclarecimento sobre a utilização de dados, enfatizando a ideia de titularidade na medida em que consagrou o direito à portabilidade.

Consoante dispõe o art. 6º da LGPD, as atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios: finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação, responsabilização e prestação de contas.

O art. 9º da Lei, por sua vez, dispõe que os titulares dos dados terão direito ao acesso facilitado às informações sobre o tratamento de seus dados, que deverão ser disponibilizadas de forma clara, adequada e ostensiva, devendo ser possibilitado, a qualquer tempo, o seu acesso, retificação, oposição, portabilidade e cancelamento (art. 9º, LGPD).

Interessa destacar, que na ocorrência de qualquer incidente de segurança envolvendo dados pessoais, a legislação impõe aos agentes de tratamento de dados a obrigação de comunicar aos titulares e à Autoridade Nacional eventual incidente de segurança envolvendo dados pessoais, bem como quais os dados do titular foram colocados em risco (art. 48, § 1º LGPD). A respeito, assinala Lima¹⁷:

Impende relembrar a garantia do direito de pedido de revisão de decisão tomada com base em algoritmos e, nesse sentido, a teia de responsabilização que envolve a segurança dos dados, gerando, e.g., a obrigação imediata de informar por meio de relatórios caso haja indícios de vazamento ou qualquer dano à estrutura de proteção. Igualmente relevante é a obrigatoriedade de novo consentimento em razão da necessidade de alteração de emprego dos dados, seja em razão da coleta, do tratamento ou da finalidade.

Por fim, impõe lembrar que a LGPD também estabelece penalidades por descumprimento de suas regras que variam desde

17 Ibid., p. 41.



advertência, multa ou até mesmo a proibição total ou parcial de atividades relacionadas ao tratamento de dados, ressaltando que a multa poderá ser imposta em até 2% do faturamento do ano anterior limitada a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões) por descumprimento, sem prejuízo de sanções de natureza obrigacional (art. 52, I, II, LGPD).

3.2. BREVES NOTAS DO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELO PODER PÚBLICO

Como assinalado anteriormente, a LGPD confere direitos ao cidadão sobre os seus dados, independentemente da pessoa jurídica responsável pelo tratamento destes, ou seja, oponível tanto para a esfera privada quanto para a pública. Sobre o tema, opina Cravo¹⁸:

A LGPD, no afã de uniformização do tratamento de dados pessoais, conjugou, em apenas um diploma, as normas pertinentes ao tema, tratando como controlador tanto o poder público como o privado. Essa simetria entre público e privado no tocante ao uso de dados pessoais é, inclusive, uma tendência global e pode ser observada nas diretrizes da OCDE sobre proteção da privacidade e fluxos transfronteiriços de dados pessoais e na Convenção para a Proteção dos Indivíduos com Respeito ao Processamento Automático de Dados Pessoais.

A lei institui as prerrogativas do Poder Público, estendidas às empresas públicas e as sociedades de economia mista quando estiverem operacionalizando políticas públicas, em realizar o tratamento de dados, as quais convergem para o alcance das “finalidades públicas na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público” (art. 23, LGPD). E não poderia ser diferente, porquanto, conforme observa Crespo¹⁹:

18 CRAVO, op. cit., p. 30.

19 CRESPO, Marcelo. Proteção de Dados Pessoais e o Poder Público: Noções Essenciais. Lei Geral de Proteção de Dados e o poder público / organizadores: Daniela Copetti Cravo; Daniela Zago Gonçalves da Cunda; Rafael Ramos. – Porto Alegre: Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Jurueña; Centro de Estudos de Direito Municipal, 2021, p. 23.



(...) os órgãos públicos obtêm massivas quantidades de dados pessoais e dados pessoais sensíveis, em virtude da obrigatoriedade da entrega dessas informações pelos cidadãos. Afinal de contas, não é possível adquirir um imóvel ou veículo automotor, ser atendido em hospitais, emitir a Carteira Nacional de Habilitação e o Título de Eleitor, entre outras tantas hipóteses, sem que concedamos nossos dados pessoais. Deveria, assim, haver maior transparência nesses tratamentos, considerando a dicotomia “compulsoriedade” e “atendimento de políticas públicas”.

No entanto, a exceção o tratamento de dados pessoais pelo Estado, ao prever, no art. 4º, III, da lei, que o marco legal em comento não se aplica ao “tratamento de dados pessoais, realizado para fins exclusivos de segurança pública, defesa nacional do Estado ou atividades de investigação e repressão de infrações penais”.

No escopo de realizar o adequado tratamento de dados, incumbe aos entes públicos que forneçam “informações claras e atualizadas sobre a previsão legal, a finalidade, os procedimentos e as práticas utilizadas para a execução dessas atividades, em veículos de fácil acesso, preferencialmente em seus sítios eletrônicos” (art. 23, I, LGPD).

Nos termos do art. 26 da Lei, o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais. Tal situação pode ser ilustrada por meio da Portaria nº 1.384/16 da Receita Federal que “disciplina a disponibilização, pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, de dados não protegidos por sigilo fiscal a órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional”.

Pontua-se a vedação ao Poder Público de transferir a entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso, ressalvados os casos de I) execução descentralizada de atividade pública que exija a transferência, exclusivamente para esse fim específico e determinado, observado o disposto na Lei 12.527/2011; II) em que os dados forem acessíveis publicamente, observadas as disposições desta Lei; III) quando

houver previsão legal ou a transferência for respaldada em contratos, convênios ou instrumentos congêneres ou; mais recentemente incluído na lei, IV) na hipótese de a transferência dos dados objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidade (art. 26, § 1º, LGPD). Sobre o tema, leciona Crespo²⁰:

Nesse sentido, um ponto sensível será a discussão quanto à aceitabilidade, a partir da vigência da LGPD, dos acordos celebrados entre o Poder Público e as instituições financeiras, para disponibilização da base de dados pessoais dos seus servidores, mediante contraprestação pecuniária em favor da própria Administração Pública, como acontece com as chamadas “vendas de folha de pagamento” ou oferecimento dos conhecidos “empréstimos consignados”. Isso porque, como as instituições financeiras utilizarão esses dados apenas para potencializar a oferta de seus produtos financeiros aos servidores, torna-se realmente muito discutível e polêmica a manutenção desta prática frente aos fundamentos e princípios da LGPD, sobretudo, ao se analisar a finalidade do tratamento dos dados pessoais em tais contratos.

Ainda sob o paradigma da centralidade da pessoa do titular dos dados, a lei prevê que a comunicação e o uso compartilhado de dados pessoais de pessoa jurídica de direito público a pessoa de direito privado será informado à autoridade nacional e dependerá de consentimento do titular, excetos nos casos previstos nos incisos I, II, e III do seu art. 27.

No campo da responsabilidade por infrações cometidas pelos órgãos públicos, o art. 31 prescreve que a autoridade nacional de proteção de dados (ANPD) poderá enviar informe com medidas cabíveis para fazer cessar a violação. A ANPD poderá, também, solicitar, de acordo com art. 32, a publicação de relatórios de impacto à proteção de dados pessoais e, por conseguinte, sugerir a adoção de padrões e boas práticas para o saneamento de irregularidades.

Contudo, é preciso observar que nem sempre é possível garantir absoluta estabilidade no sistema de segurança de trata-

²⁰ Ibid., p. 26.



mento de dados em função da constante evolução tecnológica no campo da criminalidade virtual, que, por conseguinte, vulnerabiliza a privacidade e a intimidade dos cidadãos, com o elevado risco de vazamento de informações pessoais e, desencadeando uma macrolesão aos direitos de personalidade e, muitas vezes, patrimonial, de uma coletividade afetada.

Sob essas considerações, sobreleva a importância da verificação de conformidade por parte do detentor dos dados (Poder Público), como forma de prevenir danos aos seus respectivos titulares, a exemplo de iniciativas dos órgãos de controle externo visando ao aperfeiçoamento da gestão pública.

4. A INSTRUMENTALIDADE DO IEG-M NO ESCOPO DE OTIMIZAR A GESTÃO PÚBLICA DOS MUNICÍPIOS DO AMAZONAS

4.1. O TRATAMENTO DE DADOS À LUZ DA LGPD COMO INTERFACE DO COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO

O Estado exerce uma função primordial não somente na consecução do bem comum mediante justiça e ordem pública, mas também na modulação de condutas desejáveis, seja no sancionamento de práticas lesivas à ordem jurídica seja na prevenção danos decorrentes de tais comportamentos.

No âmbito da iniciativa privada, tal fenômeno resvala na crescente preocupação com a integridade da empresa, projetada a adesão e assunção de compromisso empresarial voltado a zelar pela boa imagem da entidade perante o mercado e em reduzir ou mesmo evitar impactos negativos à reputação da empresa. Daí a maior transparência e prestação de contas com o cumprimento de boas práticas para a elevação da confiabilidade da empresa, mediante a utilização da denominada compliance, que nas palavras de Carvalho e Rodrigues²¹, compreende “um conjunto de medidas

21 CARVALHO, Vinicius Marques de; RODRIGUES, Eduardo Frade. Guia para Programa de Compliance: Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial. Ministério da Justiça. Conselho Administrativo de

internas que permite prevenir ou minimizar riscos de violação às leis decorrentes de atividade praticada por um agente econômico e de qualquer um de seus sócios e colaboradores”. Acrescentam os autores²² que:

Por meio dos programas de compliance, os agentes reforçam seu compromisso com os valores e objetivos ali explicitados, primordialmente com o cumprimento da legislação. Esse objetivo é bastante ambicioso e por isso mesmo ele requer não apenas a elaboração de uma série de procedimentos, mas também (e principalmente) uma mudança na cultura corporativa. O programa de compliance terá resultados positivos quando conseguir incutir nos colaboradores a importância em fazer a coisa certa.

Para Araújo (2023, p. 272), o compliance trata-se de uma evolução conceitual de práticas organizacionais associadas à governança corporativa que foram originárias de iniciativas de organização de sistemas, mitigação de riscos e aprimoramento normativo com vistas a promover maior transparência e regulação jurídica.

A trajetória do compliance na esfera pública brasileira se inicia no microssistema jurídico voltado ao combate à corrupção, que expressa a exigência de comportamentos éticos por parte das organizações.

A título de ilustração, é possível identificar as raízes do compliance em diversas algumas legislações brasileiras desta categoria, tais como a Lei 7.492/1986 alcunhada de Lei do Colarinho Branco, que dispõe sobre sanções à prática de crimes contra ordem econômica; a Lei 8.137/1990 que dispõe sobre Crimes contra a Ordem Tributária, Econômica e contra as Relações de Consumo, a qual tipificou como crime a conduta de omitir informação, fraudar a fiscalização tributária, falsificar ou alterar a nota fiscal, elaborar documento falso etc.; e a Lei 8.666/1993, que estabelece normas gerais licitações e contratos administrativos, dispondo de um conjunto de regras e procedimentos voltados a tutela do patrimônio público.

Defesa Econômica, 2016, p. 9.

²² Ibid., p. 9.



Mas foi com a Lei 12.846/2013, denominada Lei Anticorrupção, que o compliance ganhou mais força na ordem jurídica interna, uma vez que prevê, em seu art. 7º, que “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidade e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” será levada em consideração na dosimetria das sanções aplicáveis.

O Decreto 8.420/2015, por sua vez, evidencia a importância do programa de integridade como balizador da análise e aplicação de pena cominadas às condutas irregulares imputadas às empresas. Além disso, dispõe de capítulo próprio (Capítulo V) para tratar exclusivamente sobre o Programa de Integridade, que nos termos do art. 56, consiste “no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes”, com o objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira (art. 56, I) e fomentar e manter uma cultura de integridade no ambiente organizacional (art. 56, II).

Se se considerar que a boa governança pública reverbera os princípios previstos no art. 37 da CF/88, com mais razão podemos afirmar que o compliance no setor estatal deve ganhar destaque e capilaridade para além do combate à corrupção. Isso explica a implementação dos mecanismos e processos avaliativos do padrão ético e profissional do funcionalismo e da qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Ressalte-se que o movimento de compliance vem ganhando cada mais destaque na esfera pública, em virtude da crescente pressão social por maior eficiência e efetividade e rigor na fiscalização exercida sobre as políticas governamentais.

A título de exemplo, cite-se o caso do Tribunal de Contas do Amazonas, que em 2023 instituiu o Sistema de Integridade, por meio da Resolução nº 02/2022, aplicável a todos o quadro funcional da Instituição, bem como a terceiros com os quais se relaciona,

como fornecedores, entidades fiscalizadoras e demais órgãos da Administração Pública, direta e indireta.

Segundo o sítio eletrônico da Corte, o Sistema de Integridade se sustenta sobre diversos pilares que proporcionam um ambiente ético e responsável, quais sejam: ética, governança, transparência, meritocracia, equidade, sustentabilidade, responsabilidade socioeconômica, inovação, prestação de contas e idoneidade profissional.

Como parte do Programa intitulado “Formação para a Cultura de Integridade Pública”, o Órgão de Contas divulgou a cartilha “Integridade no Setor Público”²³, segundo a qual:

A implantação do Programa de Integridade em órgãos públicos vem ao encontro das melhores práticas mundiais no que diz respeito ao combate à corrupção, derivando também de uma necessidade da sociedade brasileira em tornar as relações mais íntegras, com processos e procedimentos claros, transparentes e baseados em metodologias que possibilitem a prevenção, detecção e resposta aos desvios éticos ocorridos no âmbito público.

Considerando os objetivos ínsitos aos programas de integridade (compliance), bem como a emergência do debate e efetividade dos direitos de personalidade no bojo do tratamento de dados pessoais, impõe-se reconhecer ambas as temáticas convergem para a mesma direção: agir em conformidade com as normas aplicáveis à gestão pública.

Tanto é assim, que a LGPD dedicou a Seção II do Capítulo VII ao tema de “Boas Práticas e da Governança”, estabelecendo normas a respeito, tais como o previsto no art. 50 do referido diploma, o qual dispõe que os controladores e operadores, no âmbito de competências, pelo tratamento de dados pessoais, individualmente ou por meio de associações, poderão formular regras de boas práticas e de governança. Embora a redação não imponha a obrigatoriedade da implementação do compliance, o texto da lei

23 TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS. Cartilha TCE-AM 2023: Integridade no Setor Público. 2023, p. 5. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/12/TCE-AM-Cartilha-Integridade-no-Setor-Publico.pdf>. Acesso em 03 jun. 2024.



estabelece elementos mínimos para a construção e aplicação do programa de integridade.

A responsabilidade das instituições estatais não se restringe à correta aplicação dos recursos no escopo de evitar a corrupção, pois, após a edição da LGPD, o poder Público foi instado a atuar em conformidade com a lei, deparando-se com desafios complexos no tratamento de dados pessoais, em razão da dimensão da sensibilidade das informações envolvidas. Nesse diapasão, o referido marco regulatório desempenha um importante papel no aprimoramento da governança estatal, na medida em que estabelece diretrizes e obrigações que garantam a proteção integral dos direitos dos titulares, promovendo uma relação de confiança e transparência entre Estado e cidadãos.

Nesse sentido, vislumbra-se a contribuição da efetividade da LGPD em direção a uma Administração Pública mais responsável, e comprometida com a entrega de resultados socialmente relevantes, na proteção dos direitos dos cidadãos.

4. 2. O PAPEL DO TCE-AM NA PROMOÇÃO DE BOAS PRÁTICAS DA GESTÃO PÚBLICA E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO IEGM

No interesse da consecução desta pesquisa, é preciso buscar uma interpretação teleológica das competências constitucionais do Órgão de controle externo, consoante com o escopo do interesse público que permita uma abordagem jurídico-dogmático capaz de superar a ótica da estrita legalidade do controle externo.

No mister de avaliar a observância do princípio da eficiência, o Tribunal de Contas do tem desempenhado para além da estreita via do controle de legalidade de contas, imiscuindo-se na tarefa de instar os gestores públicos, mediante uma mobilização político-administrativa, para orientar e direcionar o planejamento de políticas públicas e alocação de recursos e esforços para prevenir danos ao erário municipal, a exemplo do expediente intitulado

“Índice de Efetividade de Gestão Municipal” (IEGM). Sobre o tema, leciona Rodrigues²⁴:

O governo brasileiro tem enfrentado mudanças profundas na condução das políticas públicas, que vêm surgindo em decorrência da atual situação econômica do país e seus entes federativos, e, consequentemente, pelas crescentes reivindicações da população. Conforme Silva (2020), o cenário indica a necessidade de uma gestão pública voltada para resultados, cuja análise das necessidades sociais revela forte enfoque na qualidade da prestação dos serviços públicos. Levando em consideração a necessidade de um serviço público moderno, eficiente e efetivo, o Instituto Rui Barbosa [IRB], associação civil sem fins lucrativos fundada pelos Tribunais de Contas brasileiros, criou o Índice de Efetividade da Gestão Municipal [IEGM], em 2014.

Segundo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo²⁵, o referido instrumento foi criado em 2015 para medir a eficiência das 644 Prefeituras paulista. É focado em infraestrutura e processos, por meio da avaliação da eficiência das políticas públicas em sete setores da administração, tais como: saúde, planejamento, educação, gestão fiscal, proteção aos cidadãos (defesa civil), meio ambiente e governança em tecnologia. Desse modo, oferece elementos que subsidiam a ação fiscalizatória do Controle Externo e da sociedade.

Trata-se de um indicador que permite observar quais são os meios utilizados pelos municípios jurisdicionados, os quais devem disponibilizar às Cortes de Contas os dados referentes ao exercício das suas atividades, para propiciar a avaliação da qualidade dos gastos municipais e as políticas governamentais, e a formulação de relatórios objetivos em áreas sensíveis do planejamento público²⁶.

No âmbito do Amazonas, de acordo com o Manual 2018 do IEGM:

24

25

26 São Paulo, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.



O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas adere ao Acordo de Cooperação Técnica e Operacional nº 01/2016, celebrado entre o Instituto Rui Barbosa, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Deste acordo surge a Rede Nacional de Indicadores – REDE INDICON, com a finalidade de compartilhar técnicas e ferramentas de medição de desempenho, boas práticas de gestão pública, bem como fornecer informações estratégicas para definição de ações de fiscalização e Controle Externo. Com a adesão da maioria dos Tribunais de Contas do Brasil, a REDE INDICON inaugura o processo de apuração dos indicadores finalísticos destinados a compor o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), instrumento que visa evidenciar a correspondência das ações dos governos às exigências das comunidades, inicialmente delimitado a sete especialidades:

- Educação - Saúde - Planejamento
- Gestão Fiscal - Meio Ambiente - Proteção das Cidades
- Governança de Tecnologia da Informação.

O mesmo documento assinala que a instrumentalização da ferramenta se dá por meio de questionários eletrônicos, aplicados cada prefeitura do Estado, anualmente, que serão apurados indicadores de eficácia e eficiência capazes de fornecer à sociedade e gestores públicos informações para aferir resultados, e indicar correções de rumos, reavaliação de prioridades e consolidação do planejamento, servindo ainda para o aperfeiçoamento das atividades de fiscalização ao indicar as áreas que merecem maior vigilância e controle²⁷.

O referido questionário aborda diversas temáticas, acompanhada de pontuação, e, recentemente (2024)²⁸ foi atualizado, para contemplar mais uma temática que vem ganhando cada vez mais destaque no debate jurídico e acadêmico: tratamento de dados, mediante os seguintes quesitos:

1. A Prefeitura Municipal regulamentou o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, segundo a LGPD (Lei Federal no 13.709, de 14 de agosto de 2018)?
2. Informe a página eletrônica (link na internet):

27 TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS, op. cit., p. 3-4.

28 Documento obtido junto ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, mediante a apresentação de requerimento, processado sob o n. 010762/2024.

Se não estiver disponível na internet, inserir no campo de resposta o texto XYZ.

3. Os contratos com os prestadores de serviços foram revisados acrescentando cláusula sobre observância da LGPD?

10.0 A Prefeitura Municipal designou um encarregado para o tratamento de dados pessoais (DPO)?

DPO = Data Protection Officer

10.1 Informe a página eletrônica (link na internet), que contenha a identidade e as informações de contato do encarregado:

Se não estiver disponível na internet, inserir no campo de resposta o texto XYZ.

11. A Prefeitura Municipal realizou a avaliação (mapeamento) dos tipos de dados (assessment)?

12. Gostaria de registrar suas impressões, comentários e sugestões a respeito do presente questionário?

12.1. Utilize o espaço abaixo para registrar suas impressões, comentários e sugestões a respeito do presente questionário.

Com a emergência do debate em torno do tratamento de dados à luz da LGPD, assinala-se ainda, que o Tribunal de Contas da União realiza nova ação de controle, em parceria com alguns Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), com vistas a verificar a evolução do cumprimento dos dispositivos da LGPD, pelos órgãos e entidades da Administração Pública. O sítio eletrônico da Instituição²⁹ informa que:

O método utilizado é denominado autoavaliação de controles internos (do inglês Control Self-Assessment – CSA), no qual disponibiliza-se um questionário para que os gestores preencham as respostas que melhor reflitam a situação atual das respectivas organizações com relação à implementação de medidas para assegurar a conformidade com a LGPD, anexando-se as evidências correspondentes.

Cada organização federal, estadual e municipal fiscalizada receberá um link e uma chave de acesso única para responder o questionário online, que ficará disponível até às 23h59 do dia 12/7/2024 (sexta-feira). Após o preenchimento do questionário, os auditores do TCU e dos TCEs analisarão qualitativamente as evidências fornecidas e elaborarão relatórios de feedback, os quais serão, futuramente, encaminhados às organizações auditadas

29 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Fiscalização sobre a implantação dos dispositivos da LGPD na União, nos Estados e nos Municípios. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-de-tecnologia-da-informacao/atuacao/fiscalizacoes/auditoria-sobre-lgpd/>. Acesso em 06 jun. 2024.



Com efeito, embora seja salutar a ampliação do IEG-M na forma acima mencionada, impõe-se considerar que certamente os municípios jurisdicionados do Órgão de Controle Externo Amazonense deverão enfrentar a complexa missão de implementar os dispositivos da LGPD, que demandam pessoal qualificado para operar o tratamento de dados dos cidadãos. Muitos deles sequer contam com uma cobertura qualificada de serviços de internet, que dificulta ainda mais a execução de expedientes correlacionados.

Noutro giro, pondere-se que tais dificuldades não pode servir de obstáculo à efetividade da lei, sob pena de vulnerar ainda mais os direitos dos indivíduos ante a crescente evolução das ferramentas tecnológicas/virtuais/digitais que impulsionam a sofisticação da delituosidade virtual envolvendo fraudes com o uso de informações pessoais.

À luz das referências internacionais, pontua-se que o instituto se encontra alinhado aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) de 2015, plano de ação sugerido pela Organização das Nações Unidas, também denominado de Agenda 2030, em que foram sistematizados em 17 metas. Destaca-se a ampla convergência entre o indicador e o pacto global, na medida em que dos 17 ODS, 9 (nove) estão contemplados no IEGM.

Com inserção da temática do tratamento de dados dentre os diversos indicadores de conformidade com as normas, é possível afirmar que o IEGM se expressa como uma ferramenta própria dos programas de integridade (compliance), erigindo Tribunal de Contas da União como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública e, portanto, como instituição estratégica para reafirmação da democracia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle externo sobre a Administração Pública, exercido pelo Poder Legislativo, por meio do Tribunal de Contas, constitui instrumento de cidadania ativa, e garantia da consecução do

interesse coletivo sobre o constante monitoramento dos cofres públicos, essenciais ao processo de afirmação e fortalecimento da democracia.

Desponta, assim, a necessidade melhor compreender a atuação desta Entidade, bem como trazer à lume o aprofundamento do debate acerca do fortalecimento de mecanismos vocacionados à otimização e a eficiência alocativa das receitas municipais, que antes devem ser analisadas à luz da sua própria da tipologia do controle-cooperação entre as instituições e os gestores públicos.

Os desafios da modernidade têm levado as Instituições Públicas a se reinventar na busca do interesse público mais comprometida com a entrega de resultados socialmente relevantes aos cidadãos, e o caminho percorrido ou a ser percorrido mediante aplicação de fórmulas rígidas de fórmulas engessadas, atentando-se para uma abordagem mais disruptiva, para além do pendore mecanicista e linear que moldou crenças e paradigmas das bases jurídicas, de sorte a combinar eficiência, segurança e bem-estar da coletividade, por uma visão mais ampliada da prevenção de danos.

Nesse sentido, é preciso superar os cânones sobre as quais se sustentam a visão tradicional do controle formalista, pautada pela visão míope do princípio da legalidade e do interesse público para, assim, alçarmos ao novo paradigma de uma Administração Pública que atue em conformidade com os padrões de eficiência comumente atribuídos à iniciativa privada.

Desde o advento da Constituição Federal de 1988 até as mudanças engendradas pela nova ordem digital, observa-se um gradual aprimoramento da atuação estatal voltada a reafirmar a promoção mais abrangente do interesse público, sobretudo na otimização dos instrumentos de controle preventivo da gestão pública.



O papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas como indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão públicas da Administração Pública Estadual e Municipal reflete a postura estatal mais atenta às mudanças dos ventos, para voltar-se às exigências de novos parâmetros de atuação.

Daí a relevância de iniciativas como a implementação do IEGM, mecanismo vocacionado a auxiliar as análises das contas públicas, a efetividade das políticas públicas desenvolvidas pelos gestores, fornecendo informações que subsidiam a ação fiscalizatória e mede a qualidade dos gastos municipais e estaduais, visando, em última instância, elucidar, ao longo do tempo, se a execução dos objetivos estratégicos estabelecidos pelas instituições públicas estão sendo alcançados sob o paradigma do interesse social.

Os órgãos que integram a Administração Pública Manauara já vêm sendo instada à avaliação e fiscalização da Corte de Contas mediante a aplicação de formulário que objetiva coletar dados dos diversos setores estatais (educação, saúde, tecnologia da informação, meio ambiente, defesa civil, planejamento e gestão fiscal), para subsidiar a formulação de relatórios acerca da correspondência das ações e políticas executadas às exigências da coletividade.

Importante assinalar, que embora seja salutar a medida em foco, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas certamente enfrentará desafios na implementação do IEGM nos municípios do interior, considerando que em muitos deles carecem de estrutura e pessoal qualificado para levar a cabo as normas previstas na LGPD, mormente pela ausência de uma satisfatória cobertura dos serviços de internet, e para efetivar outros indicadores que integram a avaliação da eficiência da governança do Poder Executivo.

Por fim, em que pese os desafios que despontam no horizonte dos Municípios amazonenses, é inarredável reconhecer a importância da implementação dos dispositivos da LGPD em toda



extensão do estado, ainda que forma gradual, sob pena de desvirtuamento do caráter obrigatório e geral do próprio IEGM.

REFERÊNCIAS

ACHKAR, Azor El. O controle externo operacional no saneamento básico. Revista Técnica dos Tribunais de Contas, Belo Horizonte: Fórum, 2011, v. 1, p. 311-335.

ARAÚJO, Érika Alves de. Medidas de Compliance e Integridade no Combate à Corrupção no âmbito da Lei nº 14.133/2021. Revista MBA Relações institucionais, governamentais e compliance: disciplina de contratos administrativos de qualidade. Rosanila Maria de Britto Feitoza e Kleilson Frota Sales Mota, Manaus, TCE-AM, 2023, 355 p.

AZEVEDO, Pedro Henrique Magalhães. Do controle à cooperação: análise da competência pedagógica dos Tribunais de Contas como meio de aprimoramento da gestão pública. Dissertação de Mestrado. Curso de Mestrado em Administração Pública, Fundação João Pinheiro por meio da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2017.

AMAZONAS. Tribunal De Contas Do Estado Do Amazonas. Cartilha TCE-AM 2023: Integridade no Setor Público. 2023. Disponível em: <https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/12/TCE-AM-Cartilha-Integridade-no-Setor-Publico.pdf>. Acesso em 03 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Fiscalização sobre a implementação dos dispositivos da LGPD da União, nos Estados e nos Municípios. Disponível: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-de-tecnologia-da-informacao/atuacao/fiscalizacoes/auditoria-sobre-lgpd/>. Acesso em 28 jun. 2024.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 5, n. 47, jan. 2005.

CARVALHO, Vinicius Marques de; RODRIGUES, Eduardo Frade. Guia para Programa de Compliance: Orientações sobre estruturação e benefícios da adoção dos programas de compliance concorrencial. Ministério da Justiça. Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2016 Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-docade/guia-compliance-versao-oficial.pdf>. Acesso em 30 mai. 2024.

COSTA, Agnaldo da Luz; LEITE, Luiz Celso; BEZERRA, Paulo Sérgio Alves; GAIA, Raimundo Nonato Demétrio O controle externo das contas públicas: tendências atuais. 2003. 47 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Curso de Mba em Gestão e Políticas Públicas, Fundação Getúlio Vargas, Macapá, 2003. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/control-externo-das-contas-publicas-tendenciasatuais-o.htm>. Acesso em 20 mar. 2024.



CRAVO, Daniela Copetti. Perspectivas Gerais sobre Direitos do titular dos Dados no Poder Público. Lei Geral de Proteção de Dados e o poder público / organizadores: Daniela Copetti Cravo; Daniela Zago Gonçalves da Cunda; Rafael Ramos. – Porto Alegre: Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena; Centro de Estudos de Direito Municipal, 2021.

CRESPO, Marcelo. Proteção de Dados Pessoais e o Poder Público: Noções Essenciais. Lei Geral de Proteção de Dados e o poder público / organizadores: Daniela Copetti Cravo; Daniela Zago Gonçalves da Cunda; Rafael Ramos. – Porto Alegre: Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena; Centro de Estudos de Direito Municipal, 2021.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 32.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GONÇALVES, Fernando. A Função do Controle diante da nova realidade do Estado. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, n. 67, p. 51-71, jan./mar. 1996.

HELLER, Gabriel. Jurisdição e fiscalização do Tribunal de Contas: estudo comparado do controle externo no Brasil e na Espanha. Os avanços do Tribunais de Conta nos 30 anos da Constituição Federal de 1988. Wilber Carlos dos Santos Coimbra (org.) Porto Velho: TCE- RO, 2018, p. 17-35.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 31ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira; FERNANDES, Victor Oliveira. Constitucionalismo digital e jurisdição constitucional: uma agenda de pesquisa para o caso brasileiro. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 16, n. 1, p. 1-33, out. 2020.

LIMA, Cíntia Rosa Pereira (Coord). Comentários à lei geral de proteção de dados: Lei. 13.709/2018, com alteração da Lei 13.853/2019. São Paulo: Almedina, 2020.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. Direito financeiro. – São Paulo: Saraiva, 2015.

RODRIGUES, Maria Clara Ismael. Relação entre o IEGM e o Parecer Prévio das Prestações de Contas dos Municípios pelo TCE/RN. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na Curso de Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília (UnB), Brasília-DF, 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Manual do Índice de efetividade da gestão municipal. São Paulo: TCE, [2014]. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/manual-iegm-tcesp_0_0.pdf. Acesso em 1 jul. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Manual IEG-M 2023. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/publicacoes/manual-ieg-m-2023>. Acesso em 30 jun. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas Do Estado De São Paulo. Índice de Efetividade da Gestão Municipal. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/>



pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero. Acesso em 05 jun. 2024.

SILVA, José Afonso. Direito Constitucional Positivo. 40ª ed. São Paulo: Editora. Malheiros Editores, 2017



Plataforma de Dados para Automação das Análises de Prestação de Contas: Uma Proposta de Arquitetura para os Tribunais de Contas.

Por **Sheila da Nóbrega Silva**¹

Resumo: Este artigo tem o objetivo de propor uma arquitetura para construção de uma plataforma baseada em dados para automatizar a análise das prestações de contas pelos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs). Atualmente, há um intenso debate sobre a iminente era da Inteligência Artificial (IA), onde os dados são os principais responsáveis pela evolução das máquinas. Os TCEs, com os dados das prestações de contas dos entes estaduais e municipais, são guardiões de vastos volumes de informações, o que lhes permite explorar novas fronteiras na análise e interpretação desses dados. Este trabalho apresenta uma arquitetura que pode servir de referência neste momento, em que as aplicações de tecnologia voltadas para análises de prestação de contas precisam ser desenvolvidas a partir da construção ou evolução de uma plataforma baseada em dados e nas questões que poderão ser respondidas a partir desses dados. As questões relacionadas à viabilidade e aos desafios a serem superados para a implantação eficaz da plataforma também são discutidas.

Palavras-chaves: Plataforma baseada em dados; Tribunal de Contas Estadual; Inteligência Artificial.

Abstract: This article aims to propose an architecture for developing a data-driven platform to automate the analysis of accounts by State Courts of Accounts (TCEs). Currently, there is an intense debate about the imminent era of Artificial Intelligence (AI), where data is primarily responsible for the evolution of machines. The TCEs, with data from the accounts of state and municipal entities, are guardians of vast volumes of information, allowing them to explore new frontiers in data analysis and interpretation. This work presents an architecture that can serve as a reference at this moment, where technology applications aimed at account analysis need to be developed based on the construction or evolution of a data-driven platform and the questions that can be answered from this data. Additionally,

¹ Doutora em Ciência da Computação pela Universidade Federal do Amazonas. Auditora Técnica de Controle Externo – TI do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: sheila.nobrega@tce.am.gov.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3282-1447>

issues related to the feasibility and challenges to be overcome for the effective implementation of the platform are discussed.

Keywords: Data-Driven Platform; State Court of Account; Artificial Intelligence.

INTRODUÇÃO

A prestação de contas apresentada pelos gestores públicos aos tribunais de contas é um processo crítico na administração pública, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira adequada e conforme as regulamentações. O Art. 71 da Constituição Federal Brasileira de 1988 detalha um conjunto de responsabilidades que essas instituições devem fiscalizar, abrangendo áreas como contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e, mais recentemente, ambiental. Essas competências são essenciais para garantir a transparência e a eficiência na utilização dos recursos públicos. Além disso, a fiscalização minuciosa dessas áreas permite identificar e corrigir possíveis irregularidades, assegurando que os recursos sejam aplicados de maneira adequada e conforme os princípios constitucionais.

Para cumprir suas responsabilidades constitucionais de forma mais eficaz, os Tribunais de Contas têm adotado tecnologias que aprimoram a coleta e análise de dados. A automação desses processos permite que os auditores se concentrem em tarefas mais complexas, melhorando a qualidade das instruções processuais. Aquino et al. (2021)² realizaram um estudo onde relatam a adesão dos Tribunais de Contas aos sistemas de coleta de dados (SCDs) financeiros nos anos de 1994 a 2020. Este estudo mostra que grande parte dos tribunais adotou o Sistema ACP (Auditor de Contas Públicas) como sistema de coleta de dados e seguiram com evoluções construindo seus próprios sistemas. Segundo Reis et al. (2015)³ a implementação de infraestruturas digitais de coleta

2 AQUINO, A. C. (2021). Enraizamento de infraestruturas digitais de coleta de dados pelos Tribunais de Contas. *Revista Contabilidade & Finanças*, 46-62.

3 REIS, A. F. (2015). Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais - um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 231-251.



de dados pelos Tribunais de Contas trouxe maior agilidade e confiabilidade nas análises realizadas. Azevedo et al. (2020)⁴ complementam essa visão destacando outros benefícios como uma maior automação e precisão das análises das prestações de contas.

As Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público, no item 39 do Princípio 5, mencionam que “Os Tribunais de Contas devem implementar medidas voltadas à gestão de informações estratégicas, usando, por exemplo, ferramentas de inteligência e de tratamento de grandes massas de dados com uso intensivo de tecnologia da informação” (NBASP2015)⁵. Esta orientação ressalta a importância da adoção de tecnologias avançadas para aprimorar a capacidade de análise e fiscalização dos Tribunais de Contas. A aplicação de IA em auditorias públicas tem se mostrado eficaz na identificação de fraudes e corrupções. Bitencourt et al. (2023)⁶ apresentam um estudo com um levantamento do estado da arte do uso de IA nos órgãos de controle de contas públicas. Várias iniciativas estão sendo implementadas pelos TCEs com a aplicação de diferentes técnicas de IA em problemas específicos do controle externo, para detectar indícios de fraudes e corrupção em compras públicas (Menezes, 2022)⁷, atos de pessoal (de Lima Pereira, 2023)⁸ e em transferências voluntárias (Carvalho, 2021)⁹.

O Tribunal de Contas da União (TCU) lançou a plataforma LabContas (Laboratório de Informações de Controle) composta de diversas bases de dados relevantes para o exercício das atividades de controle externo (Desordi, 2020)¹⁰. Esta plataforma possibilita o cruzamento de dados e uso de técnicas de análises de dados pelos Tribunais de Contas com acessos homologados. Entretanto o acesso ainda é restrito às áreas de informações estratégicas dos Tribunais de Contas.

4 AZEVEDO, L. D. A. B. A. J. D. S. & D. F. J. M. (2022). O uso da inteligência artificial nas atividades de controle governamental. , 2. s.l.:Cadernos Técnicos da CGU, 2020.

5 Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/>

6 BITENCOURT, C. M. & Martins, L. H. N.(2023). A inteligência artificial nos órgãos constitucionais de controle de contas da administração pública brasileira. Revista de Investigações Constitucionais, pp. 1-41.

7 MENEZES, A. P. (2022). Inteligência artificial para identificação de indícios de fraude e corrupção em compras públicas no TCU. Revista Debates em Administração Pública-REDAP, v. 3, n. 2.

8 DE LIMA PEREIRA, F. C. (2023). Implantação do Business Intelligence como ferramenta de auxílio à auditoria de despesas com pessoal no Controle Externo do Tribunal de Contas de Roraima. In Anais do XI Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico. SBC, pp. 248-260.

9 CARVALHO, S. S. (2021). Impacto da inteligência artificial na atividade de auditoria: equacionando gargalos nos repasses da união para entes subnacionais. Cadernos de Finanças Públicas.

10 DESORDI, D. &. (2020). A inteligência artificial e a eficiência na administração pública. Revista de Direito, 12(02), pp. 01-22.

Com os dados de prestações de contas dos entes estaduais e municipais, os Tribunais de Contas estaduais são guardiões de grandes volumes de informações, o que lhes permite explorar novas fronteiras na análise e interpretação desses dados. Para aproveitar esses dados de forma célere e eficiente, é necessária uma plataforma robusta e integrada que facilite a automatização das análises. Diferente dos trabalhos encontrados na literatura, propomos uma arquitetura geral para uma plataforma baseada em dados que pode ser construída de forma incremental para a análise prestação de contas de forma integrada, que une ferramentas analíticas e técnicas de inteligência artificial para identificar inconsistências, riscos, indícios de irregularidades e garantir a conformidade com os normativos aplicáveis. Esta plataforma é a base para o uso efetivo de dados pelos servidores que atuam no controle externo e para a realização de análises mais complexas, assegurando a atuação do tribunal no futuro, cada vez mais próximo, onde a inteligência artificial e o aprendizado de máquina estão presentes nas rotinas de trabalho do controle das contas públicas.

Este artigo está organizado da seguinte forma: a seção Definições e Conceitos Fundamentais aborda os conceitos e tecnologias utilizados; a seção Metodologia descreve os métodos e técnicas empregados; a seção Arquitetura detalha os componentes da plataforma de dados; a seção Viabilidade e Desafios discute aspectos relacionados à utilização da arquitetura de dados e os obstáculos enfrentados; e, por fim, a seção Conclusão analisa os resultados que podem ser obtidos a partir da utilização da arquitetura proposta.

1. DEFINIÇÕES E CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Nesta seção, são apresentadas as definições e os conceitos fundamentais necessários para a compreensão das propostas e metodologias discutidas neste artigo. As principais definições incluem:



1.1. DADOS E PLATAFORMA DE DADOS

O termo dados refere-se a informações coletadas e armazenadas que são utilizadas para realizar análises com o objetivo de demonstrar algo ou tomar alguma decisão. Os dados podem ter como origem diversas fontes e podem ser estruturados, como campos específicos de contratos (por exemplo, cnpj do credor, valor do contrato), licitações e outros registros administrativos, ou não estruturados, que são os textos livres, imagens, vídeos e outros tipos de arquivos multimídia. Esses dados são essenciais para a fiscalização e controle da gestão pública por serem usados como evidências dos atos administrativos e seus impactos na sociedade. No contexto de uma plataforma baseada em dados, como a proposta neste artigo, os dados são coletados, armazenados, processados e analisados para confirmar regularidades, identificar padrões, tendências e anomalias que possam indicar irregularidades ou melhorias na gestão pública.

1.2. ANALYTICS E BIG DATA

O termo analytics refere-se ao processo de coleta, processamento, análise e interpretação de dados para obter respostas a questões que podem ajudar na tomada de decisões. Envolve diversas técnicas e ferramentas para examinar grandes conjuntos de dados (big data) e identificar padrões, tendências e relacionamentos que possam não ser aparentes de outra forma (Gandomi, 2015)¹¹. O objetivo principal do analytics é transformar dados brutos em informações que possam resultar em melhoria no desempenho do serviço público, aperfeiçoando as operações e trazendo resultados efetivos para a sociedade. Quando o trabalho é realizado a partir de uma grande base de dados que para realizar o processamento desses dados são necessários computadores de alto poder de processamento e memória, esse grande volume de dados é chamado de Big data.

11 GANDOMI, A. &. (2015). Beyond the hype: Big data concepts, methods, and analytics. *International journal of information management*, 35(2), pp. 137-144.

1.3. INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

A Inteligência Artificial (IA) é a capacidade que uma máquina tem de imitar habilidades semelhantes às humanas como é o caso do raciocínio, a aprendizagem e a criatividade. A IA envolve uma vasta gama de tecnologias, a seguir serão tratados alguns conceitos importantes para o entendimento da arquitetura proposta.

1.3.1. APRENDIZADO DE MÁQUINA

O aprendizado de máquina (AM) é um subcampo da IA que se concentra no desenvolvimento de algoritmos que permitem aos sistemas aprenderem e melhorar automaticamente a partir de dados, sem terem sido programados diretamente (Yaser S. Abu- Mostafa, 2012)¹². Para ocorrer o aprendizado as máquinas são treinadas com amostras de dados em quantidade suficiente para elas aprenderem e depois conseguirem generalizar o aprendizado. Considere uma amostragem de dados com várias informações de servidores ativos (lotações, carga horárias, cargos etc.), onde já sabemos previamente por meio de um campo chamado “acumula_cargo” se cada servidor acumula cargo ou não (“acumula_cargo” é um campo com valores sim ou não, que são os rótulos que indicam o alvo do aprendizado da máquina, ou seja, o que se deseja que a máquina consiga estimar ou predizer). Sem que haja uma programação explícita indicando as regras para acúmulo de cargo, o algoritmo consegue gerar um modelo, a partir do treinamento feito com os dados informados, de tal forma que quando for apresentado os dados de um novo servidor ativo (que não fazia parte da base de dados de treinamento), é possível aplicar este modelo e predizer com algum grau de assertividade se o novo servidor acumula cargo ou não. Esse tipo de aprendizado é chamado de aprendizado de máquina supervisionado. O aprendizado de máquina não-supervisionado é aplicado quando não possuímos os dados rotulados na

12 YASER, Abu-Mostafa S.; Magdon-Ismail, Malik; Lin, Hsuan-Tien (2012). Learning From Data. AMLBook.



entrada, ou seja, não temos uma variável alvo conhecida previamente, e o algoritmo, por meio de técnicas de clusterização, tenta identificar padrões e agrupar dados com características similares. É utilizando técnicas estatísticas e ciência da computação para criar modelos preditivos e descritivos baseados em dados que esses modelos, chamados de modelos de aprendizado de máquina, melhoram continuamente com a adição de novos dados, permitindo análises mais precisas e relevantes ao longo do tempo.

1.3.2. PROCESSAMENTO DE LINGUAGEM NATURAL

O Processamento de Linguagem Natural (NLP) é a área da IA preocupada com o entendimento da linguagem humana. Compreender e contextualizar uma frase são um dos muitos desafios desta área. Na última década, com o aumento do poder de processamento de dados e o enorme volume de informações geradas e disponibilizadas na internet, os modelos chamados LLMs (Modelos de Linguagem de Grande Escala) levaram o entendimento da máquina em relação ao contexto a um nível sem precedentes (Devlin, 2018)¹³. Esses modelos utilizam arquiteturas avançadas para capturar nuances da linguagem, permitindo uma compreensão mais próxima da humana. As LLMs são capazes de realizar muitas tarefas complexas de processamento de linguagem, como tradução automática, resumo de textos, resposta a perguntas, geração de texto, análise de sentimentos, entre outras. A capacidade desses modelos de aprender e generalizar a partir de grandes quantidades de dados textuais os torna ferramentas poderosas para aplicações que requerem uma compreensão mais assertiva do contexto e do significado das palavras.

1.3.3. IA GENERATIVA

A IA Generativa, como o próprio nome indica, é uma IA mais criativa capaz de criar letras de músicas, imagens e textos

13 DEVLIN, J. C.-W. (2018). BERT: Pre-training of Deep Bidirectional Transformers for Language Understanding. arXiv.

com base em padrões aprendidos a partir de grandes volumes de dados. Utilizando modelos avançados, a IA Generativa pode produzir conteúdos novos e originais que imitam o estilo e a estrutura dos dados de treinamento (Goodfellow, 2014)¹⁴. Os avanços da IA Generativa obtidos com as LLMs vem contribuindo para a sua adoção em assistentes virtuais mais inteligentes que conseguem entender o contexto e responder de maneira mais natural e intuitiva às necessidades passadas de forma simples pelas pessoas. Um exemplo prático da aplicação dessa tecnologia é o ChatTCU, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), destinado a auxiliar os auditores em diversas tarefas. O ChatTCU permite acesso a jurisprudência, serviços administrativos e sumarização de documentos (da Silva et al., 2024)¹⁵.

A aplicação de IA tem se revelado um avanço irreversível para auxiliar no trabalho dos servidores que analisam prestações de contas para fins de instrução processual

1.3.4. APLICAÇÃO DE TÉCNICAS DE IA E APRENDIZADO DE MÁQUINA EM ANALYTICS

Os termos inteligência artificial, analytics e aprendizado de máquina estão inter-relacionados. A integração dessas tecnologias permite que os órgãos de controle sejam capazes de manipular grandes volumes de dados e, utilizando técnicas avançadas de aprendizado de máquina descobrir padrões complexos e relações não óbvias em grandes conjuntos de dados, proporcionando achados mais relevantes e precisos nos três tipos de análises a seguir:

- **Análise Preditiva:** Utiliza algoritmos de aprendizado de máquina para prever tendências futuras com base em dados históricos. Por exemplo, prever o valor de reforço de empenho em determinado exercício.
- **Análise Descritiva:** Pode ser aprimorada com técnicas de processamento de linguagem natural para analisar grandes volumes de textos e gerar classes que possam ser relevantes para um determi-

¹⁴ GOODFELLOW, I. P.-A.-F. (2014). Generative Adversarial Nets. 2672-2680. Advances in Neural Information Processing Systems, 27.

¹⁵ DA SILVA, E. H. (2024). ChatTCU. Revista do TCU, 153, 19-45.



nado contexto, como por exemplo, classificar denúncias a partir do texto livre.

- **Análise Prescritiva:** Utiliza algoritmos de otimização e aprendizado por reforço, que são subcampos do aprendizado de máquina, para recomendar ações que aperfeiçoem os resultados desejados, como, por exemplo, a alocação de policiais por região e o impacto na redução dos índices de criminalidade.

2. METODOLOGIA

A metodologia descrita a seguir para a proposta da arquitetura da plataforma foi aplicada no próprio TCE/AM, que serviu de base para a proposição de uma arquitetura por possuir um sistema de coleta bem sedimentado, com sistema de coleta de dados dos jurisdicionados e sistema de processos e julgamentos eletrônicos implantados há mais de dez anos. Para desenvolver uma proposta de arquitetura para uma plataforma de dados voltada para a análise das prestações de contas públicas, foram realizados os seguintes levantamentos de dados: (1) Levantamento dos dados de remessas dos órgãos jurisdicionados: Esta etapa envolveu a identificação dos dados enviados pelos órgãos jurisdicionados ao TCE/AM. O objetivo foi determinar quais dados precisariam estar na plataforma para possibilitar análises rápidas e informativas por meio de ferramentas de BI (Business Intelligence). O objetivo foi facilitar o acesso a informações analíticas de forma rápida e eficiente, melhorando a capacidade de fiscalização e controle. (2) Análise do fluxo de dados dos sistemas internos de trâmites processuais: Foi realizada uma análise detalhada do fluxo de dados dentro dos sistemas internos do TCE/AM, incluindo os sistemas de tramitação processual e de julgamento eletrônico. O foco foi identificar dados importantes para as análises das prestações de contas que fazem parte dos dados internos, como tempo de permanência do processo no setor, tramitações, resultado do julgamento, recomendações em outros processos do mesmo órgão sendo fiscalizado, entre outros. O principal objetivo era acompanhar e monitorar os estoques processuais, controlar os prazos prescricionais e fornecer dados estratégicos para uso interno, aumentando a produtividade na exe-

cução das instruções processuais e com isso trazendo mais celeridade. (3) Levantamento das necessidades de dados externos: Foi realizado um levantamento das necessidades de dados externos que poderiam complementar as análises do TCE/AM. Isso incluiu a identificação de fontes externas relevantes, como dados de outros órgãos de controle, instituições governamentais, dados abertos e dados de instituições privadas. O principal objetivo aqui era atender as áreas de controle externo enriquecendo as análises e fornecendo uma visão mais completa e precisa da gestão pública, integrando dados externos relevantes que complementem as informações internas. (4) Levantamento das Necessidades de Dados para Implantação dos Indicadores do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC)¹⁶: Esta etapa envolveu a identificação das necessidades de dados específicos para a implementação dos indicadores de desempenho definidos pelo MMD-TC. Foi identificado que alguns sistemas internos precisariam começar a registrar novos dados para que, no futuro, esses dados pudessem ser integrados à plataforma e utilizados na geração dos indicadores. O objetivo é assegurar que a plataforma seja capaz de gerar indicadores de desempenho precisos e relevantes, alinhando-se às melhores práticas de governança e controle público. Esses levantamentos foram essenciais para propor uma arquitetura de dados que pudesse ser construída de forma gradual, atendendo às necessidades específicas do TCE/AM e servindo como modelo para outros Tribunais de Contas que desejam aprimorar suas capacidades de fiscalização e controle.

Os mecanismos usados para o levantamento realizado foram consultas aos manuais de remessa de dados disponibilizados pelos tribunais aos jurisdicionados, os manuais de operação dos sistemas de coleta de dados e sistemas internos, conversas com especialistas em diversas matérias auditadas pelo controle externo e acesso ao planejamento de evolução dos sistemas internos e externos realizado pela Secretaria de Tecnologia de Informação do TCE/AM.

16 Disponível em: https://qatc.atricon.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Manual-de-Procedimentos-MMD-TC_ver-sao-1.0_11.03.2024.pdf



3. ARQUITETURA

A arquitetura ilustrada na Figura 1 esquematiza um sistema integrado de processamento de dados para um tribunal de contas. O fluxo operacional inicia-se com a ingestão de múltiplas fontes de informação, abrangendo prestações de contas anuais e mensais provenientes de jurisdicionados, bem como dados internos gerados pelo próprio tribunal e dados externos coletados de outros órgãos de controle e instituições. Subsequentemente, o sistema emprega uma série de tecnologias avançadas, como APIs, ferramentas de ETL (Extração, Transformação e Carga), análises estatísticas e inteligência artificial, para processar e analisar os dados. O processo culmina na geração automatizada de relatórios de auditoria, apoiado por uma plataforma de dados que gerencia o armazenamento e a manipulação das informações em suas múltiplas etapas de transformação. Os dados a serem coletados para dentro da plataforma foram categorizados em quatro grupos permitindo a implantação incremental conforme os objetivos e prioridades de cada órgão. A seguir, será detalhada cada uma das quatro etapas fundamentais que compõem essa arquitetura.

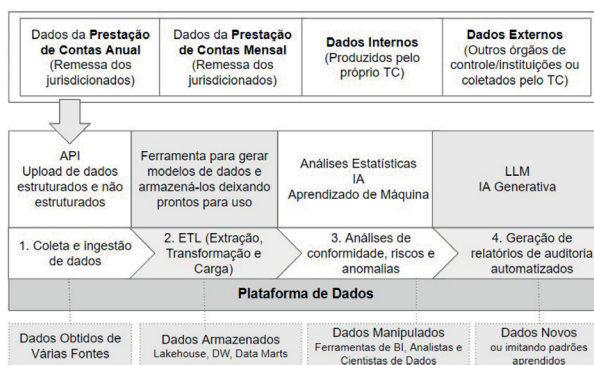


Figura 1 – Arquitetura proposta para automação das análises das prestações de contas dos Tribunais de Contas.

3.1. COLETA E INGESTÃO DE DADOS

A coleta de dados é o primeiro passo no processo e envolve a extração de dados de diversas fontes, incluindo dados de prestação de contas anual e mensal (remetidos pelos jurisdicionados), dados internos produzidos pelo próprio Tribunal de Contas, e dados externos obtidos de outros órgãos de controle ou instituições. A coleta e análise sistemática dos grupos de dados permitem aos Tribunais de Contas realizarem auditorias mais completas e detalhadas, promovendo uma gestão pública transparente e eficiente. A coleta pode ser realizada a partir de cargas de dados estruturados e não estruturados ou por meio de API, uma interface de integração entre sistemas, fazendo a integração contínua com os sistemas de informação dos órgãos fiscalizados e órgãos de controle. Os grupos de dados são detalhados a seguir com a indicação de listas, não exaustivas, dos dados a serem coletados.

3.1.1. DADOS INTERNOS

São dados coletados internamente pelos Tribunais de Contas de várias áreas e são úteis para a execução das auditorias, análise de conformidade, e tomada de decisões. A Figura 2 ilustra os grupos de dados internos relevantes para o controle externo:

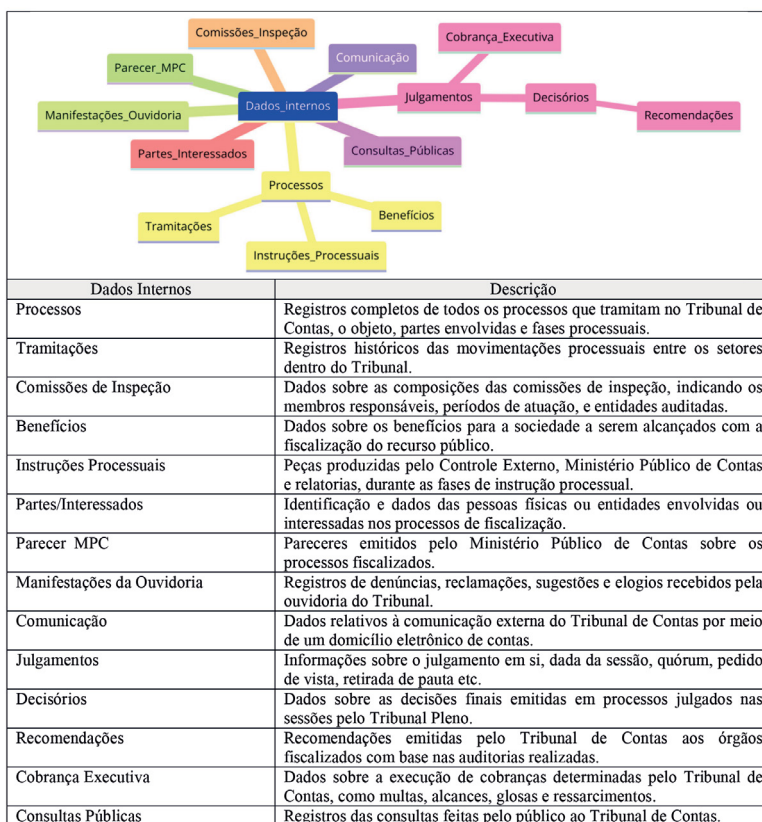


Figura 2 – Diagrama dos dados internos.

3.1.2. DADOS DE REMESSAS DOS ÓRGÃOS JURISDICIONADOS

São dados remetidos pelos diversos órgãos públicos aos Tribunais de Contas e incluem uma ampla gama de informações financeiras, orçamentárias, patrimoniais, operacionais e de pessoal. A coleta e a integração adequadas desses dados permitem uma análise detalhada e eficiente, facilitando a detecção de irregularidades e a garantia da conformidade com as normas legais e regulamentares. Adicionalmente a remessa da prestação de contas anual, a Figura 3 detalha outros grupos de dados de remessa que devem ser coletados e integrados na plataforma.

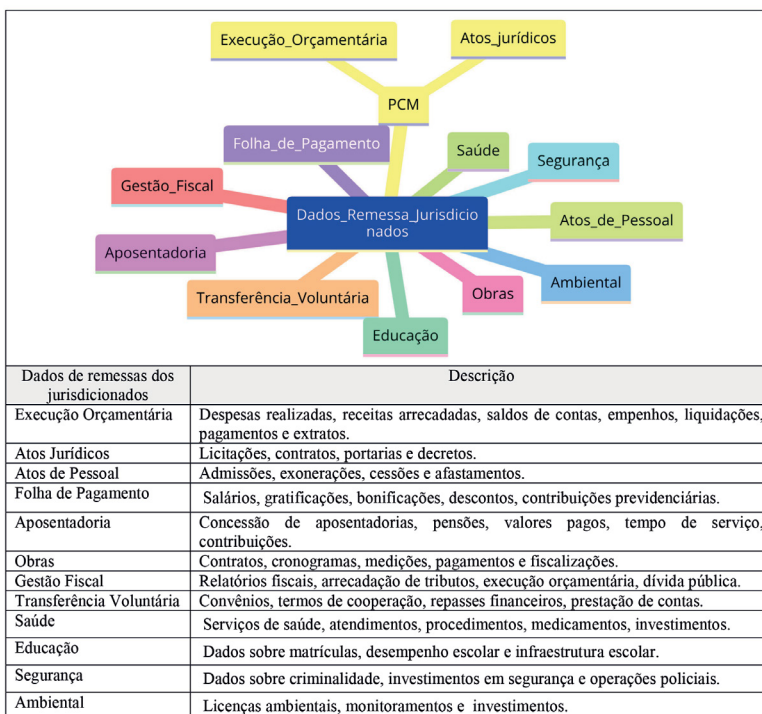


Figura 3 – Diagrama dos dados das remessas dos jurisdicionados.

3.1.3 DADOS EXTERNOS

Os dados externos, além de complementarem as informações internas, ampliam a capacidade de fiscalização uma vez que a integração de dados de diferentes fontes oferece uma visão mais completa e detalhada das operações dos entes auditados. O uso de diferentes fontes é muito útil para detecção de padrões e anomalias que podem não ser tão evidentes utilizando uma única fonte de dados. Também é importante no processo de validação dos dados, possibilitando a automatização de conferência para garantia da consistência e integridade dos dados. A Figura 4 apresenta os principais grupos de dados externos que devem estar disponíveis na plataforma.

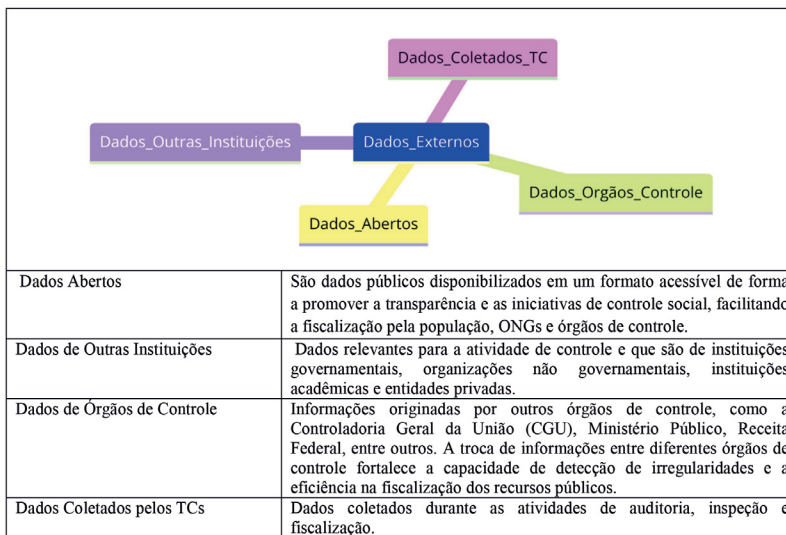


Figura 4 – Diagrama dos dados externos.

3.2. ETL E A IMPORTÂNCIA DAS FEATURE STORES NA AUDITORIA DE CONTAS PÚBLICAS

Os dados coletados passam por um processo de ETL¹⁷, conforme exemplificado na Tabela 1, onde são extraídos de suas bases de dados ou sistemas originais, transformados para garantir qualidade, consistência e conformidade, e finalmente carregados na plataforma de dados. Durante a transformação, os dados são limpos, normalizados e enriquecidos para garantir que estejam prontos para análise (Kimball, 2004)¹⁸. Ferramentas específicas são utilizadas para gerar modelos de dados e armazená-los de maneira que os dados fiquem prontos para uso. Esta etapa assegura a qualidade e consistência dos dados, tornando-os adequados para análises futuras. Nesta etapa, a criação de feature store¹⁹ é de grande

17 ETL (Extração, Transformação e Carga) é um processo em gerenciamento de dados que envolve a coleta de informações de diversas fontes (Extração), a modificação e limpeza desses dados para adequá-los a um formato específico ou padrão (Transformação), e finalmente a inserção desses dados processados em um sistema de destino, como um data warehouse (Carga).

18 KIMBALL, R. S. (2004). The Data Warehouse ETL Toolkit: Practical Techniques for Extracting, Cleaning, Conforming, and Delivering Data. Wiley.

19 É um repositório centralizado onde se armazenam, gerenciam e servem as "features" (características ou atributos) que serão utilizadas em modelos de aprendizado de máquina, aplicações ou pelos próprios usuários.



importância para atender tanto os auditores, quanto outros órgãos de controle e, também, áreas de inteligência que trabalham com modelagens mais sofisticadas dos dados usando técnicas de inteligência artificial e aprendizado de máquina.

Tabela 1 – Processo de ETL da arquitetura proposta.

Extração	Transformação	Carga
<u>Dados Internos:</u> Extração de dados dos sistemas internos do Tribunal de Contas, como sistemas de processos eletrônicos, Domicílio Eletrônico de Contas e Sistema de Julgamentos. <u>Dados Externos:</u> Extração de dados de fontes externas, bases de dados públicos e dados disponibilizados por meio de convênios (integração com APIs).	<u>Limpeza de Dados:</u> Remoção de dados duplicados, tratamento de valores nulos e correção de erros. <u>Normalização:</u> Padronização dos formatos de dados (datas, moedas, unidades de medida). <u>Derivação de Features:</u> Criação de novas variáveis (features) a partir dos dados originais (brutos).	<u>Armazenamento:</u> Carregamento dos dados transformados e normalizados em um <i>data warehouse</i> . <u>Feature Store:</u> Armazenamento das features derivadas em uma feature store, onde podem ser facilmente acessadas e reutilizadas por modelos de IA e aprendizado de máquina.

O uso de feature Store é importante por garantir que todas as análises e modelos utilizem as mesmas definições e cálculos a partir do uso das mesmas variáveis pré-calculadas. Também evita trabalhos redundantes, já que facilita o reuso das features em diferentes modelos e análises. Permite a atualização contínua das features à medida que novos dados são coletados e processados. Facilita a colaboração entre auditores, analistas e cientistas de dados, proporcionando um repositório centralizado e bem documentado de variáveis. Alguns exemplos de variáveis na feature store seriam, por exemplo, no contexto de folha de pagamento, uma variável previamente calculada como a média de salários por cargo e uma outra como o total de gratificações pagas por departamento, já na feature store de julgamento, a taxa de cumprimento das recomendações e o tempo médio de julgamento dos processos por natureza.

3. 3. ANÁLISES DE CONFORMIDADES, RISCOS E ANOMALIAS

Nesta etapa, técnicas de aprendizado de máquina e inteligência artificial são aplicadas aos dados para realizar análises



estatísticas, identificar conformidades, detectar riscos e encontrar anomalias. Essas análises permitem a identificação de padrões e irregularidades que podem representar indícios de irregularidades ou erros nos lançamentos das prestações de contas. Uma das grandes vantagens do uso de IA e big data é a capacidade de análise de grandes volumes de dados. A plataforma utiliza regras de negócio específicas para verificar a conformidade dos dados com as regulamentações fiscais e orçamentárias. Além disso, incorpora modelos de machine learning para detectar padrões anômalos e possíveis fraudes. A análise comparativa permite identificar desvios em relação a períodos anteriores ou órgãos semelhantes. Os resultados das análises podem ser apresentados em dashboards interativos, facilitando a interpretação visual dos dados.

3.4. GERAÇÃO DE RELATÓRIOS DE AUDITORIA AUTOMATIZADOS

Os resultados das análises são utilizados para gerar relatórios de auditoria automatizados. Esses resultados podem compor os achados encontrados durante a análise dos dados, permitindo uma maior clareza dos fatos detectados para uma verificação mais minuciosa do auditor e, conseqüentemente, irão refletir na qualidade do que é demonstrado ao gestor público. Embora haja receio ainda quanto ao uso de IA em atividades de controle (Niaradi, 2023)²⁰, as LLMs e IA generativa são tecnologias que caminham para no futuro serem utilizadas para acelerar a criação de relatórios, com a aplicação dessas tecnologias em chats assistentes dos auditores, que seriam IAs treinadas para atuarem em contextos específicos de auditorias com conhecimento de regulamentação, jurisprudência, trilhas aplicáveis, análise de resultados e recomendações.

20 NIARADI, G. A. (2023). Inteligência artificial e os riscos nas fiscalizações do controle externo. *Suprema- Revista de Estudos Constitucionais*, 3(1), pp. 439-469.



3.5. COMPONENTES DA ARQUITETURA

Por se tratar de uma plataforma baseada em dados, todo fluxo é voltado para os principais atores que são os próprios dados como demonstrado a seguir:

- 1) Dados obtidos de várias fontes: Incluem dados de prestação de contas anual e mensal, dados internos e dados externos.
- 2) Dados armazenados: Pode ser utilizado um data lake²¹, data warehouse²², lakehouse²³ e data marts²⁴, para armazenamento eficiente e acessível dos dados transformados.
- 3) Dados Manipulados: Ferramentas de Business Intelligence (BI), analistas e cientistas de dados manipulam os dados armazenados para criar análises avançadas.
- 4) Dados novos ou imitando padrões aprendidos: A plataforma gera novos dados a partir dos dados originais, utilizando técnicas estatísticas, IA e aprendizado de máquina.

4. VIABILIDADE E DESAFIOS

A construção da plataforma requer investimentos significativos, além dos tecnológicos, também em capacitação dos auditores. A arquitetura permite adaptações para implantação incremental priorizando etapas e dados mais relevantes para cada tribunal. O estudo de viabilidade deve considerar aspectos técnicos, financeiros e organizacionais, garantindo que a plataforma possa ser integrada de forma eficiente aos processos existentes nos tribunais de contas. Deve ser considerada a utilização de serviços em nuvem para armazenamento e processamento de dados, o desenvolvimento de APIs para integração contínua com sistemas de onde os

21 Grande repositório de dados que armazena dados em sua forma original, sem qualquer processamento prévio.

22 Repositório que armazena dados estruturados e organizados de diversas fontes, prontos para análises e geração de relatórios.

23 Repositório que permite armazenar grandes volumes de dados não estruturados com funcionalidades de gerenciamento e processamento avançadas, como em um Data Warehouse.

24 Repositórios menores, com dados já processados e organizados para facilitar o acesso e a análise rápida por usuários de áreas de negócio específicas.



dados são originados e a adoção de medidas de segurança para proteger os dados sensíveis, garantindo assim a governança de dados necessária, como níveis de acesso por função, criptografia, tratamento dos dados e rastreabilidade de ações.

Um dos maiores desafios é o relacionado à integração de dados de múltiplas fontes de diferentes sistemas e formatos, tanto de fontes internas quanto externas, que pode resultar em problemas de qualidade e inconsistência. O uso de dados incompletos, duplicados ou incorretos pode comprometer a precisão das análises. A etapa de ETL com uma validação criteriosa dos dados é que vai garantir que somente os dados consistentes sejam utilizados na plataforma. A proteção dos dados sensíveis é outro desafio crítico, especialmente quando se trata de informações financeiras e pessoais. Manter a construção da plataforma em conformidade como a LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados) precisa ser um requisito inicial a ser adotado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo propõe uma arquitetura inovadora que utiliza tecnologias avançadas para aprimorar a fiscalização dos gastos públicos. A arquitetura oferece uma abordagem escalável e adaptável, que pode ser implementada de forma incremental por diferentes órgãos de controle de contas da administração pública. Além de acelerar o tempo de análise das prestações de contas pelas unidades técnicas dos Tribunais de Contas, a arquitetura proposta visa aumentar a precisão na detecção de inconsistências e fraudes.

A adoção de uma plataforma baseada em dados, integrada com tecnologias de IA e analytics, representa um avanço significativo para modernizar e fortalecer a atuação dos Tribunais de Contas, dando continuidade à adesão aos sistemas de coleta de dados iniciada nos anos 90. Estas novas tecnologias permitem realizar análises rápidas, automatizar tarefas rotineiras, interpretar documentos complexos e detectar padrões em grandes volumes de dados. O caráter preditivo dos modelos de IA destaca-se por

possibilitar a detecção precoce de irregularidades, prevenindo desvios de recursos dos cofres públicos.

A construção da plataforma exige investimentos significativos em tecnologia e capacitação dos auditores. Além disso, desafios como a integração de dados provenientes de múltiplas fontes e formatos, o cumprimento da LGPD e a necessidade de estabelecer novas regulamentações que abordem o uso de IA no serviço público devem ser superados. Superando esses obstáculos, a plataforma não apenas melhorará a capacidade de auditoria, mas também reforçará os princípios de transparência e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

Ao proporcionar ferramentas mais eficazes e processos mais eficientes, essa plataforma permitirá que os Tribunais de Contas respondam de maneira mais célere e precisa às demandas de fiscalização. A integração de tecnologias de ponta no processo de auditoria pública tem se mostrado primordial para garantir a integridade e a eficiência na utilização dos recursos públicos, fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições de controle.

REFERÊNCIAS

AQUINO, A. C. (2021). Enraizamento de infraestruturas digitais de coleta de dados pelos Tribunais de Contas. *Revista Contabilidade & Finanças*, 46-62.

AZEVEDO, L. D. (2022). O uso da inteligência artificial nas atividades de controle governamental. , 2. *Cadernos Técnicos da CGU*, 2.

BITENCOURT, C. M., & Martins, L. H. (2023). A inteligência artificial nos órgãos constitucionais de controle de contas da administração pública brasileira. *Revista de Investigações Constitucionais*, 1-41.

CARVALHO, S. S. (2021). Impacto da inteligência artificial na atividade de auditoria: equacionando gargalos nos repasses da união para entes subnacionais. *Cadernos de Finanças Públicas*,.

COSTA, M. B. (2020). Alice, Monica, Adele, Sofia, Carina e Ágata: o uso da inteligência artificial pelo Tribunal de Contas da União. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, pp. 11-34.

DA SILVA, E. H. (2024). ChatTCU. *Revista do TCU*, 153, 19-45.

DE LIMA PEREIRA, F. C. (2023). Implantação do Business Intelligence como ferramenta de auxílio à auditoria de despesas com pessoal no Controle Externo do Tribunal de Contas de Roraima. In *Anais do XI Workshop de Computação Aplicada em Governo Eletrônico*. SBC., pp. 248-260.



DESORDI, D. &. (2020). A inteligência artificial e a eficiência na administração pública. *Revista de Direito*, 12(02), pp. 01-22.

DEVLIN, J. C.-W. (2018). BERT: Pre-training of Deep Bidirectional Transformers for Language Understanding. *arXiv*.

GANDOMI, A. &. (2015). Beyond the hype: Big data concepts, methods, and analytics. *International journal of information management*, 35(2), pp. 137-144.

GOODFELLOW, I. P.-A.-F. (2014). Generative Adversarial Nets. 2672-2680. *Advances in Neural Information Processing Systems*, 27.

KIMBALL, R. &. (2004). *The Data Warehouse ETL Toolkit: Practical Techniques for Extracting, Cleaning, Conforming, and Delivering Data*. Wiley.

MENEZES, A. P. (2022). Inteligência artificial para identificação de indícios de fraude e corrupção em compras públicas no TCU. *Revista Debates em Administração Pública-REDAP*, v. 3, n. 2.

NADAL, S. J. (2022). Operationalizing and automating data governance. *Journal of big data*, 9, p. 117.

NIARADI, G. A. (2023). Inteligência artificial e os riscos nas fiscalizações do controle externo. *Suprema- Revista de Estudos Constitucionais*, 3(1), pp. 439-469.

REIS, A. F. (2015). Influência do uso de tecnologias de informação e comunicação na prestação de contas públicas municipais - um estudo de caso no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Revista de Administração Pública, 49(1), 231-251.

YASER, Abu-Mostafa S.; Magdon-Ismail, Malik; Lin, Hsuan-Tien (2012). *Learning From Data*. AMLBook.



A trafegabilidade da BR-319, uma questão convencional e constitucional: impacto humano, social e econômico

The trafficability of BR-319, a constitutional issue: human, social, and economic impact

Por **Cezar Luiz Bandiera**¹

Resumo: O artigo discute a BR-319, rodovia que liga Porto Velho a Manaus, destacando seu papel na integração regional e desenvolvimento econômico da Amazônia. Após sua deterioração na década de 1980, a rodovia ficou intransitável, afetando negativamente o desenvolvimento e a convergência do estado do Amazonas ao país. Recentemente, a discussão sobre a repavimentação da estrada existente ganhou força, equilibrando melhorias na infraestrutura com preocupações ambientais. Argumenta-se que a rodovia é essencial para o acesso a serviços, desenvolvimento econômico e redução da dependência de transporte fluvial e aéreo com a integração dos Estados do Amazonas e Roraima ao restante do país. O texto também sugere ser a rodovia plenamente trafegável uma questão constitucional, não cumprida na perspectiva da Federação Brasileira, com possibilidade da atuação fiscalizatória da Corte de Contas e de judicialização pela via da ADPF no STF. Propõe-se uma abordagem que concilie o desenvolvimento com a conservação ambiental, utilizando tecnologias modernas e políticas de fiscalização.

Palavras-chave: BR-319, Desenvolvimento Sustentável, Integração Regional, Interligação de Unidades da Federação

Abstract: The article discusses the BR-319 highway, which connects Porto Velho to Manaus, highlighting its role in regional integration and the economic development of the Amazon. After deteriorating in the 1980s, the highway became impassable, negatively affecting the development and

¹ Possui Graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS (1977). Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas – TJAM. Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza/CIESA (DINTER). Pós-doutorado em andamento pelo CIESA-CEDEUAM, Unisalento (Itália).



integration of the state of Amazonas. Recently, the discussion about its reconstruction has gained momentum, balancing improvements in infrastructure with environmental concerns. It is argued that the highway is essential for access to services, economic development, and reducing dependence on river and air transport. The text also proposes that the highway is a constitutional issue, unfulfilled from the perspective of the Brazilian Federation. It suggests an approach that reconciles development with environmental conservation, using modern technologies and enforcement policies.

Keywords: BR-319, Sustainable Development, Regional Integration, Interconnection of Federal Units

INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a questão da trafegabilidade para qual é necessária a pavimentação da BR 319, uma rodovia, já existente, ligando os estados do Amazonas e Roraima com Rondônia e o restante do país, bem como seu impacto sobre o desenvolvimento regional e a integração nacional no Brasil. O texto busca examinar, em particular, a aplicabilidade da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) como instrumento jurídico para confrontar omissões administrativas, as quais resultam em falhas significativas na efetiva ligação rodoviária.

Deste modo, a ação constitucional ADPF surge como mecanismo central nesse debate jurídico, funcionando como ferramenta para o controle concentrado de constitucionalidade, permitindo ao Supremo Tribunal Federal (STF) a oportunidade de intervir quando práticas administrativas ou a falta delas ameaçam preceitos fundamentais estabelecidos pela Constituição. Este instrumento se destaca por sua capacidade de abordar diretamente as omissões do Poder Público, fornecendo um meio para serem corrigidas falhas graves e persistentes na implementação de políticas públicas essenciais, como é o caso da infraestrutura rodoviária.

Por conseguinte, a análise da situação da BR-319 sob a ótica da omissão administrativa relevante evidencia uma intersec-

ção crítica entre o desenvolvimento econômico, a integração regional e os direitos fundamentais. A falta de ação do Estado quanto à repavimentação e à manutenção dessa via crucial evidencia uma omissão, capaz de ser fiscalizada com a atuação necessária do Tribunal de Contas, em razão de sua competência, e de ser enquadrada como relevante e inconstitucional, justificando a intervenção judicial por meio da ADPF.

Em suma, o uso da ADPF para tratar de omissões na infraestrutura rodoviária, especificamente no caso da BR-319, coloca em destaque a necessidade de uma análise criteriosa sobre a atuação do Estado frente aos seus deveres constitucionais. Através deste estudo, propõe-se uma reflexão sobre como o direito constitucional pode servir como um canal para reivindicar e efetivar políticas públicas essenciais para o desenvolvimento nacional e para a redução das desigualdades regionais. Ao final, este artigo visa contribuir para o debate sobre a eficácia dos instrumentos de controle de constitucionalidade na promoção de uma governança responsável e atenta às necessidades de infraestrutura do país.

CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

1. . EXPANSÃO DA MALHA RODOVIÁRIA NO BRASIL

A superação do extraordinário déficit de rodovias do Brasil começou a ser superado na década de 1960, quando o governo militar deu prosseguimento aos planos do Presidente Juscelino Kubitschek, o qual governou entre 1956 e 1961. Contudo, este déficit é observável até os dias de hoje na região amazônica.

Convém lembrar, a extensa malha hídrica existente na região amazônica é eficiente na ligação interior, na medida em que toda ela converge para o grande Rio Amazonas, que deságua nas ilhas do arquipélago do Marajó, no Estado do Pará, rumo ao Oceano Atlântico.

Não se pode esquecer, contudo, essa rede hídrica não comunica com o Centro-Oeste, Nordeste ou Sul, é isolada, com uma extraordinária capacidade de unir os pontos remotos da região



amazônica, existindo poucos trabalhos cartográficos de qualidade e ações como balizamentos e dragagens pontuais. Diante desse cenário é questão de suma importância a existência de alguma infraestrutura viária, rodovias.

Destarte, para o restante do país, com o baixo preço do combustível e o início da indústria automobilística, foram pavimentados “6 mil quilômetros de novas rodovias entre 1956 e 1960, num país que até então contava apenas 4 mil quilômetros de estradas”², possibilitando uma integração territorial entre os principais mercados da época.

Registre-se, naquela época já se vislumbra o desafio da integração da região Amazônica, pela via rodoviária, ao restante do país, conforme se observa do pitoresco episódio narrado pela historiadora Lilia Schwarcz³:

Juscelino avaliou que o desafio de abrir novas rodovias de terra vermelha e asfalto valia a pena: mandou chamar ao Catete o engenheiro agrônomo Bernardo Sayão, funcionário do Ministério da Agricultura, um tocador de obras com pinta de galã e espírito de desbravador, e propôs cortar os cerrados do Brasil Central, “arrombar a selva e unir o país de norte a sul”

2. PLANEJAMENTO E CONSTRUÇÃO DA BR-319

Contudo, apenas durante o regime militar houve preocupação da Administração Pública em realizar uma integração rodoviária com o Estado do Amapá, com a construção e pavimentação da rodovia federal BR-319, como se depreende do Programa de Integração Nacional (PIN), criado pelo Decreto-Lei nº 1.106, de 16 de julho de 1970.

Vale destacar, a BR-319, oficialmente denominada Rodovia Álvaro Maia por intermédio da Lei 6.337 de junho de 1976, é uma rodovia federal brasileira que tem seu ponto de partida na cidade de Manaus, capital do Amapá, terminando em Porto Velho, capital de Rondônia. Com um comprimento total de 885 km (oitocentos

2 SCHWARCZ, Moritz Lilia; STARLING, Heloisa Murgel. Brasil: uma biografia. São Paulo. Companhia das Letras, 2015. p. 509.

3 op. cit. p. 509-510



e oitenta e cinco quilômetros), esta estrada representa o único elo rodoviário entre os estados do Amazonas e Rondônia.

Nesse sentido, sua construção na década de 1970, durante o regime militar, foi parte de um ambicioso projeto de integração nacional de promoção de desenvolvimento econômico da Amazônia e da soberania nacional. Após sua conclusão, tornou-se uma das principais vias terrestres do país, facilitando o transporte de pessoas e mercadorias e estimulando a ocupação e o desenvolvimento econômico da região amazônica.

Por fim, considero importante registrar uma experiência pessoal relevante: em 1980, trabalhei no projeto fundiário Humaitá do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) na cidade de Humaitá, localizada a 786 km (setecentos e oitenta e seis quilômetros) de Manaus. Utilizando meu próprio veículo, um Fusca, eu me deslocava para Manaus no final de cada mês pela BR-319 para atender compromissos.

A viagem começava no início do dia e terminava por volta das 17h na balsa do Careiro. Naquela época, a rodovia era completamente asfaltada, sem distinção de trechos, e o asfalto era impecável, embora em muitos pontos não houvesse acostamento. As pontes sobre rios e igarapés eram de madeira, localizadas fora do eixo da rodovia, pois as ligações de concreto ainda não haviam sido construídas. Com apenas uma travessia de balsa no rio mais largo do trajeto, testemunhei as perfeitas condições de trafegabilidade da via, independentemente das condições climáticas do dia.

3. ABANDONO E DETERIORAÇÃO DA BR-319

No entanto, a partir da década de 1980, a rodovia começou a enfrentar problemas de manutenção, principalmente devido às intensas chuvas e às dificuldades impostas pelo terreno amazônico, as quais levaram à deterioração do pavimento e à obstrução de diversos trechos, mas não totalmente, sendo o denominado “trecho do meio” (cerca de 400 km), o pior segmento da estrada.



Vale frisar, sem a devida atenção e investimentos necessários para sua conservação, a BR-319 foi gradativamente abandonada, tornando-se praticamente intransitável.

Enquanto isso, devido à ligação pavimentada entre Belém, Brasília e São Paulo, o restante do país floresceu. Ao mesmo tempo, foi implementado um sistema de transporte de carretas por balsas entre Belém e Manaus, facilitando o escoamento da produção do Polo Industrial de Manaus para os principais centros consumidores nas regiões Sul e Sudeste.

É importante rememorar, as carretas eram tracionadas de Norte a Sul e vice-versa, embarcadas sem o trator, o cavalo mecânico em balsas e conduzidas para Belém, sempre com cargas. Esse modal subsiste até hoje, além do modal aéreo e do marítimo pela costa atlântica, que também é intenso.

SITUAÇÃO ATUAL: PREJUÍZOS DO ABANDONO E INTRANSITABILIDADE DA BR-319

1. PREJUÍZOS ECONÔMICOS

Nos últimos anos, a discussão sobre a reconstrução e pavimentação da BR-319 ganhou novo fôlego, conforme noticiado pela Defesa Civil do Estado do Amazonas⁴, impulsionada tanto pelo interesse em melhorar a infraestrutura de transporte na região quanto pelas preocupações com os impactos ambientais que um projeto dessa magnitude poderia acarretar.

Deve-se assinalar que argumentos favoráveis à reconstrução da rodovia incluem a melhoria do acesso a serviços básicos para as populações locais, o estímulo ao desenvolvimento econômico e a redução da dependência do transporte fluvial e aéreo, os quais são mais suscetíveis a interrupções e limitações.

4 DEFESA CIVIL DO ESTADO DO AMAZONAS. Operação Estiagem 2023: Wilson Lima pede a Alckmin e ministros destravamento da BR-319 para tirar o estado do isolamento. 2023. Disponível em: <https://www.defesacivil.am.gov.br/operacao-estiagem-2023-wilson-lima-pede-a-alkmin-e-ministrosdestravamento-da-br-319-para-tirar-o-estado-do-isolamento>. Acesso em: 12 de março de 2024.

É uma evidência ser a Região Norte uma das menos desenvolvidas do país, com o Amazonas figurando entre os Estados com pior índice de desenvolvimento humano⁵.

Além disso, a via aérea é opção por demais custosa, a ocasionar reflexos nos preços de produtos e serviços de toda a região afetada, um fator limitador de desenvolvimento. Nesse sentido, a parcela da população com menos recursos financeiros é significativamente mais prejudicada, ficando excluída da participação em condições de paridade com os demais estados da federação.

2. PREJUÍZOS PARA A POPULAÇÃO

A inexistência de conexões rodoviárias viáveis mantém o isolamento de parte considerável da população dessa região, sobretudo a parcela mais carente.

Um exemplo claro dessa desigualdade pode ser observado entre os moradores da região Amazônica no Brasil. Enquanto em áreas urbanas mais desenvolvidas existem múltiplos modais de transporte e vias bem-mantidas, nas regiões remotas, como o Norte do Brasil, esse direito é frequentemente comprometido.

Cabe mencionar, a infraestrutura precária, a falta de meios, serviços de transporte adequados e a distância significativa entre localidades para o acesso a hospitais, escolas e centros de trabalho impõem barreiras ao usufruto de serviços básicos restringindo a capacidade dos cidadãos. Por conseguinte, este isolamento não apenas perpetua barreiras econômicas e sociais, mas também limita o acesso a serviços essenciais, como tratamentos especializados de saúde.

Por todos esses argumentos, o isolamento geográfico enfrentado pelos estados da região Norte talvez seja sintoma de um preconceito estrutural, retroalimentado pela falta de acesso e pela marginalização em termos de infraestrutura e serviços.

Registre-se, essa incursão na floresta já foi feita e nunca mais será reposta a cobertura vegetal no leito dessa rodovia em

5 IBGE. Cidades e Estados. disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am.html>. Acesso em: 12/06/2024



toda sua extensão. A questão hoje, reitero, cinge-se a repavimentar a parte central da rodovia já existente. Outra questão evidentemente é a ligação entre as capitais brasileiras, pois por via terrestre falta a da região amazônica. Se hoje em dia a não-trafegabilidade por questões ambientais da rodovia Belém-Brasília não é aceitável, não há motivo razoável para a não-trafegabilidade da BR-319.

Vale lembrar o ocorrido por ocasião da pandemia do COVID-19, quando Manaus passou por uma dramática crise de falta de oxigênio⁶ que poderia ter sido evitada, ou ,ao menos, mitigada, caso existisse uma ligação rodoviária com o restante do país, sendo o oxigênio, então, transportado pelo modal rodoviário em questão de horas.

Neste cenário, a dependência exclusiva do transporte fluvial para o escoamento de cargas destinadas para Amazonas e Roraima e o restante do país tem se mostrado insuficiente, especialmente em períodos de emergência, como a estiagem de 120 (cento e vinte) dias recentemente vivenciada pelo Amazonas⁷, responsável por incontáveis prejuízos.

Na mesma situação de isolamento completo, porque nunca teve nenhuma ligação terrestre, se encontra o Estado do Amapá, completamente isolado da Federação, com ligação somente aérea ou fluvial⁸.

SUPERAÇÃO DE CRÍTICAS AO PROJETO DE PAVIMENTAÇÃO

1. DESAFIOS AMBIENTAIS

Neste cenário, a falta de manutenção da rodovia, atribuível ao descaso do Poder Público, conta com o apoio de outros setores. É dizer, há relutância à repavimentação da rodovia, em razão de seus contornos ambientais, como por exemplo demonstra uma das

6 JORNAL O GLOBO. EDITORIAL G1 AMAZONAS. Crise do oxigênio no Amazonas completa um ano com impunidade e incerteza causada pela ômicron. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/01/14/crise-do-oxigenio-no-amazonas-completa-um-ano-comimpunidade-e-incerteza-causada-pela-omicron.ghtml>. Acesso em: 12 de março de 2024.

7 JORNAL O GLOBO. EDITORIAL G1 AMAZONAS. Crise do oxigênio no Amazonas completa um ano com impunidade e incerteza causada pela ômicron. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/01/14/crise-do-oxigenio-no-amazonas-completa-um-ano-comimpunidade-e-incerteza-causada-pela-omicron.ghtml>. Acesso em: 12 de março de 2024.

8 PASSOS, Eduardo. Isolamento social: por que é tão difícil chegar de carro ao Amapá? Disponível em: <https://quatorrodas.abril.com.br/noticias/isolamento-social-por-que-e-tao-dificil-chegar-de-carro-ao-amapa>. Acesso em: 17/06/2024.



inúmeras declarações do ambientalista Philip Fearnside⁹, vinculado ao Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia:

Nossa grande preocupação agora é a BR-319 e o que poderia acontecer naquele grande bloco de florestas no oeste do Amazonas que vai até o Vale do Javari. Seria catastrófica toda a abertura daquela área. São Paulo depende daquela parte da floresta para a sua chuva. Em 2014 faltou água para beber. No ano passado também teve seca. Mudou o padrão de secas. Não exatamente por causa do desmatamento, mas isso significa que tem menos margem. Parar de ter esse transporte de água da Amazônia para lá, com os chamados “rios voadores”, seria catastrófico para o Brasil.

Com efeito, a grandiloquência dos ambientalistas impressiona, porém, raramente vem amparada na demonstração tangível, comprovadora dos fenômenos e eventos que sugerem irá acontecer.

Por sua vez, isso já era constatado por Gilberto Mestrinho¹⁰, na década de 90, conforme se vê do trecho abaixo transcrito:

FEARNSIDE, Phillip Martin. Ecólogo, pesquisador do Inpa, é certamente um dos mais prolíficos autores em atividade na região. Seus trabalhos sobre capacidade de suporte de populações humanas são muito respeitados. Também dedicou-se à análise da sustentabilidade do projeto Jari, em parceria com Judy Rankin. **Seus ensaios mais recentes, expressando opiniões pessoais, têm mais a feição de libelos ativistas que de publicação científica. Sua produção passa de 50 títulos.** Exemplos: Estimation of carrying capacity for human populations in a part of the Transamazon highway colonization area of Brazil e Como frear o desmatamento na Amazônia.

Contudo, embora a preocupação com o impacto ambiental da BR-319 e os custos associados seja válida, é manifestamente possível o desenvolvimento sustentável e a integração regional, a partir de planejamento e utilização de tecnologias e estudos adequados, de forma a mitigar eventuais danos.

⁹ FEARNSIDE, Philip. Na Amazônia, BR-319 é a grande preocupação, diz biólogo que ganhou Nobel. Disponível em: <https://www.acritica.net/editorias/geral/na-amazonia-br-319-e-a-grande-preocupacao-dizbiologo-que-ganhou-nobel/610131/>. Acesso em: 10 de abril de 2024.

¹⁰ RAPOSO, Gilberto Mestrinho de Medeiros. Amazônia: terra verde: sonho da humanidade. São Paulo: Editora Três, 1994. p. 176



2. POSSIBILIDADE DE DESENVOLVIMENTO COM SUSTENTABILIDADE

Na verdade, a História nos mostra que o desenvolvimento não precisa ser sinônimo de destruição ambiental, principalmente quando acompanhado de políticas adequadas e comprometidas com a sustentabilidade e dinâmicas peculiares da região. Nesse sentido, são as propostas debatidas por pesquisadores vinculados à PUC-Rio¹¹, *in verbis*:

(...) Especificamente, as três propostas abaixo ajudariam a melhorar a governança dos projetos:

1. O Ministério da Infraestrutura deveria estabelecer que riscos socioambientais sejam dimensionados no início do ciclo de vida do projeto.
2. Definir uma metodologia que permita o cálculo, a partir de informações de domínio público, da área de influência de projetos de infraestrutura logística. Essa metodologia deve possuir dados e códigos abertos ao público de forma a reduzir a discricionariedade atualmente existente na delimitação das áreas de influência direta e indireta.
3. O Ministério da Infraestrutura e órgãos associados deveriam construir e manter atualizado um Sistema de Informações Geográficas (SIG) com todas as informações territoriais, de infraestrutura existente e de infraestrutura prevista necessárias para computar a área de influência de projetos de infraestrutura logística contemplados no Plano Nacional de Logística (PNL)

Assim, os custos e os riscos associados à pavimentação da BR-319 devem ser analisados em conjunto com os benefícios de longo prazo provenientes da integração rodoviária da região.

É dizer, a via fluvial é por diversas vezes, ineficiente para a logística de circulação da produção mais moderna, como, a título de exemplo, as utilizadas pelas plataformas Amazon e Mercado Livre e, sobretudo, o suprimento de perecíveis, o escoamento da produção do Polo Industrial de Manaus, o acesso à urgências médicas, deslocamento de pessoas, combustíveis e oxigênio, como se

¹¹ ARAÚJO, Rafael; BRAGANÇA, Arthur; ASSUNÇÃO, Juliano. Acessibilidade na Amazônia Legal: Delimitação da Área de Influência e Riscos Ambientais. Amazônia 2030. Edição nº 40. Climate Policy Initiative PUC-RIO, 2022. p. 7

observou da tragédia ocorrida em Manaus durante a pandemia da COVID-19 e da grande vazante de 2023.

É claro que a preocupação com o aumento do aquecimento global e as alterações climáticas, embora legítima, não deve obstruir a busca por soluções inovadoras que permitam a recuperação de uma estrada, já existente há décadas, com o menor impacto possível sobre o meio ambiente.

Dessa maneira, seria mais produtivo, por essa lógica, focar em como a infraestrutura pode ser desenvolvida de maneira a preservar o ambiente e ecossistema, ao invés de simplesmente descartar a possibilidade de melhorar a integração na região. Sobre a mudança dos paradigmas de desenvolvimento, já alertava Bertha Becker¹²:

O problema do desflorestamento da Amazônia só será resolvido com um novo paradigma de desenvolvimento (Becker, 2004). E o da degradação do planeta somente com um novo regime de acumulação. Em vinte anos de negociações nas convenções sobre o clima e a biodiversidade, passou-se de uma questão do meio ambiente a uma questão de desenvolvimento sustentável, de justiça redistributiva entre Norte e Sul, de construção de um novo regime de crescimento econômico (...)

Não custa relembrar o art. 170 da Constituição Federal, o qual também alia, ao desenvolvimento econômico, a possibilidade de defesa do meio ambiente, por intermédio de estudos de impacto ambiental e providências tecnicamente adequadas.

Não obstante, a defesa do ambiente nestas condições não contaria com a única e exclusiva participação da União, pois há expressa competência comum para tomar providências de sustentabilidade e fiscalização, conforme segue:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...)

X - **combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo**

¹² BECKER, Bertha. Novos Rumos da Política Regional: Por um Desenvolvimento Sustentável da Fronteira Amazônica. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997. p. 10.



a integração social dos setores desfavorecidos; (grifos nossos)

Por oportuno lembro o quão intenso é o isolamento no caso geográfico, causa de pobreza dos cidadãos e também fator de marginalização pela assimetria provocada com os demais habitantes do país.

Assim, não é crível que a atuação conjunta dos entes federativos em prol da redução da desigualdade regional nortista não seja capaz de encontrar resposta sustentável às complexas questões expostas neste artigo.

3. POLÍTICAS DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

Nesse cenário, já há previsão de medidas para atenuação de impacto ambiental da rodovia, como passagens para animais, fiscalização eletrônica e utilização de grades laterais, conforme noticiado na imprensa¹³

Especialistas ouvidos por A CRÍTICA reforçam a importância das medidas apontadas no relatório do grupo de trabalho que estuda **a repavimentação da BR-319. Matéria da Folha de S. Paulo, desta quinta-feira, aponta iniciativas que poderão ser tomadas pelo governo federal para atenuar os impactos da retomada da rodovia como a construção de grades nas laterais da pista, criação de unidades de conservação, monitoramento eletrônico e implantação de 170 passagens para animais. (...)**

Vale lembrar, o papel da União e do Executivo Federal teria maior ênfase na articulação dos programas, mas não retiraria a possibilidade de participação dos Estados da região Norte nas políticas públicas e soluções a serem implementadas.

Não obstante, a realidade atual mostra que a ausência de uma rodovia pavimentada não tem sido eficaz na prevenção de danos ambientais, principalmente porque a população local carece

13 JORNAL A CRÍTICA. Medidas listadas pelo GT podem destravar BR-319. Edição de 5 de abril de 2024, p. A3, grifos nossos.



de alternativas sustentáveis de subsistência e desenvolvimento. Sobre o tema, nos ensina Becker¹⁴:

(...) as florestas ainda cobrem 67% da Amazônia Legal; para o Imazon (2009), são 64%, 14% da cobertura vegetal tendo sido desmatados e 22% correspondendo a formações não florestais. Além disso, há outros modos econômicos de manter a floresta em pé. O que REDD propõe é preservá-la pela intocabilidade; outro modo de mantê-la em pé, é abrir novas oportunidades e interações mediante o uso de seu potencial sem destruí-lo, com conhecimento e técnicas adequados encarando-a como fonte de afirmação da vida e distribuindo os lucros para muito mais gente

FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

1. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

Neste contexto, é imperativo trazer à consideração a dignidade da pessoa humana, um princípio fundamental que permeia diversas áreas do direito e da política social. A análise deste tema é essencial para compreender como as políticas públicas e as práticas jurídicas podem garantir o respeito e a valorização de cada indivíduo, assegurando seus direitos e promovendo a justiça social.

Aqui, quando falamos em dignidade da pessoa humana, em especial no contexto do subdesenvolvimento da região Norte, nos referimos ao núcleo duro, ao mínimo existencial para a manutenção de um statussocial do indivíduo, ou seja, a essência e substância da pessoa. Nesse sentido¹⁵:

(...) Com o advento do cristianismo, acabou ocorrendo o fortalecimento da noção de dignidade como característica da própria essência ou substância da pessoa, atestada pela especial relação de Deus – por intermédio de Cristo – com a humanidade, destacando-se, neste período, o pensamento de Boécio, ao introduzir a ideia de que pessoa é uma substância individual de natureza racional, noção posteriormente retomada por Tomás de Aquino (...)

¹⁴ JORNAL A CRÍTICA. Medidas listadas pelo GT podem destravar BR-319. Edição de 5 de abril de 2024, p. A3, grifos nossos.

¹⁵ MENDES, Gilmar; SARLET, Ingo Wolfgang; CANOTILHO, J. J. Gomes; STRECK; Lênio Luiz. Comentários à Constituição do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2018. p. 284-285.



Evidenciada está a violação ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana dos habitantes do Amazonas, sem a ligação terrestre com o restante do país.

2. INTEGRAÇÃO NACIONAL

Ademais, a inviabilidade da integração entre os Estados afetados com os demais integrantes da Federação pela via rodoviária, a meu sentir, viola também os objetivos fundamentais da república. Vejamos:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - **garantir o desenvolvimento nacional;**

III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais;**

IV - **promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.** (grifos nossos)

Estes objetivos fundamentais desempenham um papel crucial na definição das metas sociais e políticas que orientam a governança e a legislação no país. O inciso I, ao aspirar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, estabelecida está uma base ética e filosófica para o desenvolvimento social e político, buscando um equilíbrio entre liberdade individual e justiça social, enfatizando a importância da solidariedade como princípio coletivo.

O inciso II amplia esse conceito ao estabelecer o desenvolvimento nacional como um objetivo, que implica não apenas crescimento econômico, mas também avanços culturais, sociais e tecnológicos, que beneficiem toda a nação de maneira equitativa.

3. DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Por sua vez, os incisos III e IV reforçam a intenção constitucional de combater as desigualdades e promover a inclusão e



o bem-estar de todos os cidadãos, independentemente de suas particularidades. Esses objetivos, juntos, formam um quadro normativo que não apenas orienta as políticas públicas, mas também serve como um padrão pelo qual as ações governamentais devem ser desenvolvidas, fortalecendo o compromisso constitucional com a justiça, igualdade e o respeito à diversidade.

Com base nesse mesmo pensamento, é a lição de Gilmar Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco ao tratar da Constituição¹⁶:

Ante o risco de dilaceração interna, em virtude das angustiantes e crescentes desigualdades de fato verificadas na sua população, agravadas pelas pressões do crescimento demográfico e acentuadas pela concentração de rendas que o sistema econômico ensejava, o Estado passou a assumir um papel ativo de redefinição social, com vistas a prosseguir o ideal de integração nacional que também lhe compete. O Estado de direito descobriu que lhe é essencial a busca da justiça social.

As desigualdades regionais, portanto, são mencionadas como algo a ser superado, reduzido, conforme previsão expressa do texto da Constituição Federal de 1988.

Não fosse suficiente, na convencionalidade antecedente à Constituição Federal de 1988 já se previa o regular desenvolvimento da região, como podemos perceber da leitura do preâmbulo da Carta das Nações Unidas¹⁷:

(...) promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla e para tais fins, praticar a tolerância e viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos, e unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais (...)

Conforme exposto no início da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a promoção do progresso social e a elevação do padrão de vida em um conceito mais amplo de liberdade

16 MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP). p. 104.

17 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. São Francisco. 1945. Disponível em <https://www.oas.org/>. Acesso em 03/05/2024, grifos nossos



são essenciais. Este projeto não apenas alivia o isolamento geográfico dos estados do Norte, mas também promove a dignidade e o valor da pessoa humana, respeitando a Declaração que insta todos os estados a promoverem o respeito universal e eficaz pelos direitos humanos e liberdades fundamentais¹⁸.

Esses valores dialogam diretamente com o direito fundamental de ir e vir, pois este não se refere apenas à liberdade de movimento físico, mas também ao acesso a oportunidades e recursos que permitem que todos os indivíduos participem plenamente da vida social e econômica de sua comunidade.

Destarte, a igualdade neste contexto significa que todos, independentemente de gênero, origem ou condição socioeconômica, devem ter a mesma capacidade de se deslocar e de acessar esses recursos e oportunidades.

Ressalte-se, essas normas são cruciais para a compreensão do compromisso dos Estados com a promoção da dignidade humana e a justiça social, elementos centrais para a discussão sobre repavimentação e manutenção da BR-319, já que a rodovia tem impactos diretos na vida e no desenvolvimento das comunidades envolvidas. Nesse sentido, longe de serem redundantes, as previsões internacionais das normas mencionadas formam um eixo convencional denominado de Carta Internacional dos Direitos Humanos. Assim explica André de Carvalho Ramos¹⁹:

Em 1966, aproveitando-se de certo degelo das relações internacionais entre os blocos capitalista e comunista, foram adotados dois Pactos Internacionais pela Assembleia Geral da ONU e postos à disposição dos Estados para ratificação. Foram o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Esses três textos convencionais e ainda a Declaração Universal dos Direitos Humanos (todos oriundos do trabalho da ONU) são considerados a Carta Internacional dos Direitos Humanos, uma vez que possuem alcance universal e abrangem várias espécies de direitos.

18 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/>. Acesso em: 03/05/2024.

19 RAMOS, André Carvalho de; Processo Internacional de Direitos Humanos. 2ª ed. São Paulo: 2012. p. 19.

Não é possível avaliar preenchidos os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, estabelecidos pelo artigo 3º da Constituição Federal, quando grande parte da região Norte se encontra isolada do restante do país. Nesta linha de pensar, impossível constatar empenho na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais e regionais, conforme preconiza o mesmo dispositivo constitucional.

Nesta perspectiva, a ausência de uma infraestrutura capaz de promover a incorporação física entre todas as unidades da federação não contradiz diretamente o objetivo de reduzir as desigualdades e promover o bem de todos sem preconceitos?

A propósito o artigo 170 da Constituição estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna. Nesse sentido é a literalidade do texto constitucional²⁰.

Certamente a construção da BR-319 pode ser vista como uma ação alinhada a este comando constitucional objetivo, pois ao facilitar o acesso à mercados e centros produtores e ao aumentar a distribuição de produtos e a mobilidade de pessoas, se potencializa o desenvolvimento econômico dos estados da região Norte e se promove a justiça social através da redução das desigualdades regionais.

OMISSÃO ADMINISTRATIVA INCONSTITUCIONAL

1. CONTROLE JURISDICIONAL

Nessa linha de raciocínio, o artigo 174 da Constituição Federal menciona o papel do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, indicando seu papel de protagonista no incentivo do desenvolvimento econômico, capaz de garantir a justa distribuição da riqueza, *in verbis*:

20 Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (...)



Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º **A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.** (grifos nossos)

Deve-se salientar, inclusive, tratar-se de hipótese prevista na competência da União, nos arts. 21, IX e 22, IX. Registre-se aqui, portanto, um grande déficit de atuação da União, ao não promover cumprimento da norma prevista no texto constitucional.

Por conseguinte, o Executivo Federal deve reconhecer o potencial de vetor de desenvolvimento da rodovia, contribuindo para a redução do isolamento de estados da região Norte e promovendo uma maior equidade no acesso a oportunidades econômicas. Assim, a reconstrução da BR-319 não apenas se justifica pela necessidade de integração física e econômica, mas também se alinha aos princípios constitucionais de promoção da justiça social e redução das desigualdades regionais.

Certamente a falta de infraestrutura viária contribui para a perpetuação da pobreza e do isolamento. A realidade da BR-319 é retrato da negligência governamental e da complexidade dos desafios ambientais, que exigem soluções sustentáveis e respeitadas à biodiversidade local. Constata-se a repavimentação da BR-319, assim, como um passo essencial para superar o isolamento, promovendo o desenvolvimento sustentável e a integração nacional.

Por fim, há violação ao dever de não se criar distinções entre brasileiros, pois há concreta subcategoria de cidadãos, os de segunda classe, aos quais continua-se negando os mais básicos dos direitos e garantias fundamentais:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...)

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.



De fato, a ausência de investimentos e desenvolvimento da infraestrutura rodoviária nesta região implica uma desigualdade significativa no acesso a serviços e oportunidades econômicas, em comparação com outras regiões do país. Essa situação cria um cenário de discriminação geográfica, onde os cidadãos do Norte são prejudicados e enfrentam maiores dificuldades de mobilidade, desenvolvimento econômico e integração nacional.

Com efeito, a carência de rodovias adequadas impacta negativamente o escoamento da produção local, a atração de investimentos e o acesso a bens e serviços essenciais, perpetuando um ciclo de desigualdade regional. Portanto, é imperativo promover a equidade na infraestrutura nacional, garantindo que todos os brasileiros, independentemente de sua localização, tenham acesso igualitário às mesmas oportunidades de desenvolvimento e progresso.

Além disso, a União, conforme já mencionado e na previsão do artigo 21 da Constituição, tem competência para explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional, o que inclui a responsabilidade pela manutenção e pela implementação de infraestruturas viárias que conectem os estados, conforme será melhor abordado no próximo tópico.

Isso, atrairá tanto a possibilidade de Controle Jurisdicional (demonstrada em tópico posterior) como também a possibilidade de Controle Externo pelo Tribunal de Contas.

2. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas da União (TCU) exerce um papel crucial no controle externo da administração pública, sendo responsável por fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e assegurar a legalidade, legitimidade e economicidade das ações governamentais. A competência do TCU, conforme estabelecido no artigo 71 da Constituição Federal, inclui a realização de auditorias e inspeções para avaliar a eficiência e eficácia das políticas públicas, além de verificar o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis.

No contexto da BR-319, a omissão do Estado em garantir a manutenção e repavimentação da rodovia representa uma falha



administrativa significativa, com implicações diretas no desenvolvimento regional e no bem-estar das populações afetadas. O TCU, ao exercer sua função fiscalizadora, pode atuar de diversas maneiras para corrigir esta omissão e assegurar que os recursos destinados à infraestrutura rodoviária sejam devidamente aplicados. Primeiramente, o TCU pode realizar auditorias operacionais específicas para avaliar o estado atual da BR-319, identificando os principais problemas de infraestrutura e as necessidades de investimento. Essas auditorias devem incluir análises detalhadas sobre a alocação de recursos, a execução de contratos de obras e serviços, e a conformidade com as normas ambientais e de segurança.

Além disso, o TCU tem a competência de emitir recomendações e determinações aos órgãos e entidades responsáveis pela gestão da rodovia, visando corrigir irregularidades e melhorar a eficiência da aplicação dos recursos públicos. Caso as autoridades responsáveis não cumpram com as determinações do TCU, este pode impor sanções, incluindo multas e outras penalidades previstas em lei.

Outro aspecto relevante da atuação do TCU é a fiscalização preventiva, que pode ser exercida através do acompanhamento de projetos de infraestrutura em fase de planejamento e execução. No caso da BR-319, o TCU pode monitorar de perto o andamento das obras de repavimentação, garantindo que sejam adotadas práticas de gestão eficiente e sustentável, conforme as diretrizes de governança ambiental e social.

Ademais, a competência do TCU se estende à avaliação do impacto econômico e social das políticas públicas de infraestrutura. No caso da BR-319, o TCU pode conduzir estudos e levantamentos para medir os benefícios e os custos associados à repavimentação da rodovia, considerando aspectos como a melhoria do acesso a serviços básicos, a redução do isolamento geográfico e o estímulo ao desenvolvimento econômico regional.



PROPOSTA DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

Destarte, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) foi instituída pela Emenda Constitucional nº 3/93 e regulamentada pela Lei nº 9.882/99. Essa ação constitucional tem como objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato comissivo ou omissivo do poder público, seja ele legislativo ou administrativo.

Em suma, o Estado tem o dever de efetivar a ligação das regiões isoladas do Norte do país, não apenas como uma medida de infraestrutura, mas como uma questão de justiça social e igualdade de direitos. A conectividade física através de estradas, pontes e transportes adequados, reitero, é crucial para que os moradores dessas regiões tenham acesso a serviços básicos como saúde, educação e justiça, além de possibilitar a integração econômica e cultural com o restante do país.

Por conseguinte, ao investir na melhoria da infraestrutura e transporte nessas áreas, o governo brasileiro não só cumpre com suas obrigações constitucionais e internacionais, mas também promove o desenvolvimento sustentável, a inclusão social e o respeito pela diversidade cultural das populações locais.

Diferentemente de outras ações de controle de constitucionalidade, a ADPF pode ser proposta em face de atos normativos já revogados e também de práticas administrativas, desde que estas representem um risco à harmonia constitucional vigente.

A questão da não-pavimentação da BR-319 pode ser enquadrada como uma omissão administrativa relevante e passível de questionamento por meio de uma ADPF. Historicamente, a jurisprudência do STF tem sido cautelosa ao interpretar o que constitui uma omissão inconstitucional, especialmente quando relacionada à implementação de políticas públicas. No entanto, o conceito de “omissão relevante” para os fins de ADPF abrange situações onde a inércia do Poder Público compromete de maneira significativa o



exercício de direitos fundamentais, a realização de preceitos constitucionais ou a observância de princípios como o da razoabilidade e da proporcionalidade.

No caso da BR-319, que conecta importantes regiões do país e é essencial para o desenvolvimento econômico e social, a falta de pavimentação pode ser vista como uma falha do Estado em cumprir seu papel de garantidor de infraestrutura mínima adequada, o que impacta diretamente o direito de locomoção, o desenvolvimento regional e os princípios da igualdade e eficiência.

É crucial que a argumentação jurídica empregada destaque a relação direta entre a omissão do Estado e a lesão a direitos e garantias fundamentais, justificando assim a intervenção do Judiciário como meio para restabelecer a ordem constitucional e promover o bem-estar social.

A utilização da ADPF neste contexto demonstra sua relevância como mecanismo de fortalecimento da Constituição, atuando como um freio à inércia administrativa prejudicial ao desenvolvimento nacional.

2. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE ADPF

Para contextualizar a importância da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) na correção de omissões administrativas e no reconhecimento de estados de coisas inconstitucionais, é pertinente analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). A ADPF tem se mostrado um instrumento eficaz para enfrentar omissões que comprometem direitos fundamentais e princípios constitucionais, sendo utilizada em diversas situações onde a inércia do poder público causa prejuízos significativos à sociedade, como a ADPF 347, oportunidade na qual O STF reconheceu o estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário brasileiro devido às condições desumanas e degradantes dos presídios, resultantes da omissão administrativa em garantir direitos básicos aos detentos. Esta decisão reforça o papel

da ADPF como mecanismo para compelir o Estado a cumprir suas obrigações constitucionais, *in verbis*:

CUSTODIADO – INTEGRIDADE FÍSICA E MORAL – SISTEMA PENITENCIÁRIO – ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – ADEQUAÇÃO. Cabível é a arguição de descumprimento de preceito fundamental considerada a situação degradante das penitenciárias no Brasil.

SISTEMA PENITENCIÁRIO NACIONAL – SUPERLOTAÇÃO CARCERÁRIA – CONDIÇÕES DESUMANAS DE CUSTÓDIA – VIOLAÇÃO MASSIVA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – FALHAS ESTRUTURAIS – ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL – CONFIGURAÇÃO. **Presente quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa, administrativa e orçamentária, deve o sistema penitenciário nacional ser caracterizado como “estado de coisas**

inconstitucional” (...)

(STF – ADPF nº 347/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, Data de Julgamento: 09/09/2015, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 19/02/2016, grifos nossos)

Igualmente, o STF determinou que o Governo Federal adotasse medidas necessárias para o fornecimento de oxigênio aos hospitais de Manaus durante a crise de saúde causada pela pandemia de COVID-19, caracterizando a omissão administrativa como violação de preceito fundamentais, especialmente o direito à saúde, se não, vejamos:

TUTELA DE URGÊNCIA EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONCESSÃO MONOCRÁTICA. PLAUSIBILIDADE DAS ALEGAÇÕES E PERIGO DE DANO PELA DEMORA CONFIGURADO. EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19. SERÍSSIMA CRISE SANITÁRIA INSTALADA EM MANAUS. FALTA DE OXIGÊNIO E OUTROS INSUMOS MÉDICO-HOSPITALARES. DIREITO À VIDA E À SAÚDE. NECESSIDADE DE PLANO COMPREENSIVO E DETALHADO. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO.

I - Plausibilidade das alegações dos requerentes quanto à caótica situação sanitária instalada no



sistema de saúde de Manaus, capital do Estado de Amazonas, que está a exigir uma pronta, enérgica e eficaz intervenção por parte das autoridades sanitárias dos três níveis político-administrativos da Federação, particularmente da União.

II - Em situações como esta sob análise, marcada por incertezas quanto às medidas mais apropriadas para o enfrentamento da pandemia, incumbe ao Supremo Tribunal Federal exercer o seu poder contramajoritário, oferecendo a necessária resistência às ações e omissões de outros Poderes da República (...)

(STF – ADPF nº 756/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 22/03/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 30/03/2021, grifos nossos)

Esses casos ilustram como a ADPF pode ser utilizada para corrigir omissões administrativas que resultam em estados de coisas inconstitucionais, assegurando a proteção de direitos fundamentais e a efetivação de políticas públicas essenciais para o desenvolvimento e a justiça social.

Por fim, a repavimentação da BR-319 é uma iniciativa que reflete o dever de convencionalidade do Estado brasileiro, ou seja, a obrigação de conformar suas ações às normas de direitos humanos estabelecidas nos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Este compromisso inclui o respeito aos princípios de igualdade e acesso a serviços básicos, conforme estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em outros documentos internacionais como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, já mencionados anteriormente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, a repavimentação para alcançar a plena trafegabilidade da BR-319 é uma exigência constitucional e convencional que se alinha aos objetivos de promoção do desenvolvimento nacional, integração regional e garantia dos direitos fundamentais. A omissão do Estado em não promover uma infraestrutura adequada representa uma falha em cumprir com suas obrigações

constitucionais, oferecendo, inclusive, base para a proposição de uma Arguição por Descumprimento de Preceito Fundamental.

Destarte, o fortalecimento da BR-319 não apenas cumpre com as exigências constitucionais brasileiras, mas também alinha o Brasil com seus compromissos internacionais, conforme estipulado pelo Artigo 22 do PIDCP, que obriga os Estados a adotarem medidas para a plena efetivação dos direitos reconhecidos nos pactos através de assistência e cooperação internacionais. Essa abordagem integrada sublinha a necessidade de reconstruir a BR-319 não apenas como uma medida de infraestrutura, mas como uma questão de justiça social, equidade regional e dignidade humana, fortalecendo o compromisso do Brasil com os valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, como prevê o preâmbulo da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o TCU pode realizar auditorias operacionais específicas para avaliar o estado atual da BR-319, identificando os principais problemas de infraestrutura e as necessidades de investimento. Essas auditorias devem incluir análises detalhadas sobre a alocação de recursos, a execução de contratos de obras e serviços, e a conformidade com as normas ambientais e de segurança. Além disso, o TCU tem a competência de emitir recomendações e determinações aos órgãos e entidades responsáveis pela gestão da rodovia, podendo atuar visando corrigir irregularidades e melhorar a eficiência da aplicação dos recursos públicos.

De outro lado, é possível a utilização da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) para endereçar a omissão administrativa na não-pavimentação da BR319, o que revela uma intersecção profunda entre direito constitucional e política pública. Este artigo demonstrou como essa é uma obrigação da União Federal e como a ADPF pode ser um instrumento eficaz para corrigir omissões significativas do Estado que afetam direitos fundamentais e impedem o desenvolvimento econômico e a integração regional. No caso específico da BR-319, a omissão na manutenção e pavimentação desta rodovia não é apenas um problema de infraestrutura, mas também uma questão de justiça social e equidade regional.



Conclui-se que a ADPF, em seu papel no controle concentrado de constitucionalidade, tem a capacidade única de compelir o Estado a cumprir suas obrigações constitucionais. Quando utilizada para contestar omissões administrativas como no caso da BR-319, a ADPF não apenas destaca as deficiências na execução de políticas públicas, mas também reafirma o compromisso com a convencionalidade da medida bem como o acordo com os preceitos fundamentais da Constituição e a convencionalidade da medida, especialmente aqueles que garantem o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais e sociais.

Este estudo reforça a importância da vigilância constante e da atuação proativa do Judiciário em situações onde o poder público falha em agir. É imperativo que as ferramentas jurídicas, como a ADPF, sejam compreendidas não apenas como mecanismos de reação a violações claras da lei, mas como instrumentos proativos de governança, capazes de impulsionar mudanças significativas em políticas públicas.

Finalmente, espera-se que este artigo contribua para o debate acadêmico e prático sobre o papel do controle de constitucionalidade e de convencionalidade na concretização de direitos fundamentais e na promoção de uma administração pública que seja eficiente, justa e alinhada com os valores e metas estabelecidos pela Constituição Federal do Brasil. A reflexão jurídica proposta aqui aponta para um caminho em que a justiça constitucional atua não só como guardiã da lei, mas como facilitadora da transformação social e do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Rafael; BRAGANÇA, Arthur; ASSUNÇÃO, Juliano. Acessibilidade na Amazônia Legal: Delimitação da Área de Influência e Riscos Ambientais. Amazônia 2030. Edição nº 40. Climate Policy Initiative PUC-RIO, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BECKER, Bertha. Ciência, Tecnologia e Inovação – Condição do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. Brasília: CNCTI, 2010.



BECKER, Bertha. Novos Rumos da Política Regional: Por um Desenvolvimento Sustentável da Fronteira Amazônica. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

BOGDANDY; Armin Von; ANTONIAZZI, Mariela Morales; PIOVESAN, Flávia; Estudos Avançados de Direitos Humanos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2013.

CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2024

CUNHA, Euclides da. Os Sertões. 3ª ed. São Paulo: Editora Três, 1984.

DEFESA CIVIL DO ESTADO DO AMAZONAS. Operação Estiagem 2023: Wilson Lima pede a Alckmin e ministros destravamento da BR-319 para tirar o estado do isolamento.

2023. Disponível em: <<https://www.defesacivil.am.gov.br/operacao-estiagem-2023-wilson-lima-pede-a-alckmin-e-ministros-destravamento-da-br-319-para-tirar-o-estadodo-isolamento>>. Acesso em: 12 de março de 2024.

FEARNSIDE, Philip. “Na Amazônia, BR-319 é a grande preocupação”, diz biólogo que ganhou Nobel. Disponível em: <https://www.acritica.net/editorias/geral/na-amazonia-br319-e-a-grande-preocupacao-diz-biologo-que-ganhou-nobel/610131/>. Acesso em: 10 de abril de 2024.

HATOUM, Milton. Dois Irmãos. 1ª ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

IBGE. Cidades e Estados. disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/am.html>. Acesso em: 12/06/2024

JORNAL O GLOBO. EDITORIAL G1 AMAZONAS. Crise do oxigênio no Amazonas completa um ano com impunidade e incerteza causada pela ômicron. Disponível em: <<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2022/01/14/crise-do-oxigenio-noamazonas-completa-um-ano-com-impunidade-e-incerteza-causada-pelaomicron.ghtml>> Acesso em: 12 de março de 2024.

JORNAL O GLOBO. EDITORIAL G1 AMAZONAS. Seca severa no Amazonas já afeta mais de meio milhão de pessoas aponta Defesa Civil.

<<https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/10/16/seca-severa-no-amazonas-jaafeta-mais-de-meio-milhao-de-pessoas-aponta-defesa-civil.ghtml>>. Acesso em 12/03/2024.

JORNAL A CRÍTICA. Medidas listadas pelo GT podem destravar BR-319. Edição de 5 de abril de 2024, p. A3.

MENDES, Gilmar; SARLET, Info Wolfgang; CANOTILHO, J. J. Gomes; STRECK; Lênio Luiz. Comentários à Constituição do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação. 2018.



MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. (Série IDP).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas. São Francisco. 1945. Disponível em <https://www.oas.org/>. Acesso em 03/05/2024

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/>. Acesso em: 03/05/2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://brasil.un.org/>. Acesso em: 03/05/2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos. Adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://brasil.un.org/>. Acesso em: 03/05/2024.

PASSOS, Eduardo. Isolamento social: por que é tão difícil chegar de carro ao Amapá? Disponível em: <https://quatorrodas.abril.com.br/noticias/isolamento-social-por-que-etao-dificil-chegar-de-carro-ao-amapa>. Acesso em: 17/06/2024.

PINHEIRO, Karina. Governadores da Amazônia Legal assinam declaração de apoio a pavimentação da BR-319. Jornal Acrítica Online, 2023. Disponível em: <https://www.acritica.com/politica/governadores-da-amazonia-legal-assinam-declaracao-de-apoio-a-pavimentacao-da-br-319-1.323442>. Acesso em: 21/02/2024.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. 2021.<<https://www.undp.org/pt/brazil>> Acesso em 23/04/2024

RAMOS, André Carvalho de; Processo Internacional de Direitos Humanos. 2ª ed. São Paulo: 2012.

RAPOSO, Gilberto Mestrinho de Medeiros. Amazônia: terra verde: sonho da humanidade. São Paulo: Editora Três, 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SCHWARCZ, Moritz Lília; STARLING, Heloisa Murgel. Brasil: uma biografia. São Paulo. Companhia das Letras, 2015.

STRECK, Lênio Luiz. Hermenêutica Jurídica em Crise. 11ª ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre. 2014.



Rui Machado
2020



O não-lugar e os serviços públicos: Ensaio sobre uso de meios digitais e inteligência artificial e impacto na identidade institucional e o risco democrático.

The non-place and public services: An essay on the use of the digital means and artificial intelligence and the impact of institutional identify and the democracy risk

Por: **Lilian Linhares de Carvalho**¹

Por: **Diego Monteiro de Carvalho**²

Por: **Joelma Monteiro de Carvalho**³

Resumo: Este ensaio discute a influência dos meios digitais e da inteligência artificial (IA) nos serviços públicos, relacionando a teoria da Sociedade em Rede de Castells, a teoria dos não-lugares de Augé e a Teoria da Ação Comunicativa (TAC) de Habermas. Em Sociedade em Rede destaca-se influência da tecnologia da informação na organização dos espaços, entendendo o fluxo de ideias, serviços e produção como o novo ambiente do coletivo, substituindo o espaço anterior (lugar físico) pelo espaço dos fluxos. Este conceito social, dialoga diretamente com a teoria dos não-lugares de Augé, em que se explora a sensação de desenraizamento e solidão causada pela globalização e mobilidade, e assim, tenta-se entender como as redes digitais governamentais podem ser também classificadas como não-lugares. É neste contexto, do espaço de fluxos ao não-lugar em que se posiciona o Estado brasileiro quando busca a virtualização de seus serviços ao cidadão, e mais ainda, quando secundariza a tomada de decisão à IA nos ambientes virtuais, o que tangencia a TAC de Habermas no limite em que desafia a comunicação livre (sujeita a automatização das máquinas), racional e crítica (pela ausência de dialógica) restringindo a participação social na administração pública.

Palavras-chave: teoria da ação comunicativa, estado, democracia, sociedade em rede.

1 Lilian Linhares de Carvalho, Mestranda em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas - FGV desde 2023, Graduada em Ciências Contábeis (2009), pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Especialista em Auditoria Fiscal e Tributária, pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas - CIESA (2011), linhareslilian7@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0004-4270-9816>

2 Diego Monteiro de Carvalho, Doutor em Biotecnologia, graduado em Medicina professor e pesquisador da Universidade Federal do Amazonas e Instituto Metropolitano de Ensino - IME. diegocarvalho@ufam.edu.br, <https://orcid.org/0000-0003-4610-6305>,

3 Joelma Monteiro de Carvalho, Pós-Doutoranda (UNIVALI), Doutora em Turismo e Hotelaria (UNIVALI). Mestrado em Letras e Artes pela Universidade do Amazonas (UEA). Professora da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e membro do Grupo de Pesquisa em Estudos Semióticos e Turismo/ G.E.S.T. jcarvalho@uea.edu.br. <https://orcid.org/0000-0003-2876-3213>.



Abstract: This essay discusses the influence of digital media and artificial intelligence (AI) on public services, drawing connections to Castells' Network Society theory, Augé's theory of non-places, and Habermas' Theory of Communicative Action (TCA). In Network Society, the impact of information technology on the organization of spaces is highlighted, understanding the flow of ideas, services, and production as the new collective environment, replacing the former physical space with the space of flows. This social concept directly engages with Augé's theory of non-places, which explores the sense of rootlessness and loneliness caused by globalization and mobility. Consequently, there is an attempt to understand how digital governmental networks can also be classified as non places. It is in this context, from the space of flows to non-places, that the Brazilian state positions itself when it seeks the virtualization of its services to citizens, and even more so when it delegates decision-making to AI in virtual environments. This approach tangentially touches upon Habermas' TCA, challenging free communication (subject to machine automation), rationality, and critical engagement (due to the absence of dialogue), thereby restricting social participation in public administration.

Keywords: communicative action theory, state, democracy, network society.

INTRODUÇÃO

A tecnologia da informação, como a internet e os dispositivos eletrônicos, está mudando a forma como as pessoas se relacionam com o espaço e o tempo. Antes, a comunicação e a realização de tarefas eram limitadas pela distância e pelo tempo, mas agora, com a tecnologia, é possível se conectar e realizar atividades de qualquer lugar e a qualquer momento. Isso está transformando a dinâmica do espaço urbano e a percepção do tempo, impactando diretamente a vida cotidiana das pessoas⁴.

A tecnologia da informação permite que as pessoas se comuniquem, trabalhem e realizem tarefas de forma remota síncrona e assíncrona, alterando a maneira como o espaço é utilizado. Antigamente, as atividades eram centralizadas em locais físicos específicos, mas agora, as fronteiras do espaço e do tempo estão

4 CASTELLS, Manuel. *Sociedade em Rede*. CASTELLS, M. (Org.). *A Sociedade em rede*. 7. ed. [S.l.]: Paz e Terra, 1942. v. 1. p. 467–517.



se expandindo, possibilitando novas formas de interação e realização de multitarefas.

A introdução de sistemas avançados de telecomunicações e a disseminação da comunicação eletrônica domiciliar permite ainda novas formas de interação e utilização do espaço entre os próprios membros de uma família, por exemplo. Não é incomum vermos pais e filhos mantendo diálogos e discussões preferencialmente no ambiente virtual, ou tendo o ambiente virtual como um motivo de desavenças.

Mas, muito além do ambiente privado, a tecnologia tem impactado as grandes corporações, grupos familiares e governos, notadamente as dinâmicas de trabalho num remodelamento das interações sociais e a realização das funções cotidianas, modificando os modos de vida e produção urbanas, a exemplo das casas inteligentes e automatizadas, ou os sistemas públicos integrados digitalmente⁵.

Outro impacto da tecnologia da informação na vida urbana é a implementação de sistemas de transportes públicos inteligentes, como ônibus e trens conectados, que utilizam dados em tempo real para otimizar rotas, horários e capacidade de passageiros. Isso, se dúvida, tem melhorado a eficiência do transporte urbano e a experiência dos passageiros, refletindo positivamente a percepção sobre tecnologia por parte dos usuários.

Outro exemplo é a utilização cada vez mais frequente de plataformas institucionais para serviços ao cidadão desde assinaturas digitais, documentos civis, processos judiciais e administrativos que prescindem da presença humana e facilitam a vida do contribuinte de onde quer que ele esteja.

Todas estas experiências, parecem trazer um consenso das multidões de que tecnologia e inovação são sempre positivas para a coletividade.

Contudo, apesar de grande avanço na desterritorialização dos serviços, não é claro como isso impacta na identidade institucional social, nem mesmo qual o grau de acessibilidade que estes

⁵ op. cit.

sistemas dão à população, em especial à população de baixa renda sem acesso à internet de qualidade que precisa de serviços em rede (a exemplo da plataforma gov.br)⁶.

No Brasil, no caso da plataforma gov.br, com diversos serviços facilitados ao cidadão, menos de um quinto da população tem acesso a todas as funcionalidades permitidas pelo sistema⁷.

Isso só reflete a patente e histórica desigualdade política e social brasileira⁸.

Por se tratar de serviços prestados ao cidadão, deveria em tese ter sido discutido com o contribuinte os diferentes modais de acesso e a possibilidade de alternativas a quem não acessa a rede mundial de computadores. Assim, sem esforço sabemos que tais medidas deixam a opinião do cidadão comum de lado, sendo previamente julgado que se ajuda na eficiência, todos deveriam aceitar.

Essa visão de Estado protetor, intervencionista ganhou mais força ainda após a pandemia do Covid 19⁹, em que o papel do Estado pós-pandemia é visto como uma tentativa de superação do impasse entre o neoliberalismo das últimas quatro décadas e o populismo dos anos 2010.

Com a ascensão do estatismo intervencionista, o Estado é encarado como uma mão visível em nome de soberania, proteção, controle e segurança. Há uma ênfase na necessidade de um Estado protetor social, que comande e intervenha em indústrias estratégicas, amplie as propriedades estatais e assuma riscos financeiros para facilitar a inovação.

Mas, um estado que já era conhecidamente distante de sua população, pode aprofundar mais ainda a distância ao não ser mais encontrado fisicamente por quem não logra êxito em acessá-lo nas plataformas.

6 GOVERNO FEDERAL. 150 milhões de brasileiros já usam o GOV.BR — Governo Digital. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/150-milhoes-de-brasileiros-ja-usam-ogov.br#:~:text=150%20milh%C3%B5es%20de%20brasileiros%20j%C3%A1%20usam%20o%20GOV.BR%20%E2%80%94%20Governo%20Digital>>. Acesso em: 9 mar 2024b.

7 GOVERNO FEDERAL. 69 milhões de brasileiros já possuem contas ouro ou prata na plataforma GOV.BR. Disponível em: <<https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/69-milhoes-de-brasileiros-japossuem-contas-ouro-ou-prata-na-plataforma-GOV.BR>>. Acesso em: 9 mar 2024a.

8 MENDONÇA, Ricardo Fabrino e CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Inclusão democrática do Brasil contemporâneo. Introdução à teoria democrática. Conceitos, histórias, instituições e questões transversais. 1. ed. Belo Horizonte: EDITORAufmg, 2018. v. 1. p. 263–288.

9 GERBAUDO, Paolo. O Estado pós pandemia. GRANDE RECUBO A política pós-populismo e pós-pandemia. 1. ed. São Paulo: todavia, 2023. v. 1. p. 253–286. Disponível em: <www.todavialivros.com.br>.



É a dinâmica do avanço e do retrocesso democrático brasileiro, discutida por Avritzer¹⁰, explicando que a evolução da democracia no Brasil como um processo pendular, alternando entre momentos de evolução institucional e momentos de estagnação ou involução¹¹.

Destaca-se ainda, no pós-pandemia, a instabilidade na relação entre eleições e soberania política, bem como a fragilidade das estruturas de defesa de direitos. O autor argumenta que a democracia brasileira permite amplas vias não eleitorais ou contra eleitorais de acesso ao poder, que são utilizadas de tempos em tempos. Além disso, o autor aborda a disjunção entre eleições e políticas públicas, enfatizando a presença de elementos antidemocráticos na estrutura política do país¹².

A teoria do não-lugar de Augé explora como a globalização e a mobilidade afetam a experiência humana do espaço e do tempo. Augé define os não-lugares como espaços transitórios, padronizados e anônimos, que não possuem significado histórico, cultural ou afetivo para os indivíduos que os frequentam. Exemplos de não-lugares são os aeroportos, os shopping centers, as rodovias e as redes virtuais. Esses espaços produzem uma sensação de desenraizamento, alienação e perda de referências simbólicas¹³. Tal interpretação pode ser aplicada também aos endereços eletrônicos e redes sociais institucionais, em que pese a ausência de relações construtivas históricas de funcionalidade coletiva¹⁴.

Este ensaio tem por objetivo discutir a interseccionalidade entre a teoria da Sociedade em Rede de Castells¹⁵, os não lugares de Augé para explicar e entender parte do fenômeno da utilização de meios eletrônicos e inteligência artificial nos serviços públicos, bem como a validade destas ações em confronto com a teoria de ação comunicativa de Habermas¹⁶.

10 AVRITZER, Leonardo. The pendulum of democracy in Brazil: An approach of the 2013-2018 crisis. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 2, p. 273-289, 1 Maio 2018.

11 op. cit.

12 op. cit.

13 SÁ, Teresa. Lugares e Não-lugares em Marc Augé. *ArtiTextos*, 6 Dez 2014.

14 KORSTANJE, Maximiliano E. Philosophical problems in the theory of non-place: Marc Augé. *Int. J. Qualitative Research in Services*. [S.l.: s.n.], 2015.

15 op. cit.

16 LUIS GUTIERREZ, Gustavo e ANTONIO, Marco e DE ALMEIDA, Bettine. Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo. *Veritas*, v. 58, n. 1, p. 151-173, 2013.

A IDENTIDADE INSTITUCIONAL NA ERA DAS REDES DIGITAIS

A desigualdade histórica no Brasil tem impactos significativos no acesso aos serviços públicos e às redes virtuais. A concentração de renda e riqueza nas camadas mais altas da população resulta em menos recursos disponíveis para investimentos em infraestrutura básica, como educação, saúde e transporte, prejudicando principalmente as camadas mais pobres¹⁷.

Além disso, a desigualdade regional, com regiões historicamente mais pobres, como o Norte e o Nordeste, apresenta piores indicadores de acesso a serviços e tecnologia, refletindo a disparidade no desenvolvimento regional do país. A baixa escolaridade, a falta de infraestrutura básica, a divisão digital e a concentração de serviços em grandes cidades também contribuem para a perpetuação das desvantagens de acesso, aprofundando as desigualdades digitais¹⁸.

Esses fatores evidenciam como a desigualdade histórica no Brasil afeta diretamente a democracia e o acesso às redes virtuais. A falta de acesso equitativo a serviços e tecnologia digital amplia as disparidades sociais, limitando a participação cidadã e a inclusão digital.

Portanto, a superação da desigualdade histórica é crucial para promover uma sociedade mais justa e inclusiva, onde todos tenham condições de acesso aos serviços públicos e às oportunidades oferecidas pelas redes virtuais¹⁹.

A exclusão dos mais pobres das decisões do Estado representa um risco significativo para a configuração democrática. A desigualdade histórica no Brasil pode resultar na exclusão digital das camadas mais pobres da população. Isso significa que essas pessoas terão menos oportunidades de participar ativamente da vida política e social, já que o acesso à informação, à educação

17 ALCAIDE MUÑOZ, Laura e BOLÍVAR, Manuel Pedro Rodríguez e MUÑOZ, Cristina Alcaide. Political determinants in the strategic planning formulation of smart initiatives. *Government Information Quarterly*, v. 40, n. 1, 1 Jan 2023.

18 SOUZA, Pedro H. G. Ferreira De. Uma história política da desigualdade no Brasil. Uma história de desigualdade : a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 1. ed. São Paulo: HUCITEC Editora, 2018. v. 1. p. 1–421.

19 op. cit.



cívica e à comunicação digital é fundamental para o exercício pleno da cidadania em uma democracia moderna²⁰.

A desigualdade digital pode agravar ainda mais essa exclusão, pois limita o acesso das camadas mais pobres a informações relevantes, debates políticos, oportunidades de educação e emprego, e até mesmo a serviços básicos oferecidos pelo Estado. Isso cria uma divisão na sociedade, onde aqueles que têm acesso à tecnologia e à informação têm mais poder de influenciar as decisões políticas e participar ativamente da vida democrática, enquanto os mais pobres ficam à margem desses processos.

Esses riscos permitem ainda que pequenos grupos se apoderem do Estado e possam definir agendas sem o devido apoio social sob a legenda de proteção dos marginalizados e minorias, sem representá-los e sem participá-los das ações e medidas que os atingem diretamente.

Portanto, a desigualdade digital pode minar a configuração democrática de um estado, pois exclui uma parte significativa da população das decisões políticas e sociais, criando uma divisão na sociedade que vai contra os princípios de igualdade e participação democrática.

Se de um lado temos o estado que se esforça para as redes digitais alegando que a virtualização promoverá acessibilidade e produtividade, de outro encontramos um processo de invisibilização do cidadão, reduzindo-o a um login e senha, bem como de uma instituição física que passa a ser um endereço virtual.

De acordo com a teoria de Marc Augé, um lugar pode ser distinguido de um não lugar com base em algumas características-chave²¹:

Relações Sociais: Um lugar é caracterizado por relações sociais significativas e interações humanas autênticas, enquanto um não lugar é mais impessoal e marcado pela transitoriedade e anonimato.

Portanto, ao analisar um ambiente, neste caso o ambiente virtual, endereços eletrônicos de plataformas de serviços para

20 op. cit.

21 op. cit



cidadão preenchem tais critérios, e podem ser então enquadradas como não-lugares.

Na perspectiva de Augé²², vivemos em um mundo que está se tornando cada vez menor, apesar do excesso de espaço visível resultante da expansão populacional. Isso se reflete nos avanços nos meios de transporte, no acesso à informação, no aumento da oferta de opções de mobilidade e até mesmo no ambiente do mercado global²³.

Na teoria do não-lugar de Augé, ele explora como a globalização e a mobilidade impactam a experiência humana do espaço e do tempo.

Esses não lugares se manifestam em aeroportos, rodovias, salas de espera, centros comerciais, estações de metrô e até mesmo em campos de refugiados. São “lugares” de trânsito intenso de pessoas e mercadorias, nos quais as relações são incapazes de criar uma identidade de grupo. O usuário do não-lugar é frequentemente compelido a provar sua inocência²⁴, a exemplo do que vemos nas plataformas digitais em que se precisa provar que não se é um robô na resposta a diferentes tipos de testes.

O espaço do não lugar não gera identidade singular nem relações, mas sim solidão e similitude. Na realidade concreta do mundo contemporâneo, lugares e não lugares se entrelaçam e se misturam. A possibilidade do não lugar nunca está ausente de qualquer lugar.

Lugares e não lugares se opõem (ou se atraem), assim como as palavras e noções que os descrevem²⁵.

Por fim, Augé afirma que é no anonimato do não lugar que se experimenta solitariamente a comunhão dos destinos. Portanto, talvez haja espaço hoje, apesar da aparente contradição dos termos, para uma etnologia da solidão²⁶.

22 AUGÉ, Marc. *Non-places : introduction to an anthropology of supermodernity*. 1. ed. New York: Verso, 1995. v. 1.

23 op. cit.

24 op. cit.

25 SAADI TOSI, Lamia Jorge. Augé, Marc. Não lugares introdução a uma antropologia da supermodernidade. *Revista Aurora*, v. 8, n. 01, 13 Feb 2015.

26 op. cit.



Augé ainda ensina que “o lugar é necessariamente histórico a partir do momento em que, conjugando identidade e relação, ele se define por uma estabilidade mínima²⁷.

Então, se o não-lugar é um lugar de trânsito intenso de pessoas e mercadorias (ou de dados), nos quais as relações são incapazes de criar uma identidade de grupo, o ambiente das redes virtuais também seria um não-lugar, e o estado por meio de seus serviços e plataformas digitais estaria neste contexto antropológico da supermodernidade de Augé, ao não se traduzir em elemento de conexão de pessoas e de representação coletiva, num mundo cada vez mais individual.

Contudo, não está claro se a ausência de um lugar, ou o não lugar, não necessariamente limitaria a pressão social sobre um modelo elitista já consolidado nacional, mas no mínimo, não lugares se concentram na falta de identidade e relações significativas. Portanto, a pressão social sobre um modelo elitista consolidado nacional provavelmente não seria diretamente afetada pela presença ou ausência de não lugares, mas talvez pela concentração de usuários de um mesmo grupo social, pela desigualdade digital, por fatores políticos, econômicos e sociais mais amplos.

A VALIDADE DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA FRENTE À PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SISTEMAS DE IA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A comunicação livre, racional e crítica – razão e ação comunicativa – foi criada pelo filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas, como alternativa para a racionalidade instrumental, visando permitir a participação social e uma reflexão pelo consenso nas práticas relacionadas à administração pública²⁸.

Por meio da ação social comunicativa existe a interação de pelo menos dois indivíduos capazes de falar e agir, que estabelecem uma relação interpessoal seja ou não por meios verbais. Os

²⁷ op. cit.

indivíduos buscam entender-se sobre uma determinada situação para coordenarem, de comum acordo, seus pretensos planos de ação. Esse tipo de ação social se refere, primordialmente, na negociação de decisões susceptíveis de consenso.

Mesmo frente à diversas críticas sobre a característica onírica da teoria habermasiana, é consenso que se trata de uma revolução no modo de pensar as relações de vida, sociedade e trabalho²⁹.

Na racionalidade comunicativa constata-se o procedimento argumentativo no qual a razão é implementada pela interação dos indivíduos em seus diferentes papéis. Os pressupostos de tal racionalidade pressupõem que todas as verdades anteriormente consideradas válidas e inabaláveis podem ser questionadas; que todas as normas e valores vigentes têm de ser justificados; e, que todas as relações sociais resultam de uma negociação na qual se busca o consenso³⁰.

A ação comunicativa destaca-se como uma das principais linhas de estudos da teoria crítica. Para Habermas é uma forma de criar convicções comuns, orientadas para um mesmo objetivo, definidas por todos previamente, não devendo favorecer um grupo em particular. Essa teoria estuda a distorção sistemática da comunicação e o uso do poder que isso acarreta. A ação comunicativa é aspecto relevante da interação social³¹.

A TAC de Habermas destaca a importância do diálogo e da comunicação para o entendimento mútuo na sociedade. Ao aplicar essa teoria à Inteligência artificial, percebe-se que o desenvolvimento ético e responsável da IA requer uma comunicação transparente entre os criadores, usuários e demais partes interessadas, tendo em vista que a comunicação entre homens é substituída gradativamente pela comunicação homem-máquina, esta última com a capacidade de aprendizado gradual.

No caso da interação de homem-IA, há que se ponderar, que ao aceitar-se que máquinas respondam a comandos de indi-

29 ATHAYDE, ANDRÉ LUIZ MENDES e colab. Existe falta de consenso quanto à teoria do consenso? A teoria da ação comunicativa de Habermas contextualizada na administração pública. Cadernos EBAPE.BR, v. 20, n. 2, p. 164–178, Mar 2022.

30 VIZEU, Fábio. Ação Comunicativa e Estudos Organizacionais. RAE, v. 45, n. 4, p. 11–21, Out 2005.

31 op. cit.



víduos, que aprendam sozinhas, que adaptem seu discurso conforme seu algoritmo de programação, aceita-se que o controle social passa a ser secundarizado às estratégias do algoritmo.

Assim, com o crescimento gradual das capacidades de máquina de criarem, interagirem e executarem haveria ainda espaço para a ação comunicativa entre indivíduos?

Habermas lembra da busca por consenso racional, tal aspecto se faz fundamental ao lidar com as complexidades éticas e sociais associadas à implementação da IA. Portanto, a aplicação da TAC pode contribuir para garantir que a IA seja desenvolvida e utilizada de maneira justa, transparente, ética e, principalmente, benéfica à sociedade.

Mas, dentro de um estado democrático com limitações de acesso a redes e flagrante desigualdade digital, a virtualização do estado permitiria a quem a participação nas decisões?

Alternativa recorrentemente sugerida para a inclusão social na discussão de novos aspectos da administração pública, é a adoção de plataformas de consulta pública (plataformas de gestão de ideias) para o norteamiento da tomada de decisões, isso com base na teoria do saber das multidões³².

Plataformas de gestão de ideias são ferramentas tecnológicas utilizadas no setor público para promover a interação entre instituições e cidadãos. Elas fornecem espaços on-line nos quais os participantes podem propor e discutir problemáticas sociais, com o objetivo de encontrar soluções inovadoras. Essas plataformas são baseadas na Teoria da Sabedoria das Multidões, que propõem que a agregação de informações obtidas de um grupo tende a gerar melhores soluções para os problemas do que se propostas por qualquer um dos membros do grupo³³.

As plataformas de gestão de ideias transformam a esfera pública ao fornecer novos espaços de discussão e interação entre instituições públicas e cidadãos. Elas permitem que os cidadãos participem ativamente na formulação de políticas públicas, contribuindo com suas ideias e opiniões.

32 MONTEIRO MARTINS, Teresa Cristina e ZAMBALDE, André Luiz. A Sabedoria das Multidões e a Esfera Pública: A coprodução de soluções para problemas públicos em plataformas de gestão de ideias. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, n. 3, 2020. 33 op. cit.

No caso real, como o da ferramenta de IA adotada pelo Tribunal de Contas do Amazonas, o Chat-TCE, as conclusões ou consensos serão geradas por inteligência artificial via aprendizado de máquina, ou seja, com base no acesso e alimentação dos usuários que a utilizaram previamente, seguida de pouca intervenção humana. Contudo assumindo-se as discrepâncias de acesso às redes virtuais, haveria então consenso de multidões possível num arranjar automatizado? Como insere-se neste contexto a TAC³⁴?

Soma-se a isso as limitações já conhecidas da participação social em plataformas de ideias.

Uma delas é a baixa participação e colaboração, pois nem todos os cidadãos que possuem acesso estão motivados ou têm interesse em participar ativamente³⁵.

Além disso, algumas plataformas, como o Chat-TCE, podem ter estruturas fechadas de processo decisório, limitando a influência dos participantes na tomada de decisões³⁶, inibindo sugestões de melhorias, além de reforço da aceitação passiva de conclusões não argumentadas apresentadas pela plataforma.

Assim, mesmo com as melhores intenções de coordenação, controle e celeridade, falta às instituições que passam a adotar a IA como ferramenta de trabalho, maior discussão sobre os limites éticos, de participação social e teóricos advindos de tais atitudes.

Ao mesmo tempo, discute-se se nas condições brasileiras, com a dificuldade de acesso ao estado e a desigualdade social e digital, recrudescidas pelo histórico descompasso entre serviços e demandas sociais, o cidadão comum estaria sendo incluído ou estaria sendo definitivamente excluído de seu direito participativo com a justificativa do estado digital.

A invisibilidade trazida pela virtualização tanto para o estado quanto para o cidadão, beneficia mais uma vez, as classes que tradicionalmente já tomam a decisão pela maioria. É razoável dizer que o aprendizado das máquinas e das inteligências artifi-

34 op. cit.

35 JORGE LHEREUX DE FREITAS e MARIE ANNE MACADAR. Ensaio crítico sobre participação eletrônica via teoria da ação comunicativa. v. 19, n. 2, p. 263–281, Jun 2019. Disponível em: <<http://revistagt.fpl.edu.br/>>.

36 op. cit.



cias, estariam a reproduzir e a aprender com as mesmas limitações sociais que nos trouxeram até aqui como sociedade.

Logo, para a administração pública, embora Habermas não tivesse previsto o aparecimento das IA, seus escritos persistem como atuais no limite em que a demanda por Participação Social é ainda mais crucial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interseccionalidade entre a teoria da Sociedade em Rede de Castells, os não lugares de Augé e a Teoria da Ação Comunicativa (TAC) de Habermas evidencia a influência dos meios digitais e da inteligência artificial nos serviços públicos. A transformação do espaço urbano, a sensação de desenraizamento causada pela globalização e mobilidade, e a necessidade de uma comunicação transparente e ética para permitir a participação social na administração pública são aspectos cruciais que põem em discussão temas próprios do Estado como a participação democrática.

A relação entre a inteligência artificial e as teorias de Marc Augé pode ser explorada em diversos aspectos, especialmente no contexto da sociedade contemporânea e da transformação dos espaços sociais:

- a) Personalização e Anonimato: A inteligência artificial desempenha um papel significativo na personalização de experiências em ambientes digitais, adaptando conteúdos e interações com base nos dados dos usuários. Isso pode influenciar a percepção de lugares como mais personalizados ou mais impessoais, alinhando-se com a distinção de Augé entre lugares e não lugares;
- b) Virtualização de Espaços: Com a realidade virtual e aumentada, a inteligência artificial pode criar ambientes virtuais que desafiam as noções tradicionais de lugares físicos. Essa virtualização pode levantar questões sobre a autenticidade e a identidade dos espaços, conceitos explorados por Augé em sua teoria dos não lugares;

- c) Interações Sociais Online: As interações sociais mediadas por plataformas online e redes sociais são influenciadas pela inteligência artificial, que recomenda conexões, conteúdos e experiências. Isso pode impactar a construção de identidades e relações sociais, aspectos fundamentais na distinção entre lugares e não lugares; e,
- d) Mobilidade e Hiperconexão: A inteligência artificial facilita a mobilidade e a hiperconexão, permitindo que as pessoas estejam constantemente conectadas e interajam com uma variedade de espaços virtuais e físicos. Essa dinâmica de movimento e conexão pode desafiar as fronteiras entre lugares e não lugares na era digital.

Em resumo, a inteligência artificial pode dialogar com as teorias de Habermas e Marc Augé ao influenciar a percepção, a construção e a experiência de lugares e não lugares na sociedade contemporânea, ao mesmo tempo que afasta marginalizados digitais do campo da discussão de necessidade e validade social destes sistemas, tudo isso em uma dinâmica singular de fluxo de ideias e dados como previsto por Castells.

Portanto, a reflexão sobre a influência dos meios digitais e da IA nos serviços públicos deve considerar a inclusão social, a desigualdade digital e a participação cidadã, visando garantir uma comunicação benéfica à sociedade e a preservação dos princípios democráticos nas redes digitais governamentais.

REFERÊNCIAS

ALCAIDE MUÑOZ, Laura e BOLÍVAR, Manuel Pedro Rodríguez e MUÑOZ, Cristina Alcaide. Political determinants in the strategic planning formulation of smart initiatives. *Government Information Quarterly*, v. 40, n. 1, 1 Jan 2023.

ATHAYDE, ANDRÉ LUIZ MENDES e colab. Existe falta de consenso quanto à teoria do consenso? A teoria da ação comunicativa de Habermas contextualizada na administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 20, n. 2, p. 164–178, Mar 2022.

AUGÉ, Marc. *Non-places : introduction to an anthropology of supermodernity*. 1. ed. New York: Verso, 1995. v. 1.



ATHIRA PRAKASH e colab. Impact of Artificial Intelligence (AI) For Decision-Making in Organisation. *international journal of engineering technology and management sciences*, v. 7, n. 4, p. 452–457, 2023.

AUGÉ, Marc. *Non-places: introduction to an anthropology of supermodernity*. 1. ed. New York: Verso, 1995. v. 1.

AVRITZER, Leonardo. The pendulum of democracy in Brazil: An approach of the 2013- 2018 crisis. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 2, p. 273–289, 1 Maio 2018.

CASTELLS, Manuel. *Sociedade em Rede*. CASTELLS, M. (Org.) . *A Sociedade em rede*. 7. ed. [S.l.]: Paz e Terra, 1942. v. 1. p. 467–517.

GERBAUDO, Paolo. O Estado pós pandemia. *GRANDE RECUO A política pós populismo e pós-pandemia*. 1. ed. São Paulo: todavia, 2023. v. 1. p. 253–286. Disponível em: <www.todavialivros.com.br>.

GOVERNO FEDERAL. 69 milhões de brasileiros já possuem contas ouro ou prata na plataforma GOV.BR. Disponível em: <<https://www.gov.br/gestao/ptbr/assuntos/noticias/2023/junho/69-milhoes-de-brasileiros-ja-possuem-contas-ouro-ou-pratana-plataforma-GOV.BR>>. Acesso em: 9 mar 2024a.

GOVERNO FEDERAL. 150 milhões de brasileiros já usam o GOV.BR — Governo Digital. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/150-milhoes-de-brasileiros-ja-usam-ogov.br#:~:text=150%20mil%C3%B5es%20de%20brasileiros%20j%C3%A1%20usam%20o%20GOV.BR%20%E2%80%94%20Governo%20Digital>>. Acesso em: 9 mar 2024b.

JORGE LHEREUX DE FREITAS e MARIE ANNE MACADAR. Ensaio crítico sobre participação eletrônica via teoria da ação comunicativa. v. 19, n. 2, p. 263–281, Jun 2019. Disponível em: <<http://revistagt.fpl.edu.br/>>.

KORSTANJE, Maximiliano E. Philosophical problems in the theory of non-place: Marc Augé. *Int. J. Qualitative Research in Services*. [S.l: s.n.], 2015.

LUIS GUTIERREZ, Gustavo e ANTONIO, Marco e DE ALMEIDA, Bettine. Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo. *Veritas*, v. 58, n. 1, p. 151–173, 2013.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino e CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Inclusão democrática do Brasil contemporâneo. Introdução à teoria democrática. Conceitos, histórias, instituições e questões transversais*. 1. ed. Belo Horizonte: EDITORAufmg, 2018. v. 1. p. 263–288.

MONTEIRO MARTINS, Teresa Cristina e ZAMBALDE, André Luiz. A Saboria das Multidões e a Esfera Pública: A coprodução de soluções para problemas públicos em plataformas de gestão de ideias. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 12, n. 3, 2020.

SÁ, Teresa. Lugares e Não-lugares em Marc Augé. *ArtiTextos*, 6 Dez 2014.

SAADI TOSI, Lamia Jorge. Augé, Marc. Não lugares introdução a uma antropologia da supermodernidade. *Revista Aurora*, v. 8, n. 01, 13 Feb 2015.



SOUZA, Pedro H. G. Ferreira De. Uma história política da desigualdade no Brasil. Uma história de desigualdade : a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. 1. ed. São Paulo: HUCITEC Editora, 2018. v. 1. p. 1-421.

VIZEU, Fábio. Ação Comunicativa e Estudos Organizacionais. RAE, v. 45, n. 4, p. 11-21, Out 2005.



Análise comparativa dos indicadores econômico financeiros dos municípios da região metropolitana de Manaus

Por: **Larissa dos Santos Noloves**¹

Por: **Izabel Cristina Nogueira Seabra**²

Resumo: A análise econômica e financeira de demonstrativos contábeis permite a mensuração quantitativa da gestão dos recursos públicos. A Região Metropolitana de Manaus é fundamental para a economia do Amazonas, motivo que torna importante o estudo proposto. A pesquisa objetivou apresentar a Região Metropolitana de Manaus por um enfoque quantitativo e analítico, de modo a proporcionar bases avaliativas da gestão dos recursos públicos dos treze municípios que a compõem, o que pode facilitar o controle social. As informações utilizadas advêm dos balanços orçamentários, financeiros e patrimoniais das prefeituras, exigidos pela Lei 4.320/1964 e estruturados obedecendo aos padrões definidos pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Os dados foram coletados nos Portais de Transparência dos Municípios e no Diário Oficial do Estado, compreendendo o lapso temporal de 2017 a 2023. A análise geral dos resultados é apresentada através de uma tabela de avaliação de riscos, ferramenta que permite visualizar a situação econômico-financeira dos municípios sob três óticas: fiscal, financeira e patrimonial, bem como condensa as análises dos dezesseis indicadores utilizados.

Palavras-chave: Região Metropolitana de Manaus; Demonstrativos Contábeis Municipais; Indicadores Econômico-Financeiros.

Abstract: The economic and financial analysis of financial statements allows the quantitative measurement of the management of public resources. The Metropolitan Region of Manaus is fundamental for the economy of Amazonas, which is why the proposed study is important. The research aimed to present the Metropolitan Region of Manaus through a quantitative and analytical approach, to provide evaluative bases for the management of public resources of the thirteen municipalities that comprise it, which can facilitate social control. The information used comes from the budget, financial, and equity balance sheets of the municipalities, required by Law 4,320/1964 and structured in compliance with the standards defined by

1 Graduada em Administração pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA. Pós-Graduada em Finanças para Empresas - UNIFAEL, Manaus, Amazonas, Brasil – larynoloves@gmail.com

2 Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo - USP, Auditora Técnica de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas - TCE/AM. Manaus, Amazonas, Brasil – iseabra@uea.edu.br

the Accounting Manual Applied to the Public Sector. Data were collected from the Transparency Portals of the Municipalities and the Official State Gazette, comprising the period from 2017 to 2023. The general analysis of the results is presented through a risk assessment table, a tool that allows you to visualize the economic-financial situation status of the municipalities from three perspectives: fiscal, financial, and property, as well as condensing the analysis of the sixteen indicators used

Keywords: Manaus Metropolitan Region; Municipal Accounting Statements; Economic- Financial Indicators.

INTRODUÇÃO

As regiões metropolitanas são conglomerados de municípios, legalmente estabelecidos, que visam o desenvolvimento econômico e social do estado que pertencem. A Região Metropolitana de Manaus (RMM) foi instituída em 2007 e possui treze membros.

De 2017 a 2023, o recorte metropolitano representou mais de 80% do PIB do Amazonas e mais de um terço do total arrecadado pelo estado. Tamanha expressividade na economia foi a principal motivadora do estudo, uma vez que a análise quantitativa através de indicadores contábeis da gestão dos recursos públicos nessa localidade torna conhecida a situação da RMM, facilitando o controle social.

O objetivo geral da pesquisa foi mensurar e analisar comparativamente a situação econômico-financeira dos municípios-membros. Por sua vez, os objetivos específicos consistem em apresentar as características da região metropolitana; mensurar os indicadores a partir das demonstrações contábeis e comparar analiticamente os indicadores dos municípios elencados.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. METROPOLIZAÇÃO DE MANAUS

Conceitualmente, as regiões metropolitanas são conglomerados de municípios territorialmente próximos e interligados entre



si. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e com a Lei nº 13.683/2018³, essas regiões devem ser instituídas através de lei complementar estadual, por municípios limítrofes, ou seja, que possuam limites espaciais comuns.

Todavia, o processo de metropolização da cidade de Manaus possui características próprias, sendo impulsionado pelo desejo de desenvolver economicamente os principais municípios do Amazonas que, embora geograficamente distantes, possuem uma identidade metropolitana.⁴

A região foi criada pela Lei Complementar nº 52/2007⁵ e adaptada pela Lei Promulgada nº 64/2009, que em seu primeiro artigo dispõe:

Art. 1º - Fica instituída a Região Metropolitana de Manaus, composta pelos Municípios de Manaus, Iranduba, Novo Airão, Careiro da Várzea, Rio Preto da Eva, Itacoatiara, Presidente Figueiredo, Manacapuru, Careiro Castanho, Autazes, Silves, Itapiranga e Manaquiri com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comuns.

Segundo Mauro Sérgio de Souza (2021), a Região Metropolitana surgiu como estratégia política para captar recursos, tornar Manaus a principal cidade da Amazônia e possibilitar a gestão integrada do território com a participação de múltiplos atores.

Em 2021, o PIB da Região Metropolitana representou 84,97% na composição do PIB Amazonense, enquanto os outros 49 municípios que compõem o estado refletiram apenas 15,03%.

2.2 ANÁLISE ECONÔMICO-FINANCEIRA

A análise econômico-financeira é um instrumento que avalia se os recursos de uma organização estão sendo utilizados de modo eficiente. A análise permite realizar diagnósticos da situação atual da empresa e apontar sua tendência para exercícios futuros.

3 Altera as Leis nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), e nº 12.587/2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.

4 (LIMA, 2014; SILVA, 2019).

5 Lei Complementar nº 52/2007, institui a Região Metropolitana de Manaus e dá outras providências.

A atual situação econômico-financeira apresentada pela Administração Pública brasileira tem se destacado negativamente perante a sociedade pela gestão descontrolada das contas públicas e pelo alto volume de gastos.⁶

Diante disto, nota-se a necessidade do estudo analítico de indicadores econômico-financeiros da Região Metropolitana de Manaus, uma vez que os municípios que a compõem são importantes para o desenvolvimento econômico e social do estado; tal análise pode auxiliar os gestores na tomada de decisões e proporcionar à população informações compreensíveis em relação às prestações de contas.

2.3 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações contábeis são um conjunto de informações obrigatórias que expõem as informações pertinentes ao uso dos recursos financeiros de uma organização. As regras de estruturação das informações são ditadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP⁷), que padroniza as demonstrações apresentadas pelos entes públicos anualmente.⁸

No Brasil, o primeiro marco legal das demonstrações foi a Lei nº 4.320/1964, com o estabelecimento de regras para propiciar o controle das finanças públicas, seguida da Lei de Responsabilidade Fiscal ou Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece limites de dívida, garantias, operações de crédito, despesas de pessoal e outros mecanismos, almejando instituir instrumentos de transparência da gestão fiscal e o equilíbrio das finanças públicas (MCASP, 2021).

A seguir serão apresentadas as demonstrações contábeis utilizadas no presente estudo.

6 (FREITAS; GOULARTE, 2017).

7 É UMA DAS FINALIDADES DO MCASP CONTRIBUIR PARA RESGATAR O PATRIMÔNIO, OBJETO DA CONTABILIDADE, COMO CIÊNCIA.

8 (KOHAMA, 2016).



2.3.1 BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O balanço orçamentário é um demonstrativo contábil que demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas (BRASIL, 1964).⁹

De acordo com o MCASP (2021), as receitas devem ser especificadas por origem e categoria econômica, detalhando a previsão inicial e atualizada, a receita realizada e o saldo do excesso ou déficit de arrecadação. Por sua vez, as despesas são apresentadas por categoria econômica e grupo de natureza, onde se discrimina a dotação inicial e atualizada, as despesas empenhadas, liquidadas e pagas, além do saldo da dotação.

Através do demonstrativo pode-se avaliar se o planejamento orçamentário foi eficiente e executado como o esperado.¹⁰

O Quadro 1 apresenta os indicadores usados para o estudo do Balanço Orçamentário.

Quadro 1 - Indicadores do Balanço Orçamentário.

Quadro 1 - Indicadores do Balanço Orçamentário.

Indicador	Fórmula	Interpretação Genérica
Quociente de Equilíbrio Orçamentário	$\frac{\text{Receita Prevista}}{\text{Despesa Fixada}}$	Indica se há correspondência entre receita prevista e a despesa fixada.
Quociente de Execução da Receita	$\frac{\text{Receita Executada}}{\text{Receita Prevista}}$	Indica a realização da receita a partir da previsão orçamentária.
Quociente de Execução da Despesa	$\frac{\text{Despesa Executada}}{\text{Despesa Fixada}}$	Indica a execução da despesa, tendo como parâmetro a dotação inicial.
Quociente do Resultado Orçamentário	$\frac{\text{Receita Executada}}{\text{Despesa Executada}}$	Indica a relação entre a efetiva arrecadação e a utilização dos recursos.
RAP Total	$\frac{\text{Despesa Paga}}{\text{Despesa Executada}} \times 100$	Indica o percentual das despesas empenhadas, mas não pagas do exercício.

Fonte: as autoras (2024), adaptado de Tavares (2018)

Os indicadores apurados serão analisados em conjunto para fins de identificar os municípios que possam estar dentro do conceito de risco fiscal com possibilidades de ocorrências de eventos capazes de afetar negativamente as contas públicas, no que tange às receitas e despesas dos entes.¹¹

⁹ LEI Nº 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964, ESTATUI NORMAS GERAIS DE DIREITO FINANCEIRO PARA ELABORAÇÃO E CONTROLE DOS ORÇAMENTOS E BALANÇOS DA UNIÃO, DOS ESTADOS, DOS MUNICÍPIOS E DO DISTRITO FEDERAL.

¹⁰ (FREITAS; GOULARTE, 2017).

¹¹ (MCASP, 2021).



2.3.2 BALANÇO FINANCEIRO

O Balanço Financeiro está disposto no artigo 103 da Lei nº 4.320/1964¹², é um demonstrativo que expõe as receitas e despesas orçamentárias, os ingressos e dispêndios extraorçamentários, juntamente com os saldos de caixa do exercício anterior, bem como com os que se transferem para o exercício seguinte. O demonstrativo apura o resultado financeiro do exercício, indicando se houve equilíbrio ou desequilíbrio financeiro.

Segundo Heilio Kohama (2016), o demonstrativo pode ser pensado como um “grande cofre”, onde no início de cada exercício se sabe o montante de recursos guardados, o valor das entradas e saídas. Portanto, a apuração do saldo existente se dá com a soma do saldo anterior e as receitas do exercício, deduzindo-se desse montante as despesas.

O Quadro 2 apresenta os indicadores que serão utilizados para o estudo do Balanço Financeiro.

Quadro 2 – Indicadores do Balanço Financeiro.

Indicador	Fórmula	Interpretação Genérica
Quociente da Execução Orçamentária	$\frac{\text{Receita Orçamentária}}{\text{Despesa Orçamentária}}$	Indica a cobertura da despesa com a receita orçamentária.
Quociente Financeiro Real da Execução Orçamentária	$\frac{\text{Receita Orçamentária}}{\text{Despesa Orçamentária Paga}}$	Indica quanto da receita foi utilizada nas despesas pagas.
Quociente da Execução Orçamentária Corrente	$\frac{\text{Receita Corrente}}{\text{Despesa Corrente}}$	Indica a relação entre a arrecadação e dispêndios correntes.
Quociente da Execução Orçamentária de Capital	$\frac{\text{Receita de Capital}}{\text{Despesa de Capital}}$	Indica a relação entre a entrada e saída de recursos de capital.
Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros	$\frac{\text{Saldo que Passa para o Exercício Seguinte}}{\text{Saldo do Exercício Anterior}}$	Indica o comportamento do saldo destinado ao próximo exercício em relação ao anterior.

Fonte: as autoras (2024), adaptado de Tavares (2018).

Os indicadores apurados serão analisados em conjunto para fins de identificar os municípios que possam estar dentro do conceito de risco financeiro com possibilidades de ocorrências de eventos capazes de afetar negativamente os recursos

¹² Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.



financeiros para honrar as despesas necessárias ao cumprimento dos serviços públicos.¹³

2.3.3 BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil destinada a evidenciar, de modo qualitativo e quantitativo, a posição patrimonial e financeira de uma entidade.

Kohama (2016) entende o demonstrativo como um quadro onde estão distribuídos os elementos do patrimônio público em duas partes, ativo e passivo, sendo este dividido entre exigibilidades e patrimônio líquido.

O Balanço Patrimonial proporciona a análise da situação patrimonial dos órgãos públicos em um determinado período, bem como permite visualizar a realidade da entidade sobre a liquidez e o endividamento.¹⁴

O Quadro 3 apresenta os indicadores que serão utilizados para o estudo do Balanço Patrimonial.

Quadro 3 - Indicadores do Balanço Patrimonial.

Indicador	Fórmula	Interpretação Genérica
Liquidez Corrente	$\frac{\text{Ativo Circulante}}{\text{Passivo Circulante}} \times 100$	Indica a capacidade de honrar as obrigações de curto prazo com recursos circulantes.
Liquidez Geral	$\frac{\text{Ativo Realizável}}{\text{Passivo Exigível}} \times 100$	Indica a capacidade de pagar as dívidas contando com recursos realizáveis.
Endividamento Geral	$\frac{\text{Passivo Exigível}}{\text{Ativo Total}} \times 100$	Indica o grau de comprometimento do patrimônio.
Composição do Endividamento	$\frac{\text{Passivo Circulante}}{\text{Passivo Exigível}} \times 100$	Indica o perfil da dívida, se ela se concentra no curto ou no longo prazo.
Comprometimento da Receita Corrente com o Passivo Circulante	$\frac{\text{Passivo Circulante}}{\text{Receita Corrente}} \times 100$	Indica quanto da receita corrente está comprometida com as exigibilidades de curto prazo.
Comprometimento da Receita Corrente com o Passivo Não Circulante	$\frac{\text{Passivo Não Circulante}}{\text{Receita Corrente}} \times 100$	Indica quanto da receita corrente está comprometida com as exigibilidades de longo prazo.

Fonte: as autoras (2024), adaptado de Tavares (2018).

¹³ (MCASP, 2021).

¹⁴ (FREITAS; GOULARTE, 2017).



Os indicadores apurados serão analisados em conjunto, visando identificar os municípios que apresentaram o conceito de risco patrimonial, com possibilidades de manifestar eventos que possam afetar o patrimônio bruto do município, o nível de endividamento e o comprometimento da receita pública disponível para garantir a continuidade dos serviços públicos.¹⁵

2.4 A IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas do Estado é o ente responsável por realizar a fiscalização contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial dos órgãos públicos dos municípios com relação às questões legais, de legitimidade e de economicidade. Sua atuação é voltada para o controle externo, ou seja, orientada para a apuração técnica da regularidade dos atos fiscalizados com relação ao disposto ordenamento jurídico.¹⁶

Em relação ao Tribunal de Contas do Amazonas, Talita Fernandes (2020) salienta que o ente tem exercido papel importante na busca do fim almejado pelo legislador, que é a participação da população no acompanhamento e monitoramento da gestão pública, com projetos que estimulam o controle social.¹⁷

3. METODOLOGIA

Para fins de delineamento, este estudo caracterizou-se como pesquisa quantitativa; por meio de apuração de indicadores buscou-se estabelecer relações entre as variáveis estudadas, bem como se procurou comparar os resultados obtidos pelos cálculos e relacioná-los aos os métodos teóricos embasados (SOUZA, 2022).

Trata-se de pesquisa aplicada, uma vez que gerou conhecimento sobre tema específico de interesse local. O método do estudo é indutivo e comparativo.

¹⁵ (MCASP, 2021).

¹⁶ (DE MIRANDA COUTINHO; DE SALLES SANTOS, 2018).

¹⁷ (FERNANDES, 2020).



No que tange à finalidade, pode-se dizer que a pesquisa apresentou-se como descritiva, já que buscou detalhar a correlação entre as variáveis da estrutura dos balanços patrimoniais, orçamentários e financeiros, bem como o impacto advindo desta avaliação. É também uma pesquisa explicativa, pois teve como objetivo tornar a situação analisada, registrada, classificada e interpretada.¹⁸

Acerca dos procedimentos técnicos, a pesquisa foi documental e bibliográfica, uma vez que se propôs a calcular e analisar os demonstrativos contábeis municipais e compará-los. A bibliografia da pesquisa foi coletada em obras que elucidam o tema proposto; as demonstrações contábeis foram captadas nos Portais de Transparência e no Diário Oficial dos Municípios.

A população da pesquisa são os sessenta e dois municípios que formam o Amazonas e a amostra são as treze cidades que compõem a Região Metropolitana. Ao todo foram analisadas 273 (duzentos e setenta e três) demonstrações contábeis, sendo os balanços financeiros, orçamentários e patrimoniais dos treze municípios no período de 2017 a 2023.

As etapas da pesquisa foram: coleta de dados, tabulação em planilhas, aplicação de indicadores e interpretação dos resultados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a apuração dos resultados foram utilizados 16 indicadores, sendo: cinco no Balanço Orçamentário, cinco no Balanço Financeiro e seis no Balanço Patrimonial. Tais indicadores são adaptados da obra de Kohama (2016), comuns nas avaliações de gestão de entidades públicas e privadas.

A utilização de indicadores nos demonstrativos contábeis dos municípios possibilita a avaliação quantitativa da utilização dos recursos públicos. Vale destacar que o foco da presente pesquisa não é explorar os aspectos qualitativos da gestão financeira, mas

18 (SOUZA, 2022).



sim analisar como os resultados se comportaram ao longo dos sete anos analisados.

O quadro 4 apresenta a parcela arrecadada pela RMM em relação à arrecadação total do Amazonas, o conhecimento da representação percentual da Região na arrecadação do estado irá servir para fortalecer os argumentos conclusivos.

Quadro 4 – Percentual de participação da RMM no total arrecadado pelo Amazonas.

Exercício Fiscal	Estado do Amazonas (a)	Região Metropolitana (b)	Análise Estrutural (%)
			(b/a x 100)
2017	15.578.694.361,89	5.290.132.890,85	33,96%
2018	18.018.318.439,78	6.127.074.216,34	34,00%
2019	19.932.279.528,89	7.570.071.245,86	37,98%
2020	22.878.444.655,52	8.640.133.845,94	37,77%
2021	25.652.542.029,21	9.280.596.246,77	36,18%
2022	29.362.908.913,25	10.195.869.362,65	34,72%
2023	30.621.296.717,91	12.123.251.408,89	39,59%

Fonte: as autoras (2024), com dados do Diário Oficial dos Municípios e Portal da Transparência.

4.1. ANÁLISE DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O Balanço Orçamentário é o demonstrativo que apresenta a previsão e realização das despesas e receitas do exercício fiscal, permitindo observar se o planejamento orçamentário foi eficiente e executado como o esperado.¹⁹

O primeiro indicador utilizado foi o Quociente de Equilíbrio Orçamentário, que permite analisar se a previsão da receita e a fixação da despesa do exercício estão em equilíbrio. O resultado revelou que dez dos treze municípios analisados apresentaram a harmonia desejada, ficando de fora apenas Iranduba em 2019, Itacoatiara em 2017 e 2018, e Novo Airão em 2018, conforme indica a primeira tabela do apêndice A.

¹⁹ (FREITAS; GOULARTE, 2017).



O Quociente de Execução da Receita avalia a relação entre previsão e execução da receita. Como destaque positivo tem-se os municípios de Autazes, Itapiranga e Manacapuru, que denotam expressivo crescimento do superávit; em contrapartida, Itacoatiara e Novo Airão não conseguiram realizar as receitas previstas em dois dos sete exercícios mensurados; contudo, a partir de 2020, Novo Airão demonstra um crescimento sólido no superávit. Os demais municípios apresentaram oscilações positivas de 2017 a 2023.

Por sua vez, o Quociente de Execução da Despesa analisa a relação entre a dotação inicial e a despesa empenhada. A avaliação considera o resultado 1 como equilíbrio, abaixo de 1 economia orçamentária e acima de 1 deseconomia, pois significa que a despesa executada superou a dotação inicialmente prevista. Itacoatiara foi o destaque positivo, teve economia em 2018 e 2021, bem como apresentou equilíbrio em 2019 e 2020; Manaus e Presidente Figueiredo também tiveram resultados favoráveis, as despesas empenhadas não chegaram a superar em 30% a dotação inicial. Em contrapartida, Autazes, Itapiranga, Manacapuru, Novo Airão e Rio Preto da Eva apresentaram os piores resultados; nos municípios, as despesas realizadas superaram significativa e crescentemente a dotação orçamentária proposta, o excedente nesses municípios é maior que 60% em pelo menos um dos exercícios analisados.

Os demais municípios também indicaram deseconomia orçamentária.

O Quociente do Resultado Orçamentário analisa a cobertura das despesas empenhadas com as receitas executadas do exercício. Os resultados desse indicador foram muito próximos, variando de 0,84 a 1,28. Apenas Iranduba apresentou superávit em todos os anos analisados. Em termos relativos, 85% dos municípios tiveram resultado negativo em pelo menos um exercício; Careiro da Várzea, Itacoatiara, Itapiranga, Manacapuru, Manaus e Rio Preto da Eva tiveram déficit em três dos sete anos analisados. Ao se considerar todos os 91 resultados apresentados pelos 13 municípios, têm-se: 57% de superávit, 9% de equilíbrio e 34% de déficit.

A última mensuração do Balanço Orçamentário foi a Porcentagem dos Restos a Pagar – RAP, que representa quanto das

despesas empenhadas deixaram de ser pagas. Todos os municípios deixaram despesas a pagar, o percentual máximo foi 27,17% de Itacoatiara em 2021. Autazes, Careiro, Iranduba, Manacapuru, Presidente Figueiredo, Rio Preto da Eva e Silves também apresentaram RAP com dois dígitos percentuais, os demais tiveram RAP abaixo de 10%.

4.2. ANÁLISE DO BALANÇO FINANCEIRO

O Balanço Financeiro apura o resultado financeiro do exercício, indicando se houve equilíbrio ou desequilíbrio financeiro. Para a análise do demonstrativo foram utilizados cinco indicadores.

O primeiro indicador é o Quociente da Execução Orçamentária, aponta se as despesas orçamentárias foram supridas com as receitas orçamentárias; o resultado favorável deve ser igual ou maior que 1. Apenas Iranduba teve superávit com folga nos setes anos analisados, os outros doze municípios precisaram recorrer a recursos extraorçamentários pelo menos uma vez para honrar as despesas.

O Quociente Financeiro Real da Execução Orçamentária verifica quanto da receita orçamentária foi utilizada nas despesas orçamentárias pagas; resultados acima de 1 denotam superávit. Careiro, Careiro da Várzea, Itapiranga, Manacapuru, Novo Airão e Rio Preto da Eva foram os municípios que apresentaram déficit no resultado em pelo menos um exercício, os demais apresentaram situações positivas ou equilibradas em todo período observado.

O Quociente da Execução Orçamentária Corrente faz confronto entre as receitas e despesas correntes. Os municípios que tiveram problema no indicador foram Careiro, Careiro da Várzea, Novo Airão e Rio Preto da Eva; nos demais municípios as receitas correntes cobriram as despesas da mesma categoria econômica com folga.

A penúltima análise é do Quociente da Execução Orçamentária de Capital, que faz o mesmo confronto do indicador anterior, porém entre as receitas e despesas de capital. Os resultados são intrigantes, nos anos de 2019 e 2022 apenas Rio Preto da



Eva apresentou superávit. Em 2021, Autazes, Careiro, Itapiranga e Rio Preto da Eva obtiveram resultados positivos. No ano de 2023, Autazes, Careiro, Novo Airão e Rio Preto da Eva foram os municípios que conseguiram honrar as despesas de capital com as receitas de capital. Contudo, os municípios não citados tiveram déficit em todos os anos observados, além disso, Careiro, Itapiranga e Manaquiri demonstraram ausência de receita de capital em 2017.

A última análise do Balanço Financeiro faz relação entre o Saldo que Passa para o Exercício Seguinte e o Saldo do Exercício Anterior. Os resultados dos municípios da Região Metropolitana oscilaram nos sete anos analisados. De 2022 para 2023, 77% dos municípios apresentaram aumento nos indicadores; demonstrou queda percentual apenas Iranduba, Presidente Figueiredo apresentou o mesmo resultado nos dois anos e Itacoatiara não foi analisada em razão da falta de acesso ao Balanço Financeiro consolidado. Ao se analisar o comportamento entre 2017 e 2023, só Careiro, Careiro da Várzea, Itapiranga, Manacapuru, e Manaus tiveram aumento no saldo; os demais municípios, que representam 62% da amostra analisada, apresentaram queda no Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros. Manaquiri foi o único município a demonstrar estabilidade positiva nos anos analisados, os demais municípios apresentaram resultado negativo em pelo menos um exercício.

4.3. ANÁLISE DO BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil destinada a evidenciar, de modo qualitativo e quantitativo, a posição patrimonial e financeira de uma entidade. Para a análise dos Balanços Patrimoniais foram utilizados seis indicadores.

A avaliação começa com a Liquidez Corrente, indicador que permite mensurar a capacidade de pagamento das dívidas circulantes com ativos de curto prazo. Parte majoritária dos municípios apresentou expressiva folga corrente de 2017 a 2023. Careiro teve o pior resultado, apresentou liquidez corrente apenas em um ano analisado, Careiro da Várzea teve resultado negativo em 2020 e Rio Preto da Eva demonstra ausência de liquidez corrente de 2017 a 2021.

A Liquidez Geral avalia a capacidade de honrar com as obrigações contando apenas com os recursos realizáveis. Nove dos treze municípios tiveram resultados negativos em pelo menos um dos anos analisados, Manaquiri teve ausência de Liquidez Geral em todo período observado, os destaques positivos foram Autazes, Itapiranga, Manacapuru Manaus e Silves, com resultados acima de 100%, isto significa que tais municípios não dependem de seu ativo imobilizado para honrar com suas exigibilidades.

O Endividamento Geral indica o peso do Passivo Exigível no Patrimônio Bruto. Silves está no extremo positivo, com dívidas abaixo de 5%; também demonstram endividamento inferior a 30% Autazes, Careiro da Várzea, Itapiranga e Manaus. No extremo negativo estão Iranduba e Manaquiri, com endividamento acima de 40% nos sete anos de análise.

A Composição do Endividamento aponta o perfil da dívida, mostrando se a concentração está no curto ou longo prazo; quanto mais tempo para pagar o passivo, melhor. Presidente Figueiredo, Iranduba, Manaquiri e Manaus possuem os melhores resultados, enquanto Autazes, Careiro, Manacapuru, Rio Preto da Eva e Silves tiveram exercícios com mais de 53% das dívidas no passivo circulante.

Os últimos dois indicadores fazem relação entre o Balanço Patrimonial e o Orçamentário, a análise do Comprometimento de Curto e Longo Prazo mensura o peso do endividamento na Receita Corrente do exercício.

Os resultados do Comprometimento de Curto Prazo indicam que apenas Novo Airão compromete mais de 40% de recursos correntes com o passivo circulante nos anos 2020 e 2021. Nos demais municípios o endividamento não supera 35%. Já no Comprometimento de Longo Prazo os resultados foram opostos, apenas Autazes, Careiro da Várzea, Manacapuru e Silves tiveram bons resultados, com envolvimento da receita corrente inferior a 10%, nas outras cidades o indicador foi superior a dois dígitos percentuais e, em Iranduba e Manaquiri ultrapassaram 100% em pelo menos um exercício.



4.4. AVALIAÇÕES DOS RISCOS

Com o objetivo de condensar e simplificar a interpretação geral dos balanços analisados foi proposta uma Avaliação Geral de Riscos (quadro 5). A seguir serão listados os critérios utilizados em cada demonstrativo para a construção da ferramenta.

O Balanço Orçamentário permite uma avaliação minuciosa do risco fiscal em termos orçamentários. Para a avaliação do Risco Fiscal, o indicador mais importante é o Quociente do Resultado Orçamentário, pois analisa a cobertura das despesas com as receitas do exercício, indicando déficit ou superávit orçamentário. O indicador deve ser analisado em conjunto com a Porcentagem dos Restos a Pagar – RAP. A avaliação geral consistiu em estabelecer:

- ✓ **Risco Fiscal Baixo:** situação orçamentária superavitária e/ou equilibrada, bem como percentual de RAP abaixo de 2 dígitos em toda série analisada;
- ✓ **Risco Fiscal Moderado:** situação não enquadrada como risco fiscal baixo ou alto;
- ✓ **Risco Fiscal Alto:** ocorrência de até três exercícios deficitários na série analisada e RAP acima de 2 dígitos em pelo menos um dos exercícios.

O Balanço Financeiro é o “cofre” do município, sua análise permite identificar se há risco entre a relação das entradas e saídas de recursos financeiros no sentido de indicar se a receita disponível não é suficiente para fazer frente às despesas. Para a avaliação do Risco Financeiro, o indicador mais importante é o Quociente da Execução Orçamentária, pois indica se as despesas orçamentárias foram supridas com as receitas orçamentárias; combinado com o indicador do Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros. A avaliação geral consistiu em estabelecer:

- ✓ **Risco Financeiro Baixo:** situação financeira superavitária ou equilibrada em toda série analisada e simultaneamente, aumento do saldo financeiro de 2022 para 2023;

- ✓ **Risco Financeiro Moderado:** situação não enquadrada como risco financeiro baixo ou alto;
- ✓ **Risco Financeiro Alto:** ocorrência de até três exercícios deficitários e queda de recursos financeiros de 2022 para 2023.

O Balanço Patrimonial representa a riqueza “registrada” para o município, sua análise permite identificar o nível de riqueza e endividamento da prefeitura analisada. Para a avaliação do Risco Patrimonial, analisou-se a taxa de Liquidez Geral; a taxa de Endividamento Geral e o nível de Comprometimento da Receita Corrente. A avaliação geral consistiu em estabelecer:

- ✓ **Risco Patrimonial Baixo:** acima de 100% de liquidez geral; endividamento abaixo de 50% e nível de comprometimento da Receita Corrente de curto prazo inferior a 25% em toda série analisada;
- ✓ **Risco Patrimonial Moderado:** situação não enquadrada como risco patrimonial baixo ou alto;
- ✓ **Risco Patrimonial Alto:** liquidez geral abaixo de 100% e endividamento acima de 50% e/ou comprometimento de curto prazo acima de 25% em 3 ou mais exercícios.



Quadro 5 – Avaliação Geral de Riscos

Municípios	Risco Fiscal	Risco Financeiro	Risco Patrimonial
Autazes	Moderado	Moderado	Baixo
Careiro	Alto	Moderado	Moderado
Careiro da Várzea	Moderado	Moderado	Moderado
Iranduba	Moderado	Moderado	Alto
Itacoatiara	Alto	Moderado	Alto
Itapiranga	Moderado	Moderado	Baixo
Manacapuru	Alto	Moderado	Baixo
Manaquiri	Moderado	Moderado	Alto
Manaus	Moderado	Moderado	Baixo
Novo Airão	Moderado	Moderado	Alto
Presidente Figueiredo	Moderado	Moderado	Moderado
Rio Preto da Eva	Alto	Moderado	Alto

O quadro acima aponta para três perspectivas de análise.

Através dos critérios de Risco Fiscal, observou-se que Careiro, Itacoatiara, Manacapuru e Rio Preto da Eva são os municípios em situação crítica, os demais apresentam resultado moderado.

Todos os municípios indicaram moderado Risco Financeiro no período analisado, ou seja, nenhum município apresentou resultados superavitários e aumento do saldo para 2023 ou déficit em pelo menos três exercícios acompanhado de queda no saldo passado para o último exercício de análise.

Por fim chega-se aos destaques do Risco Patrimonial, análise que apontou o maior número de municípios com resultados desfavoráveis. Iranduba, Itacoatiara, Manaquiri e Novo Airão demonstraram alto endividamento e dificuldades em honrar com as obrigações, já Rio Preto da Eva demonstrou elevado grau de comprometimento da receita corrente (acima de 25%) em quatro dos sete anos mensurados.

Ao se considerar o desempenho individual dos municípios, observa-se que Careiro, Iranduba, Itacoatiara, Manacapuru, Manaquiri, Novo Airão e Rio Preto da Eva apresentaram riscos altos em uma das três análises; os demais municípios classificaram-se em risco moderado ou baixo. A interpretação isolada de cada indicador se encontra nos resultados da pesquisa e as mensurações estão em tabelas nos apêndices.

Entre as espécies de riscos analisadas, o risco patrimonial foi o que teve mais municípios com resultados negativos (riscos altos). De modo geral, a RMM apresenta riscos moderados.

Diferentemente do que se imaginava no início da pesquisa, Manaus não se destacou; seus indicadores apontam que o município com maior arrecadação do estado apresenta índices econômico-financeiros razoáveis e majoritariamente favoráveis, além de possuir robustez patrimonial e apresentar riscos moderadamente baixos.

Os indicadores apurados serão analisados em conjunto para fins de identificar os municípios que possam

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo objetivou apresentar a Região Metropolitana de Manaus por um enfoque quantitativo e analítico, proporcionando bases avaliativas da gestão dos recursos públicos dos treze municípios-membros, sem considerar seus aspectos qualitativos e sociais.

Pode-se afirmar que os objetivos pretendidos foram alcançados, uma vez que houve a apresentação das características da Região Metropolitana de Manaus; a mensuração dos dados coletados nos balanços, bem como a análise e comparação por meio de indicadores consolidados na contabilidade pública.

A RMM é um conglomerado importante para o desenvolvimento do Amazonas, os treze municípios que a compõem representam de 2017 a 2023 mais de 33% da arrecadação total do estado, bem como foram parte chave na formação do Produto Interno Bruto estadual. Ao se considerar a avaliação geral por meio das



definições de riscos, conclui-se que os municípios se enquadram majoritariamente em risco moderado.

Devido às limitações desta pesquisa, não foi investigado se o impacto das restrições econômicas impostas pela pandemia da COVID-19 podem explicar os resultados negativos apresentados em alguns municípios, ainda, se há correlação entre os resultados econômico-financeiros apurados e os indicadores sociais, como por exemplo: IDH e renda per capita.

Recomenda-se ampliar a pesquisa para os demais municípios do Estado do Amazonas, para fins de conhecer a situação econômico-financeira das Prefeituras Municipais, para que haja a facilitação do controle social através de indicadores de fácil entendimento, além de futuramente ser útil como base para discussões sobre políticas públicas voltadas para o fortalecimento das economias locais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 64, de 30 de abril de 2009. Modifica o artigo 1º, caput da Lei Complementar nº 52, de 30 de maio de 2007. Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. 2009.

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Diário Oficial da União: 20 de junho de 2018.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Seção 1, Página 3921.

DE MIRANDA COUTINHO, Doris; DE SALLES SANTOS, Aline Sueli. O papel do Tribunal de Contas frente à accountability. A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional, v. 18, n. 72, p. 209-233, 2018.

DIÁRIO OFICIAL ELETRÔNICO. Diário Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado do Amazonas. Disponível em: <https://diariomunicipalaam.org.br/>. Acesso: jan. a fev. de 2023.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Portal da Transparência do Governo do Estado do Amazonas. Disponível em: <https://www.transparencia.am.gov.br/receitas/>. Acesso em: jan. a fev. de 2023.



FERNANDES, Talita Hermógenes et al. A Política Pública de transparência nos municípios do Amazonas: sinergias entre o controle social dos recursos públicos e o Tribunal de Contas Estadual. 2020.

FREITAS, Matheus B.; GOULARTE, Jeferson L.L. Análise Comparativa dos Indicadores Econômico-Financeiros dos maiores Municípios por população das Mesorregiões do RS. RAGC, v. 5, n. 18, 2017.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública. Grupo Gen-Atlas, 2016.

LIMA, Marcos Castro de. Quando o amanhã vem ontem: a institucionalização da Região Metropolitana de Manaus e a indução ao processo de metropolização do espaço na Amazônia ocidental. 2014.

MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO - MCASP. Ministério da Economia - Secretaria do Tesouro Nacional, 9.ed. – Brasília: STN, 2021. 563 p. Livro Eletrônico disponível no endereço eletrônico: <<https://sisweb.tesouro.gov.br>>.

PINHEIRO DOS SANTOS DE SOUZA, Mauro Sérgio et al. Reflexões Sobre a Governança Metropolitana na Amazônia: O Caso da Região Metropolitana de Manaus/AM. Revista Geoaraguaia, v. 11, n. 1, p. 259-277, 2021.

SILVA, Fredson Bernardino Araújo da. Metropolização do espaço na Amazônia Ocidental: discurso no contexto da Região Metropolitana de Manaus. ENANPEGE, v. 1, p. 1-12, 2019.



APÊNDICE A - INDICADORES DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Tabela 1: Quociente de Equilíbrio Orçamentário

	AUTA- ZES	CAREI- RO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDU BA	ITACOA TIARA	ITAPIRAN GA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAUS	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEI- REDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	1	1	1	1	0,96	1	1	1	1	1	1	1	1
2018	1	1	1	1	1,05	1	1	1	1	0,95	1	1	1
2019	1	1	1	0,97	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2020	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2021	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2022	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2023	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Fonte: as autoras (2024).

Tabela 2: Quociente de Execução da Receita

	AUTA- ZES	CAREI- RO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDU BA	ITACOA TIARA	ITAPIRA NGA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAU S	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEI- REDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	1,09	1,12	1,05	1,34	1,07	1,04	1,06	1,09	1,04	0,98	1,08	1,40	1,09
2018	1,27	1,28	1,12	1,22	0,85	1,43	1,18	1,43	1,04	1,16	1,18	1,49	1,15
2019	1,35	1,38	1,25	1,12	1	1,50	1,27	1,25	1,22	1,07	1,15	1,34	1,21
2020	1,59	1,54	1,29	1,29	1,06	1,61	1,48	1,38	1,14	0,99	1,13	1,27	1,31
2021	1,76	1,37	1,23	1,41	0,94	1,72	1,67	1,48	1,34	1,42	1,32	1,32	1,57
2022	2,44	1,41	1,45	1,58	1,10	1,58	1,87	1,37	1,11	1,87	1,24	1,76	1,50
2023	1,94	1,51	1,32	1,60	1,35	1,60	1,98	1,30	1,11	1,86	1,10	1,22	1,28

Fonte: as autoras (2024).

Tabela 3: Quociente de Execução da Despesa

	AUTA- ZES	CAREI- RO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDU BA	ITACOA TIARA	ITAPIRA NGA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAU S	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEI- REDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	1,04	1,23	1,04	1,25	1,17	1,02	1,11	1,02	1,06	0,98	0,99	1,56	0,99
2018	1,26	1,28	1,12	1,13	0,83	1,41	1,16	1,30	1	1,16	1,07	1,52	1,08
2019	1,29	1,51	1,37	1,10	1	1,46	1,36	1,21	1,19	1,10	1,01	1,24	1,05
2020	1,60	1,54	1,40	1,20	1,03	1,68	1,44	1,40	1,15	0,97	1,09	1,35	1,26
2021	1,68	1,38	1,13	1,17	0,99	1,68	1,72	1,39	1,23	1,36	1,20	1,30	1,44
2022	2,91	1,57	1,50	1,41	1,12	1,59	2,04	1,35	1,14	1,85	1,25	1,90	1,58
2023	1,51	1,50	1,31	1,55	1,29	1,31	1,94	1,23	1,07	1,80	1,09	1,30	1,30

Fonte: as autoras (2024).

**APÊNDICE B - INDICADORES DO BALANÇO FINANCEIRO**

Tabela 4: Quociente do Resultado Orçamentário

	AUTAZES	CAREIRO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDUBA	ITACOATIARA	ITAPIRANGA	MANACAPURU	MANAQUIRI	MANAUS	NOVO AÍRÃO	PRESID. FIGUEIREDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	1,05	0,91	1,01	1,07	0,96	1,01	0,95	1,06	0,98	1	1,09	0,90	1,10
2018	1,01	1	1	1,08	0,98	1,01	1,02	1,10	1,04	1,06	1,10	0,98	1,07
2019	1,05	0,91	0,92	1,05	1	1,03	0,93	1,03	1,03	0,98	1,14	1,08	1,15
2020	1	1	0,92	1,08	1,03	0,95	1,03	0,98	0,99	1,02	1,03	0,94	1,04
2021	1,05	1	1,08	1,21	0,95	1,02	0,97	1,06	1,09	1,04	1,10	1,02	1,09
2022	0,84	0,90	0,96	1,13	0,98	1	0,92	1,02	0,98	1,01	0,99	0,93	0,95
2023	1,28	1	1,01	1,04	1,04	1,07	1,02	1,05	1,03	1,03	1,01	0,94	0,98

Fonte: as autoras (2024).

Tabela 5: Porcentagem do RAP Total

	AUTAZES	CAREIRO	CAREIRO O DA VÁRZEA	IRANDUBA	ITACOA TIARA	ITAPIRANGA	MANACAPURU	MANAQUIRI	MANAUS	NOVO AÍRÃO	PRESID. FIGUEIREDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	0,36%	3,46%	3,75%	2,23%	6,59%	4,07%	6,92%	4,45%	5,38%	3,34%	2,72%	11,45%	5,68%
2018	4,05%	4,91%	2,40%	2,82%	4,36%	7,46%	2,84%	6,75%	4,03%	4,72%	3,62%	11,22%	7,41%
2019	0,24%	5,93%	4,23%	2,96%	5,99%	1,64%	11,78%	6,12%	3,96%	2,84%	3,76%	4,82%	7,68%
2020	0,17%	5,77%	0,41%	0,79%	2,17%	0,83%	2,88%	5,54%	3,48%	1,50%	0,93%	5,49%	8,13%
2021	0,79%	1,82%	2,64%	10,26%	27,17%	2,51%	8,27%	6,88%	7,04%	0,92%	12,41%	3,48%	18,74%
2022	15,50%	5,37%	4,55%	6,16%	7,64%	0,19%	4,62%	5,34%	4,64%	1,21%	4,11%	4,75%	9,38%
2023	4,28%	14%	5,93%	4,54%	7,22%	2,95%	6,96%	5,79%	2,56%	0,65%	1,94%	6,98%	5,77%

Fonte: as autoras (2024).

APÊNDICE B - INDICADORES DO BALANÇO FINANCEIRO

Tabela 6: Quociente da Execução Orçamentária

	AUTAZES	CAREIRO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDUBA	ITACOATIARA	ITAPIRANGA	MANACAPURU	MANAQUIRI	MANAUS	NOVO AÍRÃO	PRESID. FIGUEIREDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	1,05	0,91	1,01	1,07	0,96	1,01	0,95	1,06	0,98	1	1,09	0,90	1,10
2018	1,01	1	1	1,08	0,98	1,01	1,02	1,10	1,04	1,06	1,10	0,98	1,07
2019	1,05	0,91	0,92	1,05	1	1,03	0,93	1,03	1,03	0,98	1,14	1,08	1,15
2020	1	1	0,92	1,08	1,03	0,95	1,03	0,98	0,99	1,02	1,03	0,94	1,04
2021	1,05	1	1,08	1,21	0,95	1,02	0,97	1,06	1,09	1,04	1,10	1,02	1,09
2022	0,84	0,90	0,96	1,13	0,98	1	0,92	1,02	0,98	1,01	0,99	0,93	0,95
2023	1,28	1	1,01	1,04	1,04	1,07	1,02	1,05	1,03	1,03	1,01	0,94	0,98

Fonte: as autoras (2024).



APÊNDICE C - INDICADORES DO BALANÇO PATRIMONIAL

Tabela 7: Quociente Financeiro Real da Execução Orçamentária

	AUTAZES	CAREIRO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDUBA	ITACOA TIARA	ITAPIRANGA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAUS	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEIREDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	1,06	0,94	1,05	1,10	1,02	1,05	1,02	1,11	1,04	1,04	1,12	1,02	1,16
2018	1,05	1,06	1,03	1,11	1,02	1,10	1,05	1,18	1,08	1,11	1,14	1,11	1,15
2019	1,05	0,97	0,96	1,08	1,06	1,05	1,06	1,10	1,07	1,01	1,18	1,13	1,25
2020	1	1,06	0,93	1,09	1,05	0,96	1,06	1,04	1,03	1,04	1,04	1	1,13
2021	1,06	1,01	1,11	1,34	1,31	1,05	1,06	1,14	1,17	1,05	1,25	1,06	1,34
2022	1	0,95	1,01	1,20	1,07	1	0,96	1,07	1,03	1,02	1,03	0,97	1,05
2023	1,34	1,16	1,07	1,09	1,12	1,10	1,10	1,12	1,06	1,04	1,03	1,02	1,04

Fonte: as autoras (2024).

Tabela 8: Quociente da Execução Orçamentária Corrente

	AUTAZES	CAREIRO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDUBA	ITACOA TIARA	ITAPIRANGA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAUS	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEIREDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	1,10	0,95	1,08	1,10	1,01	1,09	1,06	1,17	1,09	1,07	1,13	1,02	1,24
2018	1,09	1,02	1,03	1,13	1,02	1,05	1,05	1,12	1,11	1,12	1,12	1,29	1,17
2019	1,06	0,95	0,93	1,09	1,06	1,07	1,04	1,12	1,10	0,98	1,22	1,02	1,25
2020	1,03	1,03	1	1,14	1,12	1	1,08	1,07	1,10	1,10	1,11	0,97	1,22
2021	1,04	0,99	1,13	1,33	1,17	1,02	1,01	1,17	1,14	1,09	1,24	1,02	1,19
2022	1,01	0,96	1,06	1,26	1,08	1,03	1	1,07	1,12	1,12	1,04	0,87	1,08
2023	1,22	1,12	1,08	1,20	1,06	1,10	1,06	1,10	1,13	1,02	1,05	0,93	1,05

Fonte: as autoras (2024).

Tabela 9: Quociente da Execução Orçamentária de Capital

	AUTAZES	CAREIRO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDUBA	ITACOA TIARA	ITAPIRANGA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAUS	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEIREDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	0,13	0,00	0,05	0,19	0,06	0,00	0,14	0,00	0,08	0,04	0,15	0,62	0,07
2018	0,49	0,75	0,49	0,27	0,23	0,78	0,65	0,86	0,43	0,15	0,69	0,08	0,46
2019	0,81	0,49	0,13	0,42	0,16	0,63	0,19	0,40	0,78	0,88	0,38	2,13	0,43
2020	0,56	0,80	0,29	0,25	0,25	0,66	0,66	0,62	0,71	0,49	0,20	0,72	0,17
2021	1,19	1,01	0,43	0,05	0,23	1,10	0,62	0,50	0,87	0,66	0,19	1,07	0,47
2022	0,47	0,55	0,27	0,09	0,43	0,72	0,18	0,47	0,23	0,60	0,35	1,64	0,29
2023	1,96	1,05	0,67	0,13	0,93	0,91	0,81	0,72	0,54	1,12	0,56	1,04	0,57

Fonte: as autoras (2024).



Tabela 10: Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros

	AUTA- ZES	CAREI- RO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDU BA	ITACOA TIARA	ITAPIRAN GA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAUS	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEI- REDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	4,82	0,26	0,84	1,84	1,48	1,27	1,35	1,90	1,13	2,09	1,28	1,10	2,22
2018	2,02	2,08	0,87	1,31	1,35	1,64	1,02	1,79	1,35	1,72	1,25	1,44	1,39
2019	1,51	0,85	1,47	1,21	1,19	1,18	1,24	1,15	1,37	0,92	1,27	2,71	1,54
2020	1,23	2,48	0,36	1,12	0,94	0,42	0,59	1,00	1,00	1,30	1,02	0,57	1,18
2021	1,55	1,01	4,88	1,78	4,22	1,89	2,63	1,40	1,38	1,51	1,32	2,40	1,68
2022	0,93	0,77	1,05	1,21	0,90	0,67	0,38	1,08	0,76	1,43	0,98	0,87	0,80
2023	2,79	4,76	1,34	0,62	0,00	4,16	4,44	1,23	1,17	1,57	0,98	1,09	0,89

Fonte: as autoras (2024).

APÊNDICE C - INDICADORES DO BALANÇO PATRIMONIAL

Tabela 11: Liquidez Corrente

	AUTA- ZES	CAREI- RO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDU BA	ITACOA TIARA	ITAPIRAN GA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAUS	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEI- REDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	290%	74%	549%	337%	279%	798%	127%	638%	914%	757%	3029%	36%	999%
2018	209%	85%	370%	329%	324%	828%	166%	1264%	2146%	595%	1356%	38%	2082%
2019	296%	46%	128%	339%	256%	795%	194%	1535%	2061%	417%	3181%	68%	3108%
2020	251%	64%	72%	505%	1021%	1508%	257%	548%	2429%	188%	7569%	47%	5307%
2021	248%	61%	169%	567%	659%	941%	172%	677%	1566%	182%	1459%	168%	1212%
2022	219%	38%	138%	831%	1196%	1775	111%	552%	1130%	180%	1284%	128%	3779%
2023	403%	102%	213%	957%	871%	1037%	144%	1175%	1202%	273%	1604%	1155	1138%

Fonte: as autoras (2024).

Tabela 12: Liquidez Geral

	AUTA- ZES	CAREI- RO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDU BA	ITACOA TIARA	ITAPIRAN GA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAUS	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEI- REDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	181%	102%	222%	51%	175%	670%	149%	62%	275%	157%	150%	114%	602%
2018	141%	105%	225%	61%	69%	219%	125%	81%	315%	160%	121%	104%	1211%
2019	191%	66%	113%	81%	67%	225%	147%	88%	299%	82%	117%	119%	2142%
2020	180%	69%	72%	112%	51%	235%	188%	88%	244%	66%	114%	100%	4032%
2021	182%	67%	149%	130%	382%	246%	151%	43%	291%	69%	157%	173%	1232%
2022	172%	29%	123%	177%	31%	287%	111%	51%	321%	72%	49%	105%	3527%
2023	336%	67%	178%	116%	221%	332%	140%	56%	304%	55%	74%	26%	1150%

Fonte: as autoras (2024).



Tabela 13: Endividamento Geral

	AUTA- ZES	CAREL- RO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDU BA	ITACOA TIARA	ITAPIRA GA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAUS	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEI- REDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	29%	22%	7%	124%	25%	10%	21%	74%	26%	47%	38%	27%	4%
2018	28%	26%	8%	107%	59%	29%	28%	63%	24%	46%	49%	24%	2%
2019	26%	35%	16%	87%	64%	26%	28%	60%	25%	88%	53%	25%	2%
2020	26%	38%	16%	63%	96%	20%	21%	52%	29%	100%	51%	24%	1%
2021	27%	32%	13%	60%	71%	19%	29%	105%	25%	90%	41%	22%	4%
2022	21%	58%	14%	42%	181%	14%	31%	86%	22%	71%	117%	34%	1%
2023	14%	45%	10%	64%	19%	12%	28%	78%	23%	87%	75%	133%	2%

Fonte: as autoras (2024).

Tabela 14: Composição do Endividamento

	AUTA- ZES	CAREL- RO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDU BA	ITACOA TIARA	ITAPIRA NGA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAUS	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEI- REDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	61%	66%	34%	13%	40%	84%	94%	6%	9%	21%	5%	85%	58%
2018	66%	74%	53%	15%	9%	26%	65%	4%	5%	27%	9%	89%	57%
2019	64%	83%	77%	16%	13%	28%	68%	4%	5%	20%	4%	89%	68%
2020	71%	77%	80%	15%	2%	16%	67%	11%	3%	35%	1%	90%	74%
2021	72%	79%	79%	16%	8%	26%	81%	5%	4%	38%	10%	72%	100%
2022	78%	53%	80%	14%	2%	16%	85%	7%	6%	40%	4%	58%	91%
2023	83%	59%	77%	7%	19%	32%	89%	4%	5%	20%	5%	17%	98%

Fonte: as autoras (2024).

Tabela 15: Comprometimento de Curto Prazo

	AUTA- ZES	CAREL- RO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDU BA	ITACOA TIARA	ITAPIRA GA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAUS	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEI- REDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	12%	12%	3%	18%	11%	12%	12%	5%	6%	15%	2%	28%	3%
2018	12%	14%	5%	21%	5%	11%	14%	3%	4%	18%	4%	23%	2%
2019	14%	21%	12	20%	7%	9%	15%	3%	4%	23%	2%	30%	2%
2020	14%	24%	12%	13%	2%	4%	12%	8%	2%	42%	1%	26%	1%
2021	16%	24%	10%	14%	6%	6%	20%	6%	4%	40%	5%	20%	5%
2022	14%	27%	10%	8%	3%	2%	20%	7%	4%	32%	5%	21%	1%
2023	11%	27%	8%	7%	3%	4%	21%	4%	4%	24%	4%	28%	3%

Fonte: as autoras (2024).

Tabela 16: do Comprometimento de Longo Prazo

	AUTA- ZES	CAREL- RO	CAREIRO DA VÁRZEA	IRANDU BA	ITACOA TIARA	ITAPIRA NGA	MANACA PURU	MANAQUI RI	MANAUS	NOVO AIRÃO	PRESID. FIGUEI- REDO	RIO PRETO DA EVA	SILVES
2017	8%	7%	6%	120%	16%	2%	1%	83%	64%	56%	34%	5%	2%
2018	6%	5%	5%	119%	50%	29%	7%	67%	67%	48%	45%	3%	1%
2019	8%	4%	4%	102%	51%	23%	7%	71%	75%	94%	57%	4%	1%
2020	6%	7%	3%	70%	88%	19%	6%	61%	86%	77%	56%	3%	0%
2021	6%	6%	3%	73%	74%	16%	4%	133%	82%	66%	43%	7%	0%
2022	4%	24%	3%	47%	191%	12%	3%	98%	66%	48%	128%	15%	0%
2023	2%	19%	2%	97%	13%	9%	3%	96%	64%	93%	83%	135%	0%

Fonte: as autoras (2024).

