

REVISTA TCEAM

MANAUS / AM - VOLUME Nº 1 | 2025



TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO AMAZONAS



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: O papel do Tribunal de Contas na boa gestão pública - Manaus: TCE/AM ano 2025 - Vol.1 - referente aos meses de janeiro a junho.

344 p.
ISBN: 978-65-01-75706-3

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 2025

COORDENAÇÃO MEMBROS NATOS

Conselheiro Luis Fabian Pereira Barbosa - Presidente
Conselheiro Josué Cláudio de Souza Neto - Membro
Procurador João Barroso de Souza - 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. Dr. Allan Carlos Moreira Magalhães – Pós-doutor em 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. Dr. Rennan Faria Krüger Thamay – Pós-doutor 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. Dr. Valmir César Pozzetti – Pós-doutor em 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. Dr. Allan Carlos Moreira Magalhães – Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza.
3. Dr. Bernardo Silva de Seixas – Doutor em Direito e Professor da Universidade Federal do Estado do Amazonas.
4. Dr. Marco Aurélio de Lima Choy - Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza.
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.
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 a primeira edição de 2025 da Revista Científica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, que traz como tema central “O papel do Tribunal de Contas na boa gestão pública”.

Mais do que uma escolha temática, esta edição reflete a essência do trabalho desenvolvido pelo TCE-AM ao longo de seus 75 anos de história: o compromisso permanente com a eficiência, a transparência e a integridade da administração pública.

O papel dos Tribunais de Contas ultrapassa a função fiscalizatória — ele se estende à orientação, à prevenção e à promoção de uma cultura de gestão responsável e cidadã. A boa gestão pública nasce do equilíbrio entre o controle e o conhecimento, e é nesse ponto de convergência que esta revista se insere: como um espaço de reflexão, pesquisa e produção científica voltado à melhoria contínua da governança pública.

As discussões reunidas nesta edição evidenciam o caráter educativo, técnico e colaborativo do controle externo. A partir de uma visão moderna e integradora, o Tribunal de Contas se consolida como parceiro estratégico dos gestores públicos, oferecendo ferramentas, capacitação e informações que possibilitam decisões mais assertivas e políticas públicas mais eficazes.

Ao fomentar o debate acadêmico sobre o papel do controle externo, o TCE-AM reafirma seu compromisso com o fortalecimento das instituições e com o desenvolvimento sustentável do Amazonas. A ciência e a pesquisa, quando aliadas à prática admi-



nistrativa, geram inovação e transformam o modo como o Estado serve à sociedade.

Esta revista é, portanto, um convite à reflexão e ao aprendizado contínuo. Que cada artigo, cada análise e cada ideia aqui apresentada sirvam para inspirar gestores, estudiosos e servidores públicos a compreenderem o controle não apenas como instrumento de fiscalização, mas como mecanismo de fortalecimento da democracia e da boa governança.

Agradecemos aos autores, revisores, servidores e colaboradores que tornaram possível esta edição e reafirmamos a importância deste espaço como instrumento de diálogo entre o conhecimento científico e a prática da administração pública.

Que esta publicação seja mais um passo na trajetória do Tribunal de Contas do Amazonas rumo a um futuro pautado pela ética, pela eficiência e pelo compromisso com o bem comum.



PALAVRA DO VICE-PRESIDENTE



Luis Fabian Pereira Barbosa
Vice-Presidente do TCE-AM

Ao destacar o prazer e o agradecimento pela oportunidade de No ano em que o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas completa 75 anos de existência, esta Vice-Presidência, com o apoio e suporte da Cons. Yara Lins – Presidente da Casa -, segue firme no fortalecimento da via científica da Corte de Contas Amazonense, lançando mais uma edição física da Revista Científica há pouco inaugurada por este Tribunal.

Este exemplar é composto por doze artigos que participaram do '1º Concurso de Artigos Científicos de 2025', realizado entre os meses de maio e agosto do corrente ano, que contou com 38 (trinta e oito) textos dos quais 28 (vinte oito) se mostraram aptos a serem submetidos à análise do competente e dedicado corpo de avaliadores da revista, cujo exame resultou na viabilização de 25 (vinte cinco) artigos para a publicação no periódico desta Corte.

Indubitavelmente, uma marca alvissareira, dado o pouco tempo de existência da revista, sobretudo quando se leva em conta que, dos escritos enviados para avaliação, diversos foram desenvolvidos por pesquisadores de outros Estados da federação e, principalmente, por agentes de controle externo, o que demonstra a um só tempo a necessidade de veículos informativos e de pesquisa como este periódico e, ainda, a vanguarda desta Corte de Contas no desenvolvimento deste braço científico no norte do país.

Vanguardismo é, portanto, uma marca desta Corte que, ao longo desses três quartos de século de existência, tem se proposto a atuar de forma inovadora e focada na obtenção de novos



e melhores resultados práticos para o efetivo destinatário dos seus serviços: o povo amazonense.

Assim, nesse momento de celebração pela chegada dos 75 anos de Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, dentre as muitas razões para se comemorar, o impacto no desenvolvimento da ciência com o lançamento de mais uma edição da revista científica com boas e sólidas pesquisas é motivo de orgulho e de festejos.

Essa é mais uma forma com que este Tribunal contribui com a boa e adequada gestão pública.

Boa leitura a todos.



PALAVRA DO PROCURADOR-GERAL



João Barroso de Souza
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas
Biênio 2024-2026

Senhoras e Senhores,

Gostaria de parabenizar a excelentíssima senhora presidente desta egrégia Corte de Contas, Conselheira Yara Lins, bem como também o vice-presidente, conselheiro Fabian Barbosa, em nome de quem parabenizo todos os membros da Comissão de Revista, indistintamente, pela publicação da 2ª edição da Revista do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas. O conselheiro Fabian Barbosa trouxe toda a sua experiência acadêmica e pedagógica para adicionar à revista aspectos extremamente positivos e de muito bom gosto, transformando a leitura em uma verdadeira viagem de descobertas e experiências pela intelectualidade científica de seus autores.

A publicação, à propósito, acontece no momento em que o Tribunal de Contas do Amazonas comemora seus 75 anos de existência, sendo notória sua transformação ao longo do tempo, representados pela modernização de sua sede, extrema qualidade técnica de seus servidores e na eficácia na execução de seu mister, cujas ações foram objetos de vários prêmios nacionais, a exemplo do recente Selo Diamante de Transparência Pública da Atricon.

Assim, é com muita alegria que desejo, em nome do Ministério Público de Contas, sucesso ao novo periódico semestral, cuja publicação, penso eu, 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.



1951

PALÁCIO RIO BRANCO
PRIMEIRA SEDE DO TCE-AM



Sumário

14

Controle Externo e Floresta em Pé: O Tribunal de Contas do Amazonas como Agente Transformador da Sustentabilidade na Amazônia.

Por Izaura Rodrigues Nascimento
Por Carolina Postigo Silva
Por Hillary Vitória Brasil Gomes

47

O Uso da Tecnologia pelos Tribunais de Contas: Perspectivas e Desafios para a Boa Administração Pública.

Por Flávio Garcia Cabral
Por Dafne Reichel Cabral

69

Tribunais de Contas Inteligentes: Fiscalização Algorítmica e o uso de TICs na Transformação da Gestão Pública.

Por Danielle Costa de Souza Simas
Por Lucilene Florêncio Viana
Por Ricardo Augusto Campolina de Sales

99

Riscos Corporativos Patrimoniais em Organismo Público de Controle Interno na Amazônia Ocidental.

Por Israel Castro Carrico
Por Flávio de São Pedro Filho

135

Condições para Declaração de Nulidade dos Contratos à luz da Lei 14.133/2021.

Por Nilton César da Silva Flores
Por Natália Regueira de Oliveira

154

Panorama das Compras Públicas Sustentáveis nos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul: Desafios para o Alcance da Meta 12.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Por Cristiane Pereira dos Santos
Por Alberto de Barros Aguirre
Por José Carlos de Jesus Lopes

**187****Resposta Correta e Consenso: Termos de Ajustamento de Gestão e Políticas Públicas.**

Por Jonas Faviero Trindade

216**Controle Externo de Sustentabilidade dos Atos Administrativos: Perspectivas para a Amazônia na Visão 2045.**

Por Antônio Ferreira do Norte Filho
Por Aldryn Amaral de Souza
Por Nicholas Severo Piccoli

241**AADPF 982 do Supremo Tribunal Federal e a Aproximação do Sentido Normativo da Constituição Defendido por Karl Loewenstein no Julgamento de Atos de Gestão de Prefeitos.**

Por Patrícia Fortes Attademo Ferreira
Por Kleilson Frota Sales Mota
Por Douglas Sampaio Bicego

259**O Direito à Educação sob Pressão Fiscal: Reflexões sobre a EC N. 95/2016 e a LC N. 200/2023.**

Por Christiane Garcia de Jesus
Por Adrya da Silva Figueiredo

282**O Papel do Tribunal de Contas na Boa Gestão Pública: A CPA/UFAM e o Relatório de Gestão Integrado: Transparência Institucional e o Papel do TCU Seção Amazonas, com foco na Boa Governança Pública e no Controle da Gestão a Universitária.**

Por Thomaz Décio Abdalla Siqueira
Por Nelzo Ronaldo de Paula Cabral Marques Júnior
Por Marilene de Sena e Silva

315**O Papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas na Efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais Uma Análise a Partir das Auditorias Operacionais em Saúde e Educação**

Por Adriano Fernandes Ferreira
Por Regina Aquino Marques de Souza
Por Eduarda dos Santos Freire



Controle Externo e Floresta em pé: O Tribunal de Contas do Amazonas como agente transformador da sustentabilidade na Amazônia.

Por Izaura Rodrigues Nascimento¹

Por Carolina Postigo Silva²

Por Hillary Vitória Brasil Gomes³

RESUMO

Este artigo analisa o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) como agente de transformação em prol da sustentabilidade na Amazônia, partindo da hipótese de que suas intervenções, baseadas nos pilares ESG e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, são cruciais ao desenvolvimento sustentável. Adota-se a metodologia qualitativa, com abordagem teórico-jurídica e raciocínio dedutivo, por meio da análise documental de normas, relatórios e iniciativas institucionais. Explora-se o paradigma da floresta em pé como estratégia econômica e ambiental, enfrentando desafios regionais para posicionar a Amazônia na liderança em soluções sustentáveis. O artigo destaca que o TCE-AM transcende a fiscalização tradicional, demonstrando, por meio de dados, sua atuação na implementação de políticas públicas ambientais e sociais. Como resultados propositivos, sugerem-se medidas inovadoras como a criação do “iESGo Amazônico”, Painéis de monitoramento de Eventos Hidroclimáticos, “Selo TCE-AM Sustentável” e o “Radar Ambiental Amazônico”, voltados ao fortalecimento da governança ambiental e ao posicionamento da Corte como referência internacional. Conclui-se que o TCE-AM é essencial para proteção do bioma amazônico e da garantia de direitos socioambientais, na busca de

¹ Doutora em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional pela Universidade de Brasília; Mestra em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas; Especialização em Aperfeiçoamento Atividade de Pesquisa pela Universidade Federal do Amazonas.

² Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Pontifícia Universidad Católica Argentina; Mestra em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Estado do Amazonas; Especialista em Direito Eleitoral pelo Instituto Brasileiro de Direito Público.

³ Graduada em Direito pela Faculdade La Salle de Manaus



um futuro sustentável para as presentes e futuras gerações.

Palavras-chave: Floresta em pé. Tribunal de Contas. Sustentabilidade. Amazônia. Controle Externo.

ABSTRACT

This article analyzes the role of the State Court of Accounts of Amazonas (TCE-AM) as an agent of transformation towards sustainability in the Amazon, based on the hypothesis that its interventions, grounded in ESG pillars and the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda, are crucial for sustainable development. A qualitative methodology is adopted, with a theoretical-legal approach and deductive reasoning, through documentary analysis of regulations, reports, and institutional initiatives. The paradigm of the standing forest as an economic and environmental strategy is explored, addressing regional challenges to position the Amazon as a leader in sustainable solutions. The article highlights that the TCE-AM transcends traditional oversight, demonstrating, through data, its role in implementing environmental and social public policies. As proactive results, innovative measures are suggested, such as the creation of the “Amazonian iESGo,” Hydroclimatic Event Monitoring Panels, “TCE-AM Sustainable Seal,” and the “Amazonian Environmental Radar,” aimed at strengthening environmental governance and positioning the Court as an international reference. It is concluded that the TCE-AM is essential for the protection of the Amazon biome and the guarantee of socioenvironmental rights, in the pursuit of a sustainable future for present and future generations.

Keywords: Standing Forest. Court of Accounts. Sustainability. Amazon. External Oversight.

INTRODUÇÃO

A Amazônia representa um dos ativos ambientais mais importantes do planeta, possui o bioma de magnitude inigualável para o equilíbrio climático global e detentora de uma biodiversidade inestimável, atraindo os olhares do mundo para esta localidade e para todos os agentes envolvidos em sua proteção e desenvolvimento. Nesse cenário, os Tribunais de Contas, enquanto órgãos de controle externo, desempenham um papel crucial para além da fiscalização contábil e financeira, incentivar políticas públicas voltadas à sustentabilidade.

Apesar do histórico de modelo extrativista, o paradigma da floresta em pé oferece uma alternativa viável, destacando um modelo de desenvolvimento que valoriza os serviços ecossistêmicos.

Este artigo visa demonstrar como o TCE-AM pode atuar estrategicamente como vetor para garantir a sustentabilidade na região, fundamentado nos pilares ESG nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 e à luz de princípios fundamentais nas suas ações estratégicas.

Busca-se, assim, destacar o papel transformador do TCE-AM diante dos desafios da emergência climática e das oportunidades de fortalecimento da governança ambiental no bioma amazônico, apresentando propostas inovadoras e contextualizadas à realidade regional com o objetivo de fortalecer a governança ambiental na Amazônia, posicionando o TCE-AM como um agente transformador da sustentabilidade pública.

Ao final, apresenta-se propostas inovadoras voltadas ao fortalecimento da governança ambiental na região amazônica por meio da atuação do TCE-AM.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-JURÍDICA DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Após o fim da Segunda Guerra Mundial, além dos efeitos nefastos ao meio ambiente provocados pelas ações militares, intensificaram-se os impactos ambientais resultantes da industrialização, expansão urbana e do crescimento populacional.

A partir da década de 70 surge a necessidade de debater a conservação ambiental, resultando na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo, que colocou o meio ambiente na agenda internacional e criou a Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento-CNUMA e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente-PNUMA.

Aborda Machado alguns princípios fundamentais para a proteção ambiental fixados na Conferência de Estocolmo:

o homem é “portador solene da obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras” (princípio 1); “os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o seu esgotamento futuro”(princípio 5); deve ser realizado um planejamento adequado e integrado, com ordenamento mais racional, para a preservação do ar, do solo, da fauna, da flora e dos ecossistemas naturais (princípios 2 e 13), valorizando-se a planificação dos agrupamentos humanos e da urbanização, a maximização e a repartição dos benefícios sociais, econômicos e ambientais.⁴

O termo ecodesenvolvimento foi utilizado por Maurice Strong, Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo realizada em 1972, e teve como principal formulador o economista Ignacy Sachs. De acordo com Bunde, Rizzi e Carvalho, Sachs propôs cinco dimensões fundamentais da sustentabilidade, que devem ser compreendidas da seguinte maneira:

a) a economia do crescimento (que deve ser tornada possível através da alocação e do gerenciamento mais eficiente dos recursos e de um fluxo constante de investimentos públicos e privados); b) o social

4 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

distributivo (que se entende como a criação de um processo de desenvolvimento que seja sustentado por outro crescimento e subsidiado por outra visão do que seja uma sociedade boa); c) o cultural como pertença local (incluindo a procura de raízes endógenas de processos de modernização e de sistemas agrícolas integrados, processos que busquem mudanças dentro da continuidade cultural e que traduzam o conceito normativo de ecodesenvolvimento em um conjunto de soluções específicas para o local, o ecossistema, a cultura e a área); d) o ambiental para preservação (intensificando o uso do potencial de recursos dos diversos ecossistemas, com um mínimo de danos aos sistemas de sustentação da vida); e e) a especialidade do local (que deve ser dirigida para a obtenção de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial de assentamentos urbanos e atividades econômicas).⁵

O conceito de ecodesenvolvimento também é reconhecido no Relatório de *Founex (Report on Development and Environment)*, que tinha como objetivo integrar o crescimento econômico à conservação ambiental. Essa perspectiva foi posteriormente incorporada à Declaração de Cocoyoc, de 1974, elaborada durante uma conferência realizada no México, a qual destacou a relevância da dimensão social no processo de desenvolvimento.

Apesar das expectativas criadas após a Conferência de Estocolmo (1972), pensava-se que o engajamento com as questões ambientais se expandiria, entretanto, diante das dificuldades internas enfrentadas por países centrais, como os Estados Unidos e a Europa, houve o enfraquecimento a discussão ambiental.

O termo “ecodesenvolvimento”, inicialmente proposto como alternativa ao modelo tradicional de crescimento econômico, foi substituído pelo conceito de “desenvolvimento sustentável”, passando este a predominar no discurso ambiental global.

Essa mudança conceitual ocorreu de forma significativa a partir da década de 1980, período marcado por crises econômicas,

5 BUNDE, Altacir; RIZZI, Kamilla; CARVALHO, Paulo Roberto. A construção histórica do desenvolvimento sustentável e o papel das Nações Unidas. Cadernos de Relações Internacionais e Defesa, Porto Alegre, p. 44-72, 2020.



entretanto, se tornaria um período crucial para a consolidação da ideia de desenvolvimento sustentável, promovendo a formação de uma agenda mundial que integra as relações entre meio ambiente, crescimento econômico e equidade social.

Após a ocorrência do acidente nuclear de Chernobyl ocorrido no ano de 1986, houve a retorno dos debates ambientais e no ano seguinte, em 1987, o conceito de desenvolvimento sustentável foi formalmente introduzido pelo Relatório *Brundtland*, publicado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU.

No contexto brasileiro, a temática foi positivada por meio do art. 4, incisos I e VI da Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu os objetivos que visam orientar as ações do poder público e da sociedade, vejamos:

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:
I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;⁶

Posteriormente, a consagrou a proteção ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, conforme disposto no caput do artigo 225, que também orienta o princípio do desenvolvimento sustentável:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.⁷

⁶ BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 16 de Mai. de 2025.

⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Congresso Nacional, Brasília: Senado Federal, 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 de Mai. de 2025.

⁸ CF/1988, art. 170, inc. VI.

O princípio/dever de sustentabilidade também se encontra previsto no art. 170, VI da CF/1988, extrai-se:

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, observados os seguintes princípios:

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;⁵

A década de 1990 foi marcada pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como ECO-92 ou RIO-92, sediada no Rio de Janeiro. O evento, resultou em importantes instrumentos multilaterais, como a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC).

Naquela década, outras conferências ambientais foram realizadas, a exemplo da COP1 (Conferência das Partes) realizada em Berlim, na Alemanha, no ano de 1995, a COP-2 realizada em Genebra, na Suíça, no ano de 1996 e a COP-3 realizada em Quioto, no Japão, no ano de 1997, na qual foi firmado o Protocolo de Kyoto, constituindo o primeiro pacto global com objetivos vinculativos de diminuição de emissões de gases de efeito estufa.

Nos anos 2000, a sustentabilidade ganhou destaque com a Conferência de Joanesburgo, ocorrida no ano de 2002, na África do Sul, enfatizando metas em áreas estratégicas como erradicação da pobreza, saneamento básico, saúde pública e biodiversidade.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), ocorrida em 2012, no Brasil, resultou no documento “O Futuro que Queremos”, no qual os países reafirmaram compromissos previamente assumidos e reconheceram a necessidade de integrar as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento.



Um dos legados mais importantes, foi a proposta de criação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que posteriormente fundamentaram a Agenda 2030, adotada pela ONU em 2015.

A partir deste panorama histórico, depreende-se que o desenvolvimento sustentável se transformou em um pilar central das políticas globais, integrando meio ambiente, sociedade e economia em abordagens cooperativas.

Desde modo, a sustentabilidade pode ser compreendida como um dever de natureza constitucional e fundamental, voltado à proteção de direitos essenciais. Por tal razão, impõe-se ao Estado e à sociedade, uma atuação conjunta e solidária.

Ao nos depararmos com o desafio do desenvolvimento sustentável, que reside em harmonizar a utilização de recursos naturais com a preservação ambiental para as gerações atuais e futuras, observa-se que a Amazônia, uma das maiores florestas vivas do mundo, possui potencial de ser impulsionado por um modelo que valorize e remunere os serviços ecossistêmicos da floresta em pé, visando a preservação do capital natural, bem como visando a captura de carbono, a manutenção da biodiversidade e a regulação climática.

3. A AMAZÔNIA E O PARADIGMA DA FLORESTA EM PÉ COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

A Amazônia, é considerada o maior bioma brasileiro, berço da maior biodiversidade dentre as florestas tropicais do mundo. Com aproximadamente 5 milhões de km² de floresta, a Amazônia se estende ao longo de 9 (nove) países da América do Sul, sendo 60% (sessenta por cento) da área desse bioma no Brasil e além de possuir a maior bacia hidrográfica do mundo.⁸

A Amazônia também é reputada por ser um verdadeiro

8 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. No Dia da Amazônia, conheça curiosidades da maior floresta tropical do mundo e ações que unem preservação e desenvolvimento. Brasília, DF: MMA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/no-dia-da-amazonia-conheca-curiosidades-damaior-floresta-tropical-do-mundo-e-acoes-que-unem-preservacao-e-desenvolvimento>. Acesso em: 23 mai. 2025.

santuário de espécies de flora e fauna, muitas das quais ainda sequer foram catalogadas ou descobertas pela ciência. Deste modo, sua riqueza biológica a torna um laboratório vivo com potencial para avanços voltados para a bioeconomia, fármacos e biotecnologia.

Soma-se a isto, o importante papel da Floresta Amazônica para a regulação climática global, tanto é que passou a ser cunhada como “pulmão do mundo”, bem como os seus ciclos hidrológicos influenciam os padrões de chuva em regiões da América do Sul e até mesmo em outros continentes, deste modo, a preservação da Amazônia é uma questão global, devendo ser tratada com prioridade.

A CF/1988, por meio do artigo 225, parágrafo 4º, reconheceu a Floresta Amazônica como patrimônio nacional e garantiu a preservação do uso de seus recursos naturais, *in verbis*:

Art. 225 [...]

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.⁹

Historicamente, sob a predominância de um modelo econômico vinculado à supressão da cobertura florestal objetivando viabilizar atividades produtivas, como a agricultura, pecuária ou mineração, comprometeu a função ecológica do bioma, revelando-se inadequado para assegurar a sustentabilidade ambiental e social da região.

De outro lado, o paradigma da floresta em pé supera a lógica da exploração predatória dos recursos naturais, propondo a valorização dos recursos naturais e a conservação da biodiversidade como motor do desenvolvimento sustentável.

Esse modelo defende que a manutenção da floresta em pé não se configure apenas como um imperativo ético ou ambiental,

⁹ CF/1988, art. 225, § 4º.



mas como uma estratégia economicamente viável e socialmente justa, capaz de gerar benefícios concretos às populações locais e, ao mesmo tempo, posicionar a Amazônia como um verdadeiro laboratório vivo de soluções sustentáveis para os desafios globais contemporâneos.

Nesse contexto, a floresta amazônica deixa de ser percebida como um obstáculo à produtividade e passa a ser compreendida como infraestrutura ecológica essencial, que presta serviços ecossistêmicos estratégicos para o Brasil e para o planeta.

Os serviços ecossistêmicos são definidos e classificados pelo estudo intitulado Avaliação Ecossistêmica do Milênio:

Serviços ecossistêmicos são os benefícios que as pessoas obtêm dos ecossistemas. Esses incluem *serviços de provisão*, como alimentos, água, madeira e fibras; *serviços de regulação*, que afetam o clima, as enchentes, as doenças, os resíduos e a qualidade da água; *serviços culturais*, que proporcionam benefícios recreativos, estéticos e espirituais; *serviços de apoio*, como a formação do solo, a fotossíntese e o ciclo de nutrientes.¹⁰

No Amazonas, tais serviços ecossistêmicos, muitas vezes ignorados, desempenham papéis fundamentais como a regulação climática, a conservação da biodiversidade, a proteção dos recursos hídricos e a absorção e armazenamento de carbono.

Nas palavras de José Fernandes, Graziella Comini e Juliana Rodrigues, o empreendedorismo sustentável na Amazônia deve ser fomentado:

Quando conectado à realidade e ao potencial do território, o empreendedorismo pode ser um aliado para desenvolver a economia da floresta em pé. Essa abordagem valoriza os recursos da floresta em sua sociobiodiversidade e tem como protagonistas as populações tradicionais, fundamentando-se no uso inteligente das riquezas naturais e no compromisso

10 MA – MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. Ecosystems and human well-being: biodiversity synthesis. Washington, DC: World Resources Institute, 2005. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2025.

com o bem-estar dessas populações. A economia da floresta em pé abrange, assim, a necessidade de uma verdadeira orquestração para envolver diferentes atores a partir de uma visão sistêmica do contexto amazônico.¹¹

A partir da ideia de que a Amazônia representa um ativo essencial para o equilíbrio do planeta, aduz Barroso e Mello:

Em suma: a maior proteção contra a destruição da floresta é que haja maior racionalidade econômica em preservá-la do que em destruí-la, quer porque a sua preservação gera renda para a população, quer porque gera resultados econômicos substanciais de que o país não pode prescindir ou, ainda, porque gera avanços biotecnológicos que aproveitam toda a humanidade. Quando esse objetivo for alcançado, a floresta estará mais segura. Se esse objetivo não for alcançado, não haverá aparato repressivo capaz de conter a sua destruição.¹²

Entre as vertentes os autores Barroso e Mello destacam a bioeconomia:

A bioeconomia da floresta, modelo econômico que prioriza a sustentabilidade, vem sendo concebida como um novo paradigma para o desenvolvimento econômico e social da Amazônia, por seu baixo impacto ambiental. A bioeconomia se funda em inovações no campo da tecnologia e das ciências biológicas, aliando a biodiversidade da região, os conhecimentos tradicionais e a chamada Indústria 4.0, fruto da quarta revolução industrial. Abre-se, assim, um amplo campo para novos produtos farmacêuticos, cosméticos e alimentares, bem como para a pesquisa de novos materiais e soluções energéticas. Esse novo modelo exige substanciais investimentos em pesquisa, ciência e tecnologia, atração de recursos humanos de excelência, do

11 FERNANDES, Lacerda Augusto José; COMINI, Maria Graziella; RODRIGUES, Juliana. Bioeconomia Inclusiva na Amazônia: Como orquestrar a Economia da Floresta em pé. *Stanford Social Innovation Review Brasil*, vol. 1, n. 2, p. 24-31, 2022.

12 BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. *Revista De Direito Da Cidade*, vol. 12, n. 2, p. 1262-1307. 11 BARROSO, MELLO, op. cit., p. 1297.



Brasil e do exterior, e mecanismos eficientes de financiamento e incentivos, com parcerias públicas e privadas.¹¹

Igualmente, entre as principais vertentes econômicas que sustentam o modelo de floresta em pé, ganha notoriedade o manejo florestal sustentável e dos produtos florestais não madeireiros, a exemplo da castanha-do-pará, o açaí e frutos nativos, representam fontes de renda para comunidades locais sem necessidade de desmatamento, valorizando a sociobiodiversidade.

Não obstante, é imprescindível reconhecer que sua efetividade está intrinsecamente vinculada à valorização dos agentes sociais que habitam e protegem a floresta. As comunidades indígenas, ribeirinhas e demais povos tradicionais da Amazônia não apenas detêm o conhecimento ancestral indispensável à preservação da floresta, como também desempenham papel ativo na consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentável.

Nesta senda, a garantia dos direitos territoriais, culturais e políticos dessas populações constitui condição *sine qua non* para a consolidação do paradigma da floresta em pé, exigindo políticas públicas robustas, instrumentos de governança inclusiva e marcos jurídicos que assegurem sua participação qualificada nos processos decisórios e produtivos com a finalidade de que seja promovida a implementação do modelo da floresta em pé alinhado a tríade dos interesses econômicos, sociais e ambientais.

Soma-se a isto, que para a concretização do modelo da floresta em pé será necessário superar desafios regionais significativos, a exemplo da falta de infraestrutura logística para escoamento de produtos sustentáveis, sazonalidade de seca ou cheia dos rios anualmente e até mesmo questões sociais como analfabetismo da população em razão do isolamento. Exigindo um esforço público e privado de investimentos em infraestrutura sustentável, capacitação técnica para comunidades locais e do fortalecimento de mecanismos de fiscalização ambiental.

Apesar de seus desafios, o modelo de economia da floresta em pé posicionará a Amazônia, como líder em soluções sustentáveis, atraindo investimentos internacionais por meio de

mecanismos como o mercado de carbono e fundos verdes.

4. O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS NA PROMOÇÃO DA SUSTENTABILIDADE

Os órgãos de controle externo, com destaque para os Tribunais de Contas, exercem função essencial na fiscalização da atuação estatal em matéria ambiental, operando como instâncias de *accountability*¹³ democrática e de tutela do interesse público.

A CF/1988 confere aos Tribunais de Contas a atribuição de acompanhar, examinar e controlar a execução das políticas públicas, conforme disposto no art. 70, extrai-se:

Art. 70. 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, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Explica Lima, a atuação do Tribunal de Contas:

Há várias razões para o destaque dos Tribunais de Contas entre as instituições que podem promover avaliações de políticas. Em sendo autônomos em relação a qualquer outro poder, exercendo suas funções regidos diretamente pela Constituição Federal, pelas respectivas Constituições estaduais e Leis Orgânicas de cada Estado ou Município, além de leis esparsas que lhes atribuem competências específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos, por exemplo, terão a independência necessária para apontar falhas e, ao mesmo tempo, reconhecerem avanços, uma vez que

¹³ O termo que pode ser traduzido como prestação de contas: significa que os governantes e gestores públicos devem explicar e justificar suas decisões e atos à sociedade e, se necessário, serem responsabilizados por eles.



são instituições não vinculadas a grupos políticos que desejam ressaltar as virtudes de determinadas ações ou, ao contrário, que queiram apontar com excessivo rigor e viés determinados problemas. Situam-se, portanto, em uma estratégica posição de neutralidade dentro do debate público.¹⁴

Outrossim, no âmbito estadual, o TCE-AM atua principalmente com base na Constituição do Estado do Amazonas, na sua Lei Orgânica e em legislações específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021).

Essas normas conferem ao TCE-AM a independência necessária para fiscalizar a gestão pública, com foco na promoção de práticas sustentáveis, especialmente no Estado que abriga a maior porção da Floresta Amazônica, um ecossistema vital para a regulação climática global.

Neste cenário, o TCE-AM ocupa posição estratégica e diferenciada no cenário nacional, não apenas pela sua competência constitucional de fiscalização e controle, mas pela centralidade geográfica, política e ambiental que exerce na proteção da maior floresta tropical do planeta.

A sustentabilidade, enquanto princípio transversal da Administração Pública, impõe a incorporação de critérios ambientais, sociais e de governança nas políticas públicas e nos processos decisórios do Estado, sendo assim, o exercício dessa função deve ser pautada em princípios que norteiam o controle externo e a gestão pública.

4.1. PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À ATUAÇÃO INSTITUCIONAL

Para Dworkin os princípios são uma espécie de padrão que deve ser observado “não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas

¹⁴ LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

porque é uma exigência de justiça ou equidade, ou alguma dimensão de moralidade”.¹⁵

Portanto, ao compreender que o TCE-AM é responsável por ser um vetor de sustentabilidade, existem princípios que refletem o compromisso com a justiça ambiental, social e econômica, dos quais destacam-se: Princípio da participação pública, publicidade, transparência, prevenção, precaução e solidariedade.

4.1.1. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO PÚBLICA

A Convenção de Aarhus, realizada na Dinamarca, correspondeu a um tratado multilateral da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE) que se tornou um marco de promoção em favor da democracia ambiental, criando o direito de acesso à informação ambiental, participação popular nos processos decisórios ambientais e acesso à justiça em questões ambientais.

O Brasil apesar de não ser um país signatário da Convenção de Aarhus, os princípios ali dispostos, possuíam origem no Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992 e restaram incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, políticas públicas e práticas institucionais, no que diz respeito à proteção ambiental e à participação cidadã.

De acordo com Fiorillo a participação foi consagrada pela CF/1988:

Ao falarmos em participação, temos em vista a conduta de tomar parte em alguma coisa, agir em conjunto. Dadas a importância e a necessidade dessa ação conjunta, esse foi um dos objetivos abraçados pela nossa Carta Magna, no tocante à defesa do meio ambiente. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, caput, consagrou na defesa do meio ambiente a atuação presente do Estado e da sociedade civil na proteção e preservação do meio ambiente, ao impor à coletividade e ao Poder Público tais deveres. Disso retira-se uma atuação conjunta entre organizações

¹⁵ DWORKIN, Ronald. Levando os Direitos a Sério. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.



ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio, agricultura e tantos outros organismos sociais comprometidos nessa defesa e preservação.¹⁶

Soma-se a isto, que o princípio pode ser notado no art. 225, §1º, inciso VI, da CF/1988 ao estabelecer que o Poder Público deve promover a educação ambiental e assegurar a participação da coletividade. Também se encontra previsto no art. 2º, inciso X da Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que dispõe sobre a participação da comunidade na preservação do meio ambiente.

Em virtude disso, o princípio da participação pública propõe que as questões ambientais sejam resolvidas através da cooperação entre o Estado e da sociedade, valendo-se da participação dos diferentes grupos sociais que atuam na execução da política ambiental. Podendo ser exemplificada pela participação pública por meio das associações, sindicatos e ONGs.

Logo, o princípio da participação pública é aplicado pelo TCE-AM por meio da realização de audiências públicas e programas de educação ambiental.

4.1.2. PRINCÍPIOS DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

Os princípios da publicidade e da transparência impõe ao Poder Público que a sua atuação esteja pautada com o máximo de transparência, garantindo que os cidadãos e os órgãos fiscalizadores tenham acesso contínuo e claro dos atos praticados pela Administração Pública.

Explica Martins Júnior que o princípio da transparência administrativa é composto por subprincípios:

Em escala decrescente, o princípio da transparência

¹⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. ¹⁶ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2004.

é inerência do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, uma vez que todos apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, e certidão, e o direito à informação, tidos como mecanismos essenciais no controle jurisdicional da transparência.¹⁶

Trata-se de um direito fundamental de todo o cidadão receber dos órgãos públicos informações de interesse coletivo ou geral, por força do art. 5º, inciso XXXIII da CF/1988 e está intrinsecamente ligado à ideia de transparência na gestão dos assuntos estatais.

Mais adiante, o §1º do artigo 37 da CF/1988 estabelece a publicidade como um dos pilares da Administração Pública, exigindo que as ações do Poder Público sejam transparentes e acessíveis à sociedade.

Vale rememorar que as decisões administrativas dos Tribunais devem ser obrigatoriamente motivadas e em sessão pública, sob pena de inconstitucionalidade por afronta ao artigo 93, inciso X, da CF/1988.

No contexto ambiental, o artigo 225, §1º, inciso VI, da CF reforça a necessidade de transparência ao exigir que o Poder Público promova a educação ambiental e facilite a participação da coletividade.

Ressalta-se que os princípios encontram guarida nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 16, que reafirmam o acesso público à informação e ao desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

O Tribunal de Contas do Amazonas aplica os princípios da publicidade e da transparência ao promover a gestão fiscal responsável, por meio da prestação de contas, da divulgação de relatórios, sessões públicas e do seu respectivo Portal da



Transparência. E ainda, a atuação do controle externo contribui para a transparência, a responsabilização e a eficiência na aplicação de recursos públicos.

4.1.3. PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DA INTERVENÇÃO NO PODER PÚBLICO

Na lição de Machado, o princípio da obrigatoriedade da intervenção possui o seguinte papel:

Os Estados têm o papel de guardiães da vida, da liberdade, da saúde e do meio ambiente. (...)

As gerações presentes querem ver os Estados também como protetores do meio ambiente para as gerações que não podem falar ou protestar. Os Estados precisam ser os curadores dos interesses das gerações futuras. Então, não será utopia um Estado de Bem-Estar Ecológico, fundado na equidade.¹⁷

Do mesmo modo, menciona Silva que o Poder Público como sujeito ativo do dever de defesa do meio ambiente:

De acordo com o artigo 225 da Constituição de 1988, cabe ao Poder Público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Um dos sujeitos ativos responsáveis pela defesa do meio ambiente está definido, de forma inquestionável, pela Carta magna: o Estado.¹⁸

Por meio deste princípio sobressai a o dever de proteção ambiental e de controle eficiente, posto que reflete o exercício do poder de polícia do Estado. Além disto, para a efetivação desta gestão é imperiosa a atuação do Estado para promover políticas públicas e a sua respectiva regulação.

¹⁷ MACHADO, op. cit., p. 142.

¹⁸ SILVA, Romeu Faria Thomé da. Manual de direito ambiental. 9. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

Arremata-se que a aplicação do princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em relação ao TCE-AM pode ser observada seja por meio de auditorias ambientais, análise de políticas públicas e do monitoramento do exercício do poder de polícia.

4.1.4. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Para melhor compreensão, faz-se necessário aduzir a diferenciação entre o princípio da prevenção e da precaução, neste sentido ensina Teresa Ancona:

A diferença entre elas vem da diferença entre risco potencial e risco provado. A precaução diz respeito aos riscos-potenciais, como, por exemplo, riscos à saúde com o consumo de alimentos geneticamente modificados; a prevenção a riscos constatados, como aqueles que vêm das instalações nucleares. Esses últimos são conhecidos e provados [...] no caso da precaução, trata-se da probabilidade de que a hipótese esteja certa; no caso da prevenção, o perigo é estabelecido e se trata de probabilidade de acidente. Os riscos potenciais, a despeito do seu caráter hipotético, podem ter uma probabilidade de realização elevada.¹⁹

Cabe pontuar que, o princípio da prevenção e o princípio da precaução estão implícitos no artigo 225 da CF/1988, que trata da proteção ao meio ambiente, bem como pode ser evidenciado na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 2º, incisos I, IV e IX e art. 9º, III).

Este princípio está relacionado à adoção de medidas para evitar danos ambientais quando os riscos são conhecidos ou previsíveis, sendo assim, aplica-se quando houver certeza da ocorrência do dano (*risco in concreto*).

Evidencia-se que o TCE-AM aplica o princípio da

¹⁹ LOPEZ, Teresa Ancona. Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil. São Paulo: Quartier Latin, 2010.



prevenção ao promover fiscalizações preventivas, medidas cautelares, capacitação de servidores e políticas internas.

4.1.5. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Leciona Leme, acerca do princípio da precaução:

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade na natureza existente no planeta.²⁰

Em síntese, a aplicação do princípio pode ser considerado um critério de gestão de risco a ser aplicado diante de incertezas científicas sobre a possibilidade de evento, serviço ou produto possuírem o potencial de desequilibrar o meio ambiente, afetar a saúde da população e até mesmo provocar danos ambientais.

O cerne do princípio visa orientar que, na dúvida, prevaleça a proteção à natureza (*in dubio pro natura*), de modo que, sejam adotadas medidas preventivas antes que ocorram danos irreversíveis.

Para que se fique claro, a precaução é fundada em uma medida antecipatória, por meio da qual a tomada de decisão é pautada no intuito de evitar o risco, ainda que imprevisto ou desconhecido, bastando a mera presunção.

No Brasil, o princípio da precaução surge na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, tendo sido posteriormente incorporado na CF/1988 e ainda encontra-se presente na legislação infraconstitucional, tal como na Lei de Crimes Ambientais (art. 54, § 3º, da Lei nº 9.605/1998) e Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005).

Nessa perspectiva, o TCE-AM realiza o controle jurisdicional

²⁰ MACHADO, op. cit., p. 99.

das políticas públicas aplicando o princípio da precaução, sendo instrumentalizada principalmente pelas auditorias operacionais e ambientais, bem como na instrução denúncias e representações perante o Tribunal.

4.1.6. PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE INTERGERACIONAL

O princípio da solidariedade intergeracional é um dos mais relevantes ao tratarmos de sustentabilidade, a partir da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972, na Suécia, o princípio foi introduzido ao expressar a preocupação com as futuras gerações por meio dos princípios 2 e 5:

Princípio 2 - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada.

Princípio 5 - Os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o perigo do seu esgotamento futuro e a assegurar que toda a humanidade participe dos benefícios de tal uso.

Na Rio-92, o princípio da solidariedade intergeracional foi reforçado e ampliado, especialmente na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ao estabelecer a ideia de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental com a finalidade de garantir recursos e a existência do meio ambiente saudável para as gerações futuras, vejamos:

Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras.



O princípio da solidariedade intergeracional promove a responsabilidade mútua entre gerações para assegurar a equidade na distribuição de recursos finitos, exigindo que a geração atual utilize os recursos naturais de forma responsável e preserve o meio ambiente, garantindo às gerações futuras o mesmo acesso a recursos e um ambiente saudável, priorizando o bem comum da humanidade.

No ordenamento jurídico brasileiro, a solidariedade encontra-se positivada no Artigo 3 da CF/1988, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil. E para a sua concretização, é que as gerações atuais façam uso dos bens naturais, econômicos e sociais de modo a não inviabilizar que as gerações futuras atendam às suas necessidades, incentivando a igualdade intergeracional e a sustentabilidade.

Nesse sentido, explica Ramos Júnior²¹ a aplicação do princípio da dignidade das futuras gerações:

Portanto, proteger as futuras gerações contra o mal uso desse poder é a ideia básica do princípio da dignidade geracional, que está positivado nos artigos 1º, III e 225, caput da Constituição Federal, além de ter sido incorporado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Assim, a solidariedade intergeracional não apenas assegura o bem comum da humanidade, mas também reforça a responsabilidade coletiva de construir um futuro onde as próximas gerações possam prosperar em um meio ambiente sadio, equilibrado e com recursos suficientes.

No âmbito do TCE-AM o princípio aplica-se ao assegurar que a fiscalização acerca das ações dos gestores públicos respeite a equidade entre gerações, promovendo um meio ambiente equilibrado e a dignidade das gerações futuras.

21 RAMOS JÚNIOR, Dempsey Pereira. Meio Ambiente e Conceito Jurídico de Futuras Gerações. Curitiba: Juruá, 2012.

4.2. AÇÕES ESTRATÉGICAS DO TCE-AM

No contexto amazônico, o TCE-AM revela uma atuação estratégica para assegurar a legalidade, a economicidade e a efetividade dos gastos públicos direcionados à proteção ambiental e à promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável.

À luz desse cenário, se evidencia a função estratégica do controle externo exercido pelo TCE-AM, cuja missão transcende a mera fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

Infere-se que o TCE-AM assume protagonismo na indução de políticas públicas orientadas à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia, destacando as seguintes ações afirmativas do seu compromisso com a preservação ambiental, cita-se:

1. Plano de Logística Sustentável, que estabelece diretrizes para práticas sustentáveis na Corte de Contas até o ano de 2028;
2. Manual de Sustentabilidade, que estabelece diretrizes e práticas inovadoras para a incorporação de iniciativas verdes em atividades diárias;
3. Instituto de Controle Externo Ambiental e de Sustentabilidade;
4. Concurso “Soluções Sustentáveis”, que estimula a educação ambiental entre estudantes da rede de ensino Estadual;
5. Parque de energia solar em sua sede e ações de conscientização voltadas para a população amazonense.

Atualmente, as ações promovidas pelo TCE-AM demonstram uma gestão eficiente e responsável dos recursos públicos e contribuem diretamente ao progresso sustentável do Estado do Amazonas.

Essas ações evidenciam que a Corte de Contas do Amazonas tem atuado como agente de transição ecológica, operando não apenas como fiscal, mas como promotora de políticas públicas ambientalmente responsáveis e socialmente inclusivas.



Tal reconhecimento é materializado pela obtenção do Selo A3P²², concedido pelo Ministério do Meio Ambiente em reconhecimento às práticas sustentáveis implementadas pela instituição, a primeira premiação ocorreu no ano de 2022 e em 2023, o TCE-AM foi agraciado novamente com o selo, marcando o reconhecimento por suas práticas sustentáveis, a exemplo da destinação de resíduos para a reciclagem.

Neste panorama, observa-se que as ações sustentáveis executadas TCE-AM estão ancoradas em princípios jurídicos, éticos e administrativos que orientam a atuação dos poderes públicos e da sociedade. Ao assumir essa postura proativa, reafirma que proteger a Amazônia é também uma questão de responsabilidade institucional e de compromisso com as futuras gerações.

4.3. APLICAÇÃO DO ESG COMO EIXO ESTRUTURANTE DO CONTROLE EXTERNO AMAZÔNICO

Frente à necessidade de adotar práticas eficazes de governança, as instituições públicas e privadas intensificaram o debate sobre o papel que desempenham na sociedade. Essa reflexão tem impulsionado uma nova compreensão sobre o impacto institucional no desenvolvimento coletivo.

A sigla ESG-*Environmental, Social and Governance*, surgiu no ano de 2005, no relatório “*Who Cares Wins*”, decorrente de uma iniciativa da ONU e apesar da sua ampla difusão, é fundado em uma preocupação antiga sobre investimento na responsabilidade socioambiental.

Anteriormente, o conceito dominante era o SRI-*Socially Responsible Investing* (Investimento Socialmente Responsável), oriundo do ano de 1960, nos Estados Unidos e detinha o objetivo de alinhar os investimentos financeiros aos valores éticos, religiosos

22 O prêmio visa reconhecer o mérito das iniciativas municipais, estaduais e federais na promoção de práticas sustentáveis. A cada edição, são premiadas instituições que apresentam ações inovadoras de responsabilidade socioambiental na administração pública. Definição disponível em: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). Brasília, DF: MMA, 2014. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/mma-em-numeros/a3p>. Acesso em: 24 mai. 2025.

ou sociais dos investidores.

Desta forma, a sigla ESG representa o avanço conceitual na busca de integrar as questões ambientais, sociais e de governança corporativa à análise de risco e ao valor de longo prazo das organizações.

No Brasil, destaca-se que o Tribunal de Contas da União, utilizava como ferramenta de referência para medir a governança pública o iGG - Índice de Governança e Gestão. E no ano de 2024, realizou uma nova atualização ao criar o iESGo²³, índice de avaliação da governança pública com base em critérios ESG, fixando um marco relevante para institucionalizar o conceito no controle externo.

Sob esta ótica, os Tribunais de Contas possuem funções que dialogam diretamente com os pilares ESG, especialmente em contextos como a Amazônia, o TCE-AM atua na região mais estratégica do mundo em termos ambientais e sociais, conferindo à sua atuação um papel diferenciado e de responsabilidade ampliada na promoção do desenvolvimento sustentável.

Ao contextualizarmos a sigla ESG à realidade amazônica, observa-se que a competência do TCE-AM abrange os 3 (três) pilares que a compõem:

(E): Pilar Ambiental – Por meio da promoção de políticas públicas voltadas à proteção ambiental e climática; (S): Pilar Social – Por meio da garantia da equidade e da inclusão, em favor direitos dos povos indígenas, comunidades ribeirinhas, quilombolas e demais populações tradicionais; (G): Pilar da Governança – Por meio do fortalecimento da transparência e eficiência na gestão pública.

Ao aplicar os pilares ESG em sua gestão, o TCE-AM não apenas cumpre sua função constitucional de controle externo, mas também se posiciona como um agente estruturante da governança ambiental e do futuro sustentável da Amazônia, em benefício das gerações presentes e futuras.

23 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. iESGo: Tribunal apresenta índice de avaliação com foco em sustentabilidade e inovação, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/iesgo-tribunalapresenta-indice-de-avaliacao-com-foco-em-sustentabilidade-e-inovacao>. Acesso em: 23 mai. 2025.



Com efeito o TCE-AM encontra no ESG um referencial para consolidar sua função indutora de políticas públicas eficazes e alinhadas à Agenda 2030 e pode liderar a criação de um índice estadual de avaliação ESG adaptando seus critérios à realidade amazônica.

4.4. AGENDA 2030 E O CONTROLE EXTERNO AMBIENTAL

A Agenda 2030 trata-se de um compromisso global construído pelos Estados-membro da Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 2015, estabelecendo 169 (cento e sessenta e nove) metas e 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para enfrentar desafios globais até 2030, são eles: 1 – Erradicação da Pobreza; 2 – Fome zero e agricultura sustentável; 3 – Saúde e bem-estar; 4 – Educação de qualidade; 5 – Igualdade de gênero; 6 – Água potável e saneamento; 7 – Energia limpa e acessível; 8 – Trabalho decente e crescimento econômico; 9 – Indústria, inovação e infraestrutura; 10 – Redução das desigualdades; 11 – Cidades e comunidades sustentáveis; 12 – Consumo e produção responsáveis; 13 – Ação contra a mudança global do clima; 14 – Vida na água; 15 – Vida terrestre; 16 – Paz, justiça e instituições eficazes e 17– Parcerias e meios de implementação.

Além disso, a Agenda adotou como lema que os “deixados para trás” devem ser priorizados pelas ações de implementação dos ODS, enfatizando beneficiar todos grupos e pessoas, especialmente aquelas consideradas vulneráveis, marginalizadas, invisibilizadas, estigmatizadas e as minorias.

No contexto amazônico, em especial no Estado do Amazonas, podemos compreender que os principais grupos que devem ser priorizados e não ser “deixados para trás”, são os povos indígenas, comunidades quilombolas, população ribeirinha e os refugiados.

Assim sendo, é imprescindível que os Estados e suas instituições públicas adotem ações concretas, coordenadas e

permanentes, voltadas à superação das desigualdades históricas e estruturais que ainda impedem o pleno acesso de parcelas significativas da população aos direitos fundamentais e ao desenvolvimento sustentável.

Não obstante, alguns Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) apresentam interfaces diretas com as competências institucionais do TCE-AM, especialmente no que diz respeito à sua atuação:

ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico: O TCE-AM pode avaliar a efetividade dos investimentos públicos voltados à geração de empregos formais, bem como a inclusão social, principalmente nas regiões do interior e nas comunidades tradicionais do Amazonas e o estímulo à bioeconomia nos territórios amazônicos.

ODS 13 - Ação contra a Mudança Global do Clima: A atuação TCE-AM é essencial para garantir a correta execução de programas voltados à mitigação de emissões, reflorestamento e transição energética.

ODS 15- Vida Terrestre: O TCE-AM deve zelar pela integridade dos ecossistemas, fiscalizando políticas de preservação da floresta, combate ao desmatamento e gestão de áreas protegidas.

ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes: O TCE-AM, como órgão fiscalizador, deve promover o fortalecimento da governança pública, combatendo a corrupção, promovendo a transparência e a participação social no controle das políticas públicas.

É imperioso reconhecer que a limitação de infraestrutura no Amazonas, tornando-se um desafio ao TCE-AM a implementação dos ODS. Soma-se a isto, a questão da falta de conectividade digital em muitas regiões do Amazonas, dificultando a coleta de dados.

Para enfrentar estes e outros desafios na implementação dos ODS, cabe ao controle externo adotar abordagens territoriais e tecnológicas que permitam maior presença institucional nas regiões de difícil acesso, assegurando que nenhuma comunidade amazônica fique invisibilizada.



5. OPORTUNIDADES E PROPOSTAS PARA O FORTALECIMENTO DA GOVERNANÇA AMBIENTAL NA AMAZÔNIA POR MEIO DO TCE-AM

Considerando os múltiplos desafios enfrentados na região amazônica, dentre os quais se destacam o desmatamento, as queimadas, exploração mineral ilegal e questões logísticas, torna-se imprescindível uma governança ambiental pautada em políticas públicas que promovam a sustentabilidade, a inclusão social e a transparência, alinhadas às demandas regionais e globais.

As ameaças descritas comprometem a integridade ecológica da floresta amazônica, violam os direitos fundamentais e prejudicam a estabilidade climática global, dificultando a execução de políticas públicas eficazes e sustentáveis.

O TCE-AM, ao desempenhar sua função de controle externo, assume um papel de agente transformador da sustentabilidade pública, convertendo no indutor de práticas administrativas alinhadas aos pilares ESG e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Diante do cenário complexo que envolve a gestão ambiental na Amazônia, propõem-se iniciativas estratégicas voltadas ao fortalecimento da governança pública, com ênfase na atuação dos órgãos de controle externo e na incorporação dos princípios ESG à administração pública regional.

Elenca-se as seguintes propostas voltadas ao fortalecimento da governança ambiental na região amazônica:

1. Criação do “iESGo Amazônico” – Um Índice Estadual ESG baseado no bioma amazônico, com foco na promoção da proteção dos ecossistemas, na inclusão dos povos tradicionais e indígenas e na fiscalização de cadeias produtivas sustentáveis;
2. Criação de painéis de monitoramento de Eventos Hidroclimáticos – A exemplo do TCE-RS, que lançou

o Painel de Monitoramento da Crise Hídrica, o TCE-AM pode desenvolver plataformas digitais de alertas e acompanhamento de eventos hidroclimáticos extremos, permitindo monitorar cheias, inundações, alagamentos e as secas, que afetam periodicamente diversos municípios amazonenses, com destaque para os casos em que há decretação de emergência;

3. Criação de “Selo TCE-AM Sustentável” – A exemplo do Tribunal de Contas do Ceará, o TCE-AM pode criar um selo ou certificação de reconhecimento anual em face dos órgãos públicos por práticas alinhadas aos ODS;
4. Criação do “Radar Ambiental Amazônico” – O TCE-AM pode desenvolver uma plataforma digital de monitoramento ambiental, acessível ao cidadão e aos gestores reunindo indicadores ambientais, fiscais e de gestão pública, objetivando avaliar o desempenho ambiental dos municípios da Amazônia, identificar dificuldades na implementação de políticas ambientais locais e gerar rankings e alertas para ação preventiva do TCE;
5. Auditorias de conformidade em projetos de Carbono – Criar metodologia de transparência e rastreabilidade de recursos oriundos de Contratos de venda de carbono no Amazonas.
6. Fomento da participação cidadã – Criação de fóruns permanentes de diálogo com comunidades tradicionais, indígenas e rurais com a finalidade de garantir a inclusão nas políticas ambientais.

Ao adotar uma postura inovadora e articulada ao implementar as propostas acima descritas, o TCE-AM pode consolidar-se como referência nacional e internacional em controle externo orientado à sustentabilidade, promovendo a proteção do bioma amazônico, a efetivação dos direitos socioambientais e a preservação dos



recursos naturais para as presentes e futuras gerações.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Denota-se que o controle externo ambiental, exercido pelo TCE-AM, ultrapassa a mera verificação da legalidade dos atos administrativos, pelo contrário, revela-se como instrumento essencial para o fortalecimento da governança pública sustentável na Amazônia.

A Amazônia, ante a sua vasta extensão territorial, diversidade biológica e sociocultural, demanda instrumentos institucionais capazes de compreender suas complexidades. Trata-se de uma região cuja preservação ultrapassa interesses locais, assumindo dimensão global.

No cenário amazônico, o paradigma da “floresta em pé” emerge como uma alternativa viável ao modelo extrativista histórico, valorizando os serviços ecossistêmicos e a sociobiodiversidade como motores de desenvolvimento sustentável, mesmo diante dos desafios regionais, as quais podem ser superadas com o auxílio da Corte de Contas.

O presente artigo demonstrou que o TCE-AM já se encontra atuando de forma além da fiscalização, incorporando os princípios da participação, prevenção, precaução, solidariedade intergeracional, publicidade e transparência, e alinhando suas ações aos pilares ESG e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Assim, a atuação estratégica da Corte, inclusive com a adoção de práticas como o Plano de Logística Sustentável, o Manual de Sustentabilidade, o Instituto de Controle Externo Ambiental e de Sustentabilidade e entre outros, evidencia o compromisso da Corte com uma agenda de desenvolvimento sensível à complexidade amazônica.

As propostas apresentadas, como a criação do “iESGo Amazônico”, painéis de monitoramento hidroclimático, fomento à participação cidadã e o “Radar Ambiental Amazônico”, representam

caminhos promissores para consolidar a governança ambiental na região.

A implementação dessas iniciativas não apenas fortalecerá a capacidade do TCEAM de fiscalizar e induzir políticas públicas eficazes, mas também contribuirá para a proteção efetiva do bioma amazônico, a garantia dos direitos socioambientais e a preservação dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações.

Em suma, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas caminha para se consolidar como guardião do interesse público na Amazônia e neste horizonte, tornar-se referência internacional para as políticas públicas sustentáveis, contribuindo para a construção de um futuro sustentável que harmonize desenvolvimento econômico, justiça social e proteção ambiental na Amazônia, em benefício das gerações atuais e futuras.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1262–1307.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Congresso Nacional, Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 de Mai. de 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 16 mai. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **No Dia da Amazônia, conheça curiosidades da maior floresta tropical do mundo e ações que unem preservação e desenvolvimento**. Brasília, DF: MMA, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/no-dia-da-amazonia-conhecacuriosidades-da-maior-floresta-tropical-do-mundo-e-acoes-que-unem-preservacao-edesenvolvimento>. Acesso em: 23 mai. 2025.

BUNDE, Altacir; RIZZI, Kamilla; CARVALHO, Paulo Roberto. A construção histórica do



desenvolvimento sustentável e o papel das Nações Unidas. **Cadernos de Relações Internacionais e Defesa**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 44–72, 2020.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERNANDES, Lacerda Augusto José; COMINI, Maria Graziella; RODRIGUES, Juliana. Bioeconomia inclusiva na Amazônia: como orquestrar a economia da floresta em pé. **Stanford Social Innovation Review Brasil**, v. 1, n. 2, p. 24–31, 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

LOPEZ, Teresa Ancona. **Princípio da precaução e evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

MA – MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystems and human wellbeing: biodiversity synthesis**. Washington, DC: World Resources Institute, 2005. Disponível em: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2013.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P)**. Brasília, DF: MMA, 2014. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/mma-emnumeros/a3p>. Acesso em: 24 mai. 2025.

RAMOS JÚNIOR, Dempsey Pereira. **Meio Ambiente e Conceito Jurídico de Futuras Gerações**. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Manual de direito ambiental**. 9. ed., rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **iESGo: Tribunal apresenta índice de avaliação com foco em sustentabilidade e inovação**. Brasília, DF: TCU, 2024. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/iesgo-tribunal-apresenta-indice-de-avaliacaocom-foco-em-sustentabilidade-e-inovacao>. Acesso em: 23 mai. 2025.



1957

EDIFÍCIO LLOYD BRASILEIRO
SEGUNDA SEDE DO TCE-AM



O uso da tecnologia pelos Tribunais de Contas: perspectivas e desafios para a boa administração pública

The Use of Technology by Courts of Accounts: Perspectives and Challenges for Good Public Administration

Por Flávio Garcia Cabral¹

Por Dafne Reichel Cabral²

RESUMO

Este artigo analisa o uso da tecnologia pelos Tribunais de Contas brasileiros e os desafios enfrentados por essas instituições para contribuir com a efetivação da boa administração pública. A pesquisa parte da seguinte questão: quais são os principais obstáculos à utilização eficaz da tecnologia no controle externo exercido pelos Tribunais de Contas? O objetivo geral é compreender de que forma a inovação tecnológica pode fortalecer a atuação desses órgãos, promovendo maior concretização da boa administração pública, e quais seus desafios. Para a realização do *paper*, utiliza-se o método de abordagem indutivo, possuindo natureza descritiva e exploratória quanto aos fins e bibliográfica e documental em relação aos meios. O estudo evidencia que a incorporação da tecnologia nos Tribunais de Contas representa uma oportunidade valiosa, mas que somente será plenamente aproveitada se for acompanhada de regulamentações adequadas, capacitação institucional e mecanismos eficazes de governança e controle. Assim, a busca pela boa administração pública passa, inevitavelmente, por um processo de transformação digital crítico, ético e estrategicamente conduzido.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de Contas; Tecnologia; Inteligência

¹ Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

² Mestra em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul



Artificial; Boa Administração Pública.

ABSTRACT

This article analyzes the use of technology by Brazilian Courts of Accounts and the challenges these institutions face in contributing to the realization of good public administration. The research is guided by the following question: what are the main obstacles to the effective use of technology in the external control exercised by the Courts of Accounts? The general objective is to understand how technological innovation can strengthen the performance of these bodies, promoting greater implementation of good public administration, and what challenges it faces. The paper adopts an inductive approach, with a descriptive and exploratory nature regarding its objectives, and relies on bibliographic and documentary research in terms of methodology. The study shows that the incorporation of technology by the Courts of Accounts represents a valuable opportunity, but one that will only be fully realized if accompanied by appropriate regulations, institutional training, and effective governance and control mechanisms. Thus, the pursuit of good public administration inevitably involves a critically, ethically, and strategically guided digital transformation process.

KEYWORDS: Court of Accounts; Technology; Artificial Intelligence; Good Public Administration.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A boa administração pública; 1.1 O papel dos Tribunais de Contas na boa administração; 2. O uso da tecnologia pelos Tribunais de Contas: perspectivas e resultados positivos; 3. Desafios para o uso da tecnologia pelos Tribunais de Contas; Considerações finais; Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a Administração Pública tem passado por significativas transformações impulsionadas pela incorporação de novas tecnologias, que visam a aprimorar a eficiência, a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Nesse contexto, os Tribunais de Contas desempenham um papel essencial na fiscalização e no controle externo da administração pública, sendo desafiados a se adaptarem a um cenário cada vez mais digital e dinâmico. O uso estratégico da tecnologia por essas instituições tem o potencial de fortalecer o princípio da boa administração, ao mesmo tempo em que impõe novos desafios operacionais, técnicos e normativos.

A problemática que norteia este estudo reside na seguinte indagação: quais são os principais desafios enfrentados pelos Tribunais de Contas para utilizar a tecnologia de forma eficaz na promoção de uma boa administração pública?

O presente artigo tem como objetivo geral analisar o uso da tecnologia pelos Tribunais de Contas brasileiros, à luz das perspectivas e dos desafios enfrentados para contribuir com a efetivação da boa administração pública. Especificamente, busca-se: i) contextualizar o conceito de boa administração pública e o papel dos Tribunais de Contas nesse processo; ii) apresentar as iniciativas tecnológicas adotadas por essas instituições e seus impactos positivos; e iii) identificar os principais obstáculos que ainda dificultam uma atuação mais eficaz e tecnológica no âmbito do controle externo.

A justificativa para este estudo reside na crescente importância do uso da tecnologia como ferramenta de transformação institucional no setor público. Compreender os limites e as possibilidades do uso tecnológico pelos Tribunais de Contas é fundamental para fortalecer o controle externo, ampliar a transparência e melhorar os serviços prestados à sociedade. Além disso, a temática se mostra relevante diante da necessidade de modernização do Estado e de fortalecimento das instituições de controle em um cenário de crescente complexidade na gestão



pública.

A estrutura do artigo está organizada da seguinte forma: no primeiro capítulo, será abordado o conceito de boa administração pública, com ênfase no papel desempenhado pelos Tribunais de Contas nesse processo. O segundo capítulo trata das perspectivas e dos resultados positivos observados a partir do uso da tecnologia por essas instituições. Por fim, o terceiro capítulo discute os principais desafios enfrentados na adoção e no uso eficaz de soluções digitais pelos Tribunais de Contas.

2. A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A boa administração configura, mais do que um simples estado desejável do agir administrativo, um verdadeiro princípio jurídico, sendo, portanto, norma cogente.

Esta norma principiológica emerge de maneira mais clara no contexto italiano, sendo que Guido Falzone expunha que a boa administração no exercício da função administrativa constitui um meio para o alcance de um fim a ele inerente. Para o autor, a boa administração decorre do próprio exercício de uma função, mas que encontra também abrigo na ordem jurídica constitucional italiana, mais precisamente no artigo 97, que demanda que a organização administrativa assegure o bom andamento e imparcialidade da Administração³.

Sobre aludido princípio, com forte construção europeia, mas que extrapola os limites privativos do ordenamento jurídico italiano⁴, pode-se entendê-lo igualmente como “um permanente

3 FALZONE, Guido. *Il dovere di buona amministrazione*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1953, p.65; 118.

4 Realmente, Vanice Regina Lirio do Valle (Direito fundamental à boa administração e governança. Belo Horizonte: Fórum, 2011p.60-75) esclarece acerca do papel desempenhado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão Europeia, indicando que, em 07 de dezembro de 2000, explicitaram o artigo 41 na Carta de Nice (Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia), tratando expressamente sobre o princípio da boa administração na União Europeia, bem como a relevante participação do Provedor de Justiça (Ombudsman) e do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para a tutela do direito à boa administração em âmbito europeu. Segundo dispõe o aludido artigo, o conteúdo de uma boa administração se expressa pelos seguintes direitos: “1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente, o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua”.



lembrete às Administrações Públicas de que sua atuação há de se realizar com observância de determinados cânones ou padrões que tem como elemento medular a posição central dos cidadãos”⁵. Jaime Rodríguez-Arana Muñoz acrescenta 24 (vinte e quatro) princípios que seriam corolários do princípio da boa administração, dentre eles os da eficácia, da transparência, da celeridade, da imparcialidade e da independência⁶.

De sorte equivalente, mas agora construindo o princípio da boa administração na ordem jurídica brasileira, Juarez Freitas define o referido como sendo aquele direito fundamental à “administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”⁷.

Embora não haja, de maneira expressa e textual, a menção à boa administração no texto constitucional brasileiro, sua conformação jurídica é composta por princípios voltados à Administração Pública, como os do caput do artigo 37 e outros de igual posição constitucional, como a responsabilidade estatal (artigo 37, §6º), a participação popular (artigo 37, §3º) ou ainda uma atuação sustentável (artigo 225, §1º)⁸.

O destaque que possui a figura jurídica da boa administração é justamente lidar com diversos princípios que individualmente têm sua autonomia e conteúdos próprios, porém de forma conjunta e coordenada, no sentido que não basta a Administração atender a um ou outro, isoladamente.

Essa série de princípios que estruturam a boa administração pública têm, em primeira e última medida, o escopo de atender aos administrados. Trata-se de um princípio-síntese que tem no cidadão o seu centro de atuação.

Esse caráter de princípio aglutinador, reunindo inúmeros

5 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Direito fundamental à boa administração pública. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.169.

6 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Direito fundamental à boa administração pública. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.169-170.

7 FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.21.

8 CABRAL, Dafne Reichel. Os Tribunais de Contas e o direito à boa administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p.53.

princípios aplicáveis à Administração Pública, é a forma pela qual a boa administração é encarada na maior parte das ordens constitucionais que não possuem uma determinação textual clara e expressa (igual a situação do Brasil). Beatriz Tomás Mallén apresenta que a referência ao direito à boa administração ocorre, como regra geral, pelo conjunto dos princípios e subdireitos constitucionais relativos à Administração Pública, disseminados ao largo dos respectivos textos constitucionais, ainda que de maneira assistemática⁹. É como ocorre, por exemplo, na Constituição Espanhola, Sueca, Austríaca e Belga.

Com foco no aspecto do administrado, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz¹⁰ expõe que uma boa administração coloca como centro do sistema a pessoa e os seus direitos fundamentais, é dizer, as políticas devem possuir compromisso com as condições de vida dos cidadãos e não com possíveis ascensões em uma carreira político-partidária ou outros benefícios pessoais e egoístas (e.g. promoção pessoal ou angariamento de clientes) e, quando as pessoas se tornam a referência da organização administrativa, há sustentação para a vida democrática, o que conseqüentemente faz desaparecer bipolarizações simplistas, visto que o fundamental são as pessoas e não ideologias como as de esquerda e direita.

É necessário entender que ter como elemento medular a posição central dos cidadãos ajuda a eliminar os vícios de uma má administração que, por muitas vezes, acaba deixando de realizar as ações com observância aos cânones necessários, justamente por terem deslocado, equivocadamente, o elemento central para a promoção do administrador e não do administrado¹¹.

Mais do que um mero princípio ou direito, a boa administração pública, na ordem jurídica brasileira, sobreleva-se por possuir verdadeiro *status* de direito fundamental.

Conforme narra Dafne Reichel Cabral, tanto da perspectiva formal dos direitos fundamentais (aqueles inseridos no texto

9 TOMÁS MALLÉN, Beatriz. El derecho fundamental a una buena administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p.100-103.

10 RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. Direito fundamental à boa administração pública. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p.190-191.

11 CABRAL, Dafne Reichel. Os Tribunais de Contas e o direito à boa administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p.51.



constitucional), como da perspectiva material (direitos cujo núcleo se refiram à proteção da pessoa humana), boa administração recebe a adjetivação de um direito fundamental¹².

Ademais, tendo em vista o fato da boa administração ser um princípio que congrega de maneira coordenada diversos outros princípios expressos formalmente na Constituição, do ponto de vista formal outra não pode ser a conclusão senão a de que seu conteúdo jurídico também faz parte da Constituição. De igual maneira, sob a ótica material, tendo a boa administração a finalidade essencial do atendimento da sociedade civil e da pessoa humana, tendo o administrado como foco da atuação da Administração Pública, também se apura a fundamentalidade material daquele princípio¹³.

2.1. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA BOA ADMINISTRAÇÃO

A compreensão dos Tribunais de Contas como um instrumento à boa administração pública destina-se a focalizar na concretização de direitos e garantias e na preservação dos princípios constitucionais, com atuação preferencialmente preventiva, objetivando a sustentabilidade e a democracia real, ou seja, com uma efetiva participação popular e garantidora de direitos fundamentais¹⁴.

O primeiro papel evidente das Cortes de Contas em relação ao princípio da boa administração reside na constatação, que beira o truísmo, de que direitos têm custos. Assim, ao se evitar que o dinheiro público seja vilipendiado, atividade primordial do controle externo, os Tribunais de Contas permitem que direitos sociais sejam implementados e atendam justamente ao cidadão.

Para se ilustrar a questão, de acordo com dados apresentados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no ano de

¹² CABRAL, Dafne Reichel. Os Tribunais de Contas e o direito à boa administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p.53.

¹³ CABRAL, Dafne Reichel. Os Tribunais de Contas e o direito à boa administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p.53.

¹⁴ CABRAL, Dafne Reichel. Os Tribunais de Contas e o direito à boa administração pública. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p.233-234.



2024 a Corte, por meio de sua atuação, gerou benefícios financeiros (potenciais e efetivos) no montante de R\$ 50.014.973.811,74¹⁵.

Além disso, deve-se rememorar que são as políticas públicas que permitem a concretização de direitos fundamentais, especialmente os sociais. Nesse aspecto, os Tribunais de Contas participam do ciclo de políticas públicas¹⁶, podendo-se mencionar, de maneira exemplificativa, a realização dos pareceres prévios, a série reiterada de decisões que emitem, as auditorias operacionais, a participação ativa por meio de eventos, cartilhas e reuniões para a formulação de políticas, bem como a realização de materiais didáticos para auxiliar na elaboração de novas políticas públicas¹⁷.

Veja, por exemplo, que em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ano de 2022, o TCU elaborou, pela 6^o vez em sua trajetória, o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo (RePP), no qual houve a apuração de auditorias operacionais divididas em três eixos (evidenciando a íntima relação entre a atuação da Corte e as políticas públicas): o eixo social, no qual foram analisados aspectos relacionados ao controle do desmatamento ilegal (Acórdão 1.758/2021-TCU-Plenário); à implementação do novo marco legal da ciência, tecnologia e inovação (Acórdão 1.832/2022-TCU-Plenário); à governança e gestão da política de inovação educação conectada (Acórdão 326/2022-TCU-Plenário); ao funcionamento da central de atendimento à mulher: ligue 180 (Acórdão 1.520/2022-TCU-Plenário); às medidas de enfrentamento à COVID-19 (Acórdão 2.878/2021-TCU-Plenário); e à governança e gestão do fundo de defesa da economia cafeeira (Acórdão 1.585/2022-TCU-Plenário). No eixo institucional, por sua vez, foram avaliados aspectos relacionados à implementação do projeto de identificação civil nacional (Acórdão 1.453/2022-TCU-Plenário); à segurança cibernética (Acórdão 1.768/2022-TCU-Plenário); à sistemática da votação eletrônica brasileira (Acórdãos 2.522/2021 e 3.143/2021-TCU-Plenário); ao desinvestimento e

15 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de gestão: 2024. Brasília: TCU, 2025, p.109.

16 Apesar das variadas conformações acerca de quais etapas constituiriam o ciclo de políticas públicas, segue-se a compreensão de que são quatro: agendamento, formulação, implantação e avaliação.

17 CABRAL, Flávio Garcia; MENDONÇA, Paulo Roberto Soares; CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. O Tribunal de Contas da União (TCU) como ator no ciclo de políticas públicas. In: Dirceu Pereira Siqueira; Edith Maria Barbosa Ramos; Gerardo Clésio Maia Arruda. (Org.). Direitos sociais e políticas públicas III. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2023, v. 1, p.172.



alienação de imóveis da União (Acórdão 2.702/2021-TCU-Plenário); e ao planejamento e gerenciamento das contratações (Acórdão 1.637/2021-TCU-Plenário). Já no eixo econômico avaliou-se a efetividade dos incentivos públicos federais a ciência, tecnologia e inovação a cargo da Finep (Acórdão 693/2022-TCU-Plenário); a melhoria regulatória para o ambiente de negócios: implementação do decreto 10.139/2019 (Acórdão 836/2022-TCU-Plenário); e a neutralidade e complexidade do sistema tributário federal (TC 006.253/2022-9).

Apesar das conquistas já alcançadas pelas Cortes de Contas por meio de sua atuação proativa, diante da crescente complexidade da administração pública e da necessidade de aprimorar os mecanismos de controle, surge a tecnologia como uma ferramenta promissora para que os Tribunais de Contas possam alcançar, de forma mais eficaz, os objetivos do princípio da boa administração. A adoção de soluções tecnológicas desponta como um caminho capaz de transformar práticas tradicionais, ampliando a eficiência e a capacidade analítica dessas instituições. No entanto, essa transição também traz consigo uma série de desafios que exigem reflexão crítica e preparo institucional, aspectos que serão explorados nos capítulos seguintes.

3. O USO DA TECNOLOGIA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS: PERSPECTIVAS E RESULTADOS POSITIVOS

Em 2019, no XXIII Congresso Internacional da INTOSAI (INCOSAI), no qual participam as Entidades Superiores de Fiscalização (EFS), das quais os Tribunais de Contas são um notório exemplo, editou-se como diretriz a ser seguida por elas, dentre outras, “responder de forma eficaz às oportunidades decorrentes dos avanços tecnológicos”, no sentido de as EFS poderem “promover a cultura da disponibilização e abertura dos dados, dos códigos fonte e dos algoritmos” e “objetivar um melhor uso de análise de dados em auditorias, incluindo estratégias de adaptação

como o planejamento para tais auditorias, o desenvolvimento de equipes experientes em análise de dados e a introdução de novas técnicas na prática de auditoria (fiscalização) pública”¹⁸.

A utilização de tecnologia pelos órgãos de controle externo é questão primordial para o aprimoramento da sua atividade fiscalizatória e, por consequência, promover a boa administração. A esse respeito, no que tange à oportunidade para o uso da Ciência de Dados no controle externo, pode-se destacar ao menos quatro grandes grupos de tendências: i) uso de análise preditiva para geração de alertas, análise de risco e composição de indicadores no apoio a ações preventivas junto à Administração Pública buscando evitar prejuízos e desperdícios, assim como na seleção de alvos de ações de controle; ii) exploração de bases de dados semiestruturados e não estruturados para a descoberta de conhecimento útil à prática do controle, em particular no apoio ao trabalho processual e na melhoria da assertividade de entendimentos e decisões; iii) uso de informações geoespaciais, tais como bases de dados georreferenciados ou bancos de imagens de satélite e aéreas, associadas a técnicas estatísticas de análise para estudo de cenários em larga escala e acompanhamento remoto de políticas públicas e ações governamentais; e iv) mineração de grafos, em particular na análise de redes de relacionamentos¹⁹.

Como seria intuitivo imaginar, em pesquisa realizada por Lauren de Almeida Barros Azevedo, Jaqueline Albino e Josiel Maimone de Figueiredo, constatou-se que a adoção dessas novas ferramentas tecnológicas pelos organismos públicos pode contribuir de forma significativa à área de controle, auxiliando a tomada de decisões e permitindo a indicação e previsão de potenciais riscos, garantindo, assim, economicidade e maior efetividade das ações²⁰.

Vê-se, portanto, que o aprimoramento da atividade de controle externo perpassa obrigatoriamente pela incorporação de mecanismos tecnológicos. É nesse sentido que o Tribunal de Contas

18 CAVALCANTE, Crislayne. O controle externo no pós-pandemia. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/o-controle-externo-no-pos-pandemia/> Acesso em: 20 abr. 2025.

19 BALANIUK, Remis. Novas tecnologias aplicadas ao controle. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). O controle da administração pública na era digital. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p.292-293.

20 AZEVEDO, Lauren de Almeida Barros; ALBINO, Jaqueline; FIGUEIREDO, Josiel Maimone de. O uso da inteligência artificial nas atividades de controle governamental. Cadernos técnicos da CGU, Volume II, abr.2022, p.40.



da União vem se destacando, seja dentre os órgãos de controle, seja dentro da Administração Pública brasileira como um todo.

O primeiro robô ou inteligência artificial (IA)²¹ utilizado pelo TCU foi o sistema de “Análise de Licitações e Editais”, conhecido pelo seu acrônimo ALICE²². Ele realiza uma avaliação preventiva, tempestiva e automatizada de editais do Comprasnet (Portal de Compras Governo Federal) e do Diário Oficial da União (DOU)²³.

Já o sistema de “Monitoramento Integrado para o Controle de Aquisições” ou, simplesmente, MONICA, contém informações quanto às aquisições realizadas pela esfera federal, incluindo os Três Poderes, pelas estatais e pelo Ministério Público Federal.

Há também o ADELE (“Análise de Disputa em Licitações Eletrônicas”), outro painel utilizado pela Corte de Contas, que tem como funcionalidade principal acompanhar a dinâmica de pregões eletrônicos, de modo a analisar as informações, em ordem cronológica, de todas as empresas participantes, com a intenção de detectar a existência de indícios de fraude e/ou conluio entre os participantes²⁴.

A “Aplicação para Geração de Análise Textual Acelerada”, denominada ÁGATA, é uma ferramenta desenvolvida para o refinamento e a atualização dos alertas emitidos pelo ALICE. No sistema ÁGATA, o usuário deverá subsidiar o programa com palavras-chave para que o sistema lhe sugira textos de editais. Posteriormente, o sistema realizará um *machine learning*²⁵ e passará a fazer sugestões mais acuradas sobre o assunto selecionado, por

21 É possível distinguir a inteligência artificial entre fraca e forte. A inteligência artificial fraca, segundo Joshua C. Gellers, é um sistema desenhado para atingir certos objetivos estipulados ou um conjunto de objetivos, em uma forma ou usando técnicas que a qualifiquem como inteligente. Na inteligência artificial fraca, segundo ele, o computador é meramente uma ferramenta que aparenta ter inteligência. Por outro lado, na inteligência artificial forte os computadores teriam a capacidade de compreender e de possuir outros estados cognitivos, ou seja, eles aparentemente teriam uma mente com estado interno próprio (GELLERS, Joshua C. *Rights for robots: artificial intelligence, animal and environment law*. New York & London: Routledge, 2021, p. 6).

22 Embora o ALICE tenha sido lançado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União no ano de 2015, o TCU começou a utilizá-lo em 2017, sendo que tal solução digital foi regulamentada por meio da Portaria-TCU nº 296/2018, de 18 de outubro de 2018.

23 SOUZA, Jéssica Jane de. A necessidade de regulação do uso da inteligência artificial nas ações de controle do Tribunal de Contas da União. 143 p. Curitiba. Mestrado (Direito) Centro Universitário Internacional – UNINTER, 2022, p.96.

24 SOUZA, Jéssica Jane de. A necessidade de regulação do uso da inteligência artificial nas ações de controle do Tribunal de Contas da União. 143 p. Curitiba. Mestrado (Direito) Centro Universitário Internacional – UNINTER, 2022, p.96.

25 Machine Learning ou Aprendizado de Máquina é uma importante técnica utilizada para desenvolver uma programação especializada, a fim de torná-la ainda mais eficiente, com a redução da intervenção do fator humano para a resposta de problemas. Trata-se do desenvolvimento de um processo de indução de hipótese, tendo como base uma experiência passada (FIGUEIREDO, Carla Regina Bortolaz de; CABRAL, Flávio Garcia. *Inteligência artificial: machine learning na Administração Pública*. International Journal of Digital Law, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./abr. 2020, p.85).



meio de e-mails²⁶.

Outro robô de grande relevância é o SOFIA (“Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor”), que auxilia o auditor de controle externo na coleta de informações, sendo capaz de relacionar informações dos relatórios com dados que estão à disposição na *big data* do TCU e realizar revisão nos relatórios e instruções gerais²⁷.

Mencione-se ainda o CARINA (“Crawler e Analisador de Registros da Imprensa Nacional”), que rastreia tipologias extraídas do Diário Oficial da União diariamente, de modo complementar à testagem que o ALICE faz nos editais publicados no Comprasnet.

A Corte de Contas Federal possui ainda o *chatbot* ZELLO que, entre os serviços que elabora, emite certidões da entidade via aplicativo de mensagem. De modo simplificado, basta um acesso do interessado, o apontamento do tipo de certidão escolhida, repasse de dados pessoais como CPF e CNPJ e o arquivo é enviado no e-mail informado que foi solicitado. No decorrer da pandemia da COVID-19, esse serviço foi essencial para a continuidade de funcionamento dos serviços dessa natureza no TCU²⁸.

Além dos robôs e seus programas auxiliares, a Corte de Contas Federal ainda utiliza como parte das ferramentas de trabalho 77 diferentes bancos de dados. Eles incluem os registros de contas governamentais, a composição das empresas pelo CNPJ, contratações que tenham recursos públicos e as informações sobre os servidores públicos processados por instâncias de controle. Cita-se ainda a utilização pela instituição da plataforma “Análise Cognitiva”, que conta com a participação do Ministério Público Federal e se utiliza da análise de aproximadamente 168 mil documentos que a Administração Pública detém, apenas da Operação Lava Jato, permitindo que se realizem elos entre pessoas

26 ALVARENGA, Natasja Savério; NICOLASO, Maria Alejandra. O uso da inteligência artificial pela Administração Pública brasileira como ferramenta de controle institucional externo. IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022. Sociedade Brasileira de Administração Pública Brasil. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/835.pdf> Acesso em: 10 abr. 2025.

27 SOUZA, Jéssica Jane de. A necessidade de regulação do uso da inteligência artificial nas ações de controle do Tribunal de Contas da União. 143 p. Curitiba. Mestrado (Direito) Centro Universitário Internacional – UNINTER, 2022, p.96.

28 SOUZA, Jéssica Jane de. A necessidade de regulação do uso da inteligência artificial nas ações de controle do Tribunal de Contas da União. 143 p. Curitiba. Mestrado (Direito) Centro Universitário Internacional – UNINTER, 2022, p.96.



físicas e jurídicas²⁹.

Veja que a utilização desses recursos tecnológicos pelo TCU já tem produzido efeitos positivos³⁰ objetivamente aferíveis. Conforme Relatório Anual de Atividade do TCU, “no ano de 2021, o montante de benefícios decorrentes das análises efetuadas por meio do Sistema Alice totalizou mais de R\$ 426 milhões”³¹.

Válido mencionar que antes mesmo da utilização dos robôs, o uso de ferramentas tecnológicas já promovia uma maior eficácia na atividade de controle. No Acórdão TCU nº 1.421/2015-Plenário, por exemplo, utilizaram-se sistemas de informações e georreferenciamento para realizar o controle à distância de obras públicas ou ainda no Acórdão TCU nº 775/2016-Plenário, no qual a Corte de Contas determinou, por medida cautelar, a suspensão da concessão de benefícios do Programa Nacional de Reforma Agrária, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), após realizar cruzamento de dados dos beneficiários e de outras bases de dados a que tinha acesso.³²

Embora o Tribunal de Contas da União seja a referência em termos de utilização de robôs na atuação de controle e fiscalização, outros órgãos de controle³³ também seguem a mesma trilha. De maneira ilustrativa cita-se o robô ESMERALDA, usado pelo TCM-GO; o robô ALICE do TCE-SP; o IRIS (Indicador de Risco em Contratações) usado no TCE-RJ; o ARGUS e plataforma açAÍ, ambos do TCM-PA; a solução tecnológica AURORA, do TCE-PE; o *chatbox* JARVIS, do TCE-AM; um robô de monitoramento do TCM/

29 TEMER, Milena Cirqueira. Utilização da inteligência artificial: IA na atividade de fiscalização dos Tribunais de Contas. In: SADDY, André (coord.). *Inteligência artificial e direito administrativo*. Rio de Janeiro: CEEJ, 2022, p.515.

30 “O que se observa, portanto, é que o Tribunal de Contas da União vem realizando diversas ações para desenvolver habilidades associadas à análise de dados, utilizando-se da inteligência artificial para otimizar a atuação do controle externo, tendo sido alcançados excelentes resultados (...)” (COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. Alice, Monica, Adele, Sofia, Carina e Ágata: o uso da inteligência artificial pelo Tribunal de Contas da União. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano, v. 2, 2020, p.33).

31 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório anual de atividades do TCU: 2021. Brasília: TCU, 2022, p.50.

32 ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; ZOCKUN, Maurício. *Manual de Direito Administrativo Digital*. São Paulo: Almedina, 2024, p.322.

33 Os órgãos de controle de outros países seguem a mesma tendência, adotando, ainda que em graus variados, tecnologias e inteligências artificiais em suas rotinas de atuação. Menciona-se como exemplo o caso do Tribunal de Contas de Portugal, que fixou em seu Plano Estratégico para o triênio 2023-2025, entre os eixos prioritários de ação no âmbito do Objetivo Estratégico 3: “Prosseguir a transição digital do Tribunal de Contas, promovendo a desmaterialização dos seus processos; a digitalização/automação dos mesmos, incluindo a sua tramitação e gestão em plataforma eletrônica e o reforço da utilização de ferramentas digitais nas atividades de fiscalização; a transformação digital dos processos, com recurso às novas metodologias e ferramentas digitais de inteligência artificial; e o reforço da segurança da informação” (GARBACCIO, Grace Ladeira; DA COSTA, Paulo Jorge Nogueira; NETO, Bertoldo Klinger Barros Rego. A influência da inteligência artificial no controle prévio das contratações públicas no Brasil e Portugal. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 27, n. 141, 2025, p.126).



RJ, dentre diversos outros³⁴.

De fato, conforme relatório conduzido pelo Comitê Técnico de Tecnologia, Governança e Segurança da Informação do Instituto Rui Barbosa – IRB e o Projeto Inteligência Artificial - ATRICON, no ano de 2024, 60% dos Tribunais de Contas no Brasil já implementaram soluções de IA em áreas de controle externo, como auditorias e fiscalizações³⁵.

4. DESAFIOS PARA O USO DA TECNOLOGIA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Apesar da rápida expansão na utilização de instrumentos de tecnologia pelos Tribunais de Contas no Brasil, que tem se notado nos últimos tempos, bem com as vantagens dali advindas, conforme exposto acima, é certo que a sua utilização no âmbito do controle externo, em especial como forma de concretizar direitos fundamentais, evitando o gasto público ilegal, antieconômico ou ilegítimo, ainda apresenta diversos desafios a serem superados.

Um primeiro ponto repousa numa perspectiva ética³⁶ sobre o uso da tecnologia, em especial da inteligência artificial. Deve haver limites claros sobre a sua utilização diante de órgãos tão relevantes como os Tribunais de Contas.

Deveras, ainda hoje muitos Tribunais de Contas não possuem políticas específicas ou diretrizes formalizadas para o uso de IA nas suas rotinas, representando um risco significativo para a sua implementação, em especial o risco de uso indevido, incluindo desde a violação de diretrizes éticas até o desrespeito às regulamentações de proteção de dados, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD); a falta de diretrizes formais pode levar a inconsistências na aplicação da IA, impactando negativamente

34 Para mais informações sobre o uso de soluções digitais pelos Tribunais de Contas, cf. ATRICON. Inteligência artificial generativa na transformação digital dos tribunais de contas. Brasília: Atricon, 2024.

35 IRB; ATRICON. Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas: avanços e desafios. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2024, p.9.

36 “O uso de IA deve ser apoiado em diretrizes ético-jurídicas, deve ser dialógico com as demandas públicas, com o devido processo legal, além de ser transparente, imparcial e sustentável. A boa Administração Pública Digital deve procurar soluções que tenham freios e contrapesos com a devida diligência operacional ou normativa, assim possibilitando a conexão do Estado com os desígnios sociais” (BITENCOURT, Caroline Müller; MARTINS, Luisa Helena Nicknig. A inteligência artificial nos órgãos constitucionais de controle de contas da administração pública brasileira. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 10, n. 3, e253, set./dez. 2023, p.11).



a eficácia geral; e os Tribunais podem não estar em conformidade com regulamentações e melhores práticas, o que pode gerar problemas legais e comprometer a confiança pública nos processos dos tribunais³⁷.

Próximo a essa primeira problemática, identifica-se um segundo óbice, qual seja, o problema dos vieses.

Ana Frazão, por exemplo, indica discriminações de gênero envolvendo inteligência artificial e traz à tona os levantamentos feitos por Tarcizio Silva, dentre os quais se destacam que “90,5% dos presos por reconhecimento facial no Brasil são negros”, que “carros autônomos têm mais chances de atropelar pessoas negras” e que o “Google acha que ferramenta em mãos de uma pessoa negra é uma arma”³⁸.

Aqui, contudo, a problemática reside não necessariamente no uso da máquina, mas na própria faceta humana. Os algoritmos eventualmente discriminatórios foram produzidos e “aprendem” à luz de práticas humanas³⁹, as quais se mostram igualmente discriminatórias.

Quando se transporta a questão do viés para o uso da IA pelas Cortes de Contas, ademais do mesmo aspecto discriminatório porventura existente em relação a minorias, pode-se ainda cogitar que a estruturação algorítmica gere a tendência de identificar achados de uma maneira mais direcionada a certas categorias de gestores que no passado já foram punidos, conferindo um tratamento injustamente diferenciado em relação aos agentes públicos.

Diferente aspecto a ser ponderado no uso da IA no controle externo, que possui bastante sensibilidade, refere-se à possibilidade ou não de se valer de IA forte para a prática de atos discricionários.

37 IRB; ATRICON. Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas: avanços e desafios. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2024, p.30.

38 FRAZÃO, Ana. Discriminação algorítmica: por que algoritmos preocupam quando acertam e erram? JOTA. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/discriminacao-algoritmica-por-que-algoritmos-preocupam-quando-acertam-e-erram-04082021>. Acesso em: 20 mai. 2025.

39 “Este talvez seja um dos grandes paradoxos do uso da IA pela Administração Pública. Ao passo que a inserção de dados e controle das máquinas é atividade humana, o que enseja que preconceitos e erros humanos sejam reproduzidos em larga escala por mecanismos uniformizados (racismo estrutural, discriminações de gênero, perseguições a determinados grupos, e diversas outras mazelas, que infelizmente acabam se manifestando nas condutas humanas, seriam, ainda que inconscientemente, inseridas nos algoritmos a serem construídos), também permite que haja um maior filtro prévio, desde que estas incorreções humanas sejam identificadas e isoladas de maneira correta (talvez o maior dos desafios). No entanto, se uma das críticas deferidas é que as máquinas estariam a reproduzir erros humanos, a decisão humana não incidiria por essência nestes mesmos equívocos?” (FIGUEIREDO, Carla Regina Bortolaz de; CABRAL, Flávio Garcia. Inteligência artificial: machine learning na Administração Pública. International Journal of Digital Law, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, jan./abr. 2020, p.91).

Poderia, hipoteticamente, uma decisão cautelar da Corte de Contas ser proferida exclusivamente por um robô?

Como regra, a resposta deve ser negativa. A discricionariedade pressupõe a existência de uma valoração, que depende de uma escolha volitiva, propriamente humana. Por outro lado, os sistemas de inteligência artificial não possuem nenhum sentimento, compreensão ou observância à realidade existente tendo por fim a norma que visa ao interesse público. O que existe é simplesmente um arranjo entre palavras que, por meios probabilísticos, podem fazer sentido tendo por parâmetro a base de dados que foi fornecida. Não há consciência ou vontade⁴⁰.

Juli Ponce Solé se vale da expressão “reserva de humanidade”⁴¹ para limitar o campo de atuação da IA. Assim, há que se resguardar a “reserva de humanidade” para os atos administrativos discricionários, “devendo a IA funcionar como elemento de apoio à decisão, mas, em hipótese alguma, suprimindo o fator humano no conteúdo decisório”⁴².

Sem embargo, como o Direito cria suas próprias realidades, ainda que ficcionais, não haveria impedimento de, via normas jurídicas gerais e abstratas, fosse admitido que a IA pudesse editar atos de natureza discricionária.

Assim, um grande desafio a esse respeito seria, primeiramente, avaliar que a discricionariedade parece ser estruturalmente incompatível com o uso da uma IA forte, devendo as Cortes focarem em tecnologias que tenham o condão de produzir apoio às decisões nesses casos (IA fraca). No entanto, caso os Tribunais de Contas, em algum cenário específico, desejem os adotar esse caminho, visando, é certo, ao alcance do interesse público, seria necessária uma normatização clara que autorizasse esse uso.

Além de tudo isso, a utilização de IA e demais instrumentos tecnológicos nas Cortes de Contas precisa vir acompanhada de um

40 ZOCKUN, Mauricio; ZOCKUN, Carolina Zancaner. The use of Artificial Intelligence in the Production of State Acts. *Global Journal of HUMAN-SOCIAL SCIENCE*. v. 23, i. 5, 2023, p.29.

41 SOLÉ, Juli Ponce. Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad: Algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico. *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 50, 2019.

42 PORTO, Fábio Ribeiro; DE PAIVA GABRIEL, Anderson. A possibilidade de utilização da inteligência artificial para a prática de ato administrativo discricionário. *Revista Judicial Brasileira*, v. 3, 2023, p.124.



alinhamento sobre qual o estado da arte em termos de tecnologia nos órgãos jurisdicionados. Um completo descompasso entre o órgão controlador e o controlado em termos de instrumentos de tecnologia faz com que essa se torne um mecanismo de pouca ou nenhuma utilidade.

Pensa-se, por hipótese, em um robô que faz cruzamento automatizado de dados entre os diversos portais da transparência dos municípios fiscalizados por determinado Tribunal de Contas estadual. Embora essa ferramenta possa se mostrar, em tese, como um ótimo caminho para realizar análises mais céleres e identificar certos pontos de atenção, ela só figura possível a partir do momento em que os entes municipais de fato possuam portais da transparência, insiram efetivamente suas informações neles e, preferencialmente, utilizem processos administrativos realizados de forma eletrônica.

É dizer, caso o órgão fiscalizado ainda se estruture por meio de processos físicos e/ou com rotinas de trabalho desajustadas de certas exigências normativas, o potencial de utilização de uma IA (forte ou fraca) na atividade de controle será mínimo.

Destarte, a implantação de sistemas informatizados pelos Tribunais de Contas, que dependam de dados dos fiscalizados, necessita vir acompanhada de práticas pedagógicas de conscientização dos gestores públicos, ao lado de medidas coercitivas em relação ao descumprimentos de exigências normativas.

Relacionado ao desafio acima, outra problemática reside no desajuste, por vezes existente, entre a implantação de uma solução de inteligência artificial no âmbito do Tribunal de Contas e a falta de conhecimento técnico especializado dentro dessa mesma Corte.

Conforme relatório elaborado pelo Comitê Técnico de Tecnologia, Governança e Segurança da Informação do Instituto Rui Barbosa – IRB e pelo Projeto Inteligência Artificial - ATRICON, uma das principais barreiras indicadas pelas próprias Cortes de Contas se refere justamente à falta de conhecimento técnico especializado entre os servidores, o que é crucial para a implementação e gestão eficazes de soluções de IA. Essa lacuna,

conforme apontado na pesquisa, impede que os Tribunais utilizem plenamente as capacidades da tecnologia, limitando o seu impacto nas operações diárias. Além disso, a pesquisa mostra que as Cortes que não possuem equipes especializadas ou que estão no processo de desenvolvimento de estruturas organizacionais enfrentam mais dificuldades na implementação de IA⁴³.

Outro aspecto desafiador diz respeito à necessidade de maior transparência no tocante ao uso e resultados da tecnologia, notadamente da inteligência artificial pelos Tribunais. De fato, conforme investigação realizada por Caroline Müller Bitencourt e Luisa Helena Nicknig Martins, concluiu-se que há uma dificuldade em diagnosticar os dados precisos sobre os benefícios e resultados dos robôs em cada Tribunal de Contas brasileiro, sendo fundamental obter um diagnóstico preciso e eficaz acerca dessa tecnologia na Administração Pública⁴⁴.

Mais além do que só a transparência no tocante aos resultados advindos, é necessário, igualmente, que haja a clareza nas regras que compõem a formação do algoritmo, bem como deve-se dar a devida publicidade na forma como vem sendo utilizado⁴⁵, permitindo assim um controle social sobre o uso da tecnologia pelas Cortes. Isso, inclusive, ajuda a combater aquela problemática já apresentada do viés.

Por último, ainda que sem uma pretensão de esgotamento dos desafios que permeiam a matéria, tem-se que as tecnologias desenvolvidas ou contratadas pelos Tribunais de Contas não podem ser um fim em si mesmas, devendo ser adequadas à realização da função de controle externo.

Os sistemas informáticos a serem utilizados devem ter pertinência com a realidade do controle de cada Tribunal de Contas, adaptando-se a suas competência e regras de organização interna. Um Tribunal de Contas estadual simplesmente incorporar a mesma estrutura sistêmica informatizada do Tribunal de Contas da

43 IRB; ATRICON. Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas: avanços e desafios. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2024, p.23.

44 BITENCOURT, Caroline Müller; MARTINS, Luisa Helena Nicknig. A inteligência artificial nos órgãos constitucionais de controle de contas da administração pública brasileira. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 10, n. 3, e253, set./dez. 2023, p.32.

45 ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; ZOCKUN, Maurício. Manual de Direito Administrativo Digital. São Paulo: Almedina, 2024, p.160.



União, e.g., somente gerará eficiência se a forma dos trabalhos de fiscalização e tomada de decisões naquela Corte forem semelhantes às do TCU. O mesmo se diga sobre importar acriticamente sistemas que são utilizados no âmbito do Poder Judiciário, por exemplo, que possui funções e realidades distintas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das transformações em curso na administração pública, a tecnologia desponta como ferramenta essencial para a modernização do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas. Conforme evidenciado ao longo deste estudo, o uso estratégico de soluções digitais, especialmente da inteligência artificial, apresenta um potencial significativo para promover a boa administração pública, ampliando a eficiência e a capacidade de análise das Cortes de Contas. Contudo, essa transição digital também impõe uma série de desafios que não podem ser negligenciados.

Entre os principais entraves identificados, destaca-se a ausência de diretrizes formais sobre o uso ético e normativo da inteligência artificial, bem como os riscos associados à sua utilização indiscriminada, sobretudo em atividades de natureza discricionária. Problemas como os vieses algorítmicos, a falta de alinhamento tecnológico entre os Tribunais e os entes fiscalizados, a carência de servidores com formação técnica adequada e a baixa transparência nos dados e algoritmos utilizados evidenciam que a adoção da tecnologia deve ser cautelosa, responsável e fundamentada em parâmetros claros.

Além disso, ressalta-se que a eficácia dos sistemas tecnológicos implementados dependerá não apenas de sua sofisticação técnica, mas de sua adequação às realidades específicas de cada Tribunal de Contas, bem como da existência de práticas integradas que considerem a maturidade digital dos órgãos jurisdicionados. Nesse sentido, a tecnologia não deve ser um fim em si mesma, mas um meio para fortalecer a missão institucional das Cortes de Contas na promoção do interesse público e na



efetivação dos direitos fundamentais.

Conclui-se, portanto, que a incorporação da tecnologia nos Tribunais de Contas representa uma oportunidade valiosa, mas que somente será plenamente aproveitada se for acompanhada de regulamentações adequadas, capacitação institucional e mecanismos eficazes de governança e controle. Assim, a busca pela boa administração pública passa, inevitavelmente, por um processo de transformação digital crítico, ético e estrategicamente conduzido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, Natasja Savério; NICOLASO, Maria Alejandra. O uso da inteligência artificial pela Administração Pública brasileira como ferramenta de controle institucional externo. **IX Encontro Brasileiro de Administração Pública**, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022. Sociedade Brasileira de Administração Pública Brasil. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/835.pdf> Acesso em: 10 abr. 2025.

ATRICON. **Inteligência artificial generativa na transformação digital dos tribunais de contas**. Brasília: Atricon, 2024.

AZEVEDO, Lauren de Almeida Barros; ALBINO, Jaqueline; FIGUEIREDO, Josiel Maimone de. O uso da inteligência artificial nas atividades de controle governamental. **Cadernos técnicos da CGU**, Volume II, p. 30-42, abr.2022.

BALANIUK, Remis. Novas tecnologias aplicadas ao controle. In: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz de (Coord.). **O controle da administração pública na era digital**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 291-317.

BITENCOURT, Caroline Müller; MARTINS, Luisa Helena Nicknig. A inteligência artificial nos órgãos constitucionais de controle de contas da administração pública brasileira. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 10, n. 3, e253, set./dez. 2023.

CABRAL, Dafne Reichel. **Os Tribunais de Contas e o direito à boa administração pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

CABRAL, Flávio Garcia; MENDONCA, Paulo Roberto Soares; CASIMIRO, Ligia Maria Silva Melo de. O Tribunal de Contas da União (TCU) como ator no ciclo de políticas públicas. In: Dirceu Pereira Siqueira; Edith Maria Barbosa Ramos; Gerardo Clésio Maia Arruda. (Org.). **Direitos sociais e políticas públicas III**. 1ed.Florianópolis: CONPEDI, 2023, v. 1, p. 155-175.



CAVALCANTE, Crislayne. **O controle externo no pós-pandemia**. 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/o-controle-externo-no-pos-pandemia/> Acesso em: 20 abr. 2025.

COSTA, Marcos Bemquerer; BASTOS, Patrícia Reis Leitão. Alice, Monica, Adele, Sofia, Carina e Ágata: o uso da inteligência artificial pelo Tribunal de Contas da União. **Controle Externo**: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Belo Horizonte, ano, v. 2, p. 11-34, 2020.

FALZONE, Guido. **Il dovere di buona amministrazione**. Milano: Dott. A. Giuffré, 1953.

FIGUEIREDO, Carla Regina Bortolaz de; CABRAL, Flávio Garcia. Inteligência artificial: *machine learning* na Administração Pública. **International Journal of Digital Law**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 79–96, jan./abr. 2020.

FRAZÃO, Ana. Discriminação algorítmica: por que algoritmos preocupam quando acertam e erram? **JOTA**. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opinioe-analise/colunas/constituicao-empresa-e-mercado/discriminacao-algoritmica-por-que-algoritmos-preocupam-quando-acertam-e-erram-04082021>. Acesso em: 10 mai.. 2025.

GARBACCIO, Grace Ladeira; DA COSTA, Paulo Jorge Nogueira; NETO, Bertoldo Klinger Barros Rego. A influência da inteligência artificial no controle prévio das contratações públicas no Brasil e Portugal. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 27, n. 141, p. 105-133, 2025.

GELLERS, Joshua C. **Rights for robots**: artificial intelligence, animal and environment law. New York & London: Routledge, 2021.

IRB; ATRICON. **Inteligência Artificial nos Tribunais de Contas**: avanços e desafios. Brasília: Instituto Rui Barbosa, 2024.

PORTO, Fábio Ribeiro; DE PAIVA GABRIEL, Anderson. A possibilidade de utilização da inteligência artificial para a prática de ato administrativo discricionário. **Revista Judicial Brasileira**, v. 3, 2023.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Direito fundamental à boa administração pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOLÉ, Juli Ponce. Inteligencia artificial, derecho administrativo y reserva de humanidad: Algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico. **Revista General de Derecho Administrativo**, n. 50, 2019.

SOUZA, Jéssica Jane de. **A necessidade de regulação do uso da inteligência artificial**



nas ações de controle do Tribunal de Contas da União. 143 p. Curitiba. Mestrado (Direito) Centro Universitário Internacional – UNINTER, 2022.

TEMER, Milena Cirqueira. Utilização da inteligência artificial: IA na atividade de fiscalização dos Tribunais de Contas. In: SADDY, André (coord.). **Inteligência artificial e direito administrativo.** Rio de Janeiro: CEEJ, 2022. p.499-520.

TOMÁS MALLÉN, Beatriz. **El derecho fundamental a una buena administración.** Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório anual de atividades do TCU:** 2021. Brasília: TCU, 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de gestão:** 2024. Brasília: TCU, 2025.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Direito fundamental à boa administração e governança.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ZOCKUN, Carolina Zancaner; CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro; ZOCKUN, Maurício. **Manual de Direito Administrativo Digital.** São Paulo: Almedina, 2024.

ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner. The use of Artificial Intelligence in the Production of State Acts. **Global Journal of HUMAN-SOCIAL SCIENCE.** v. 23, i. 5, 2023.



Tribunais de Contas Inteligentes: Fiscalização Algorítmica e o Uso de TICs na Transformação da Gestão Pública

Por Danielle Costa de Souza Simas¹

Por Lucilene Florêncio Viana²

Por Ricardo Augusto Campolina de Sales³

RESUMO

O presente artigo analisa o papel estratégico dos Tribunais de Contas na promoção da boa gestão pública, com foco na incorporação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) como instrumentos de modernização do controle externo. Em um cenário de crescente complexidade administrativa e demanda por transparência e participação cidadã, investiga-se como soluções tecnológicas podem ampliar a efetividade e o alcance da fiscalização. A pesquisa tem caráter qualitativo, exploratório e descritivo, fundamentando-se em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de casos aplicados aos Tribunais de Contas Estaduais. São destacadas as experiências dos tribunais do Amazonas, São Paulo, Distrito Federal, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, que lideram o uso de ferramentas de inteligência artificial. Os dados demonstram uma tendência de digitalização irreversível, com adoção de assistentes virtuais, sistemas preditivos, big data, automação e auditorias digitais. Observa-se que todos os tribunais analisados avançam rumo à transformação digital, ainda que em diferentes níveis de maturidade tecnológica. Conclui-se que a integração estratégica das TICs, somada ao fortalecimento da cultura de dados, posiciona os Tribunais de Contas como protagonistas na governança pública, com potencial para fomentar boas práticas, prevenir irregularidades

1 Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas; Especialista em Direito Público pelo Centro Universitário do Norte; Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Norte.

2 Mestre em Contabilidade e Controladoria pela Universidade Federal do Amazonas; Pós-Graduada nas áreas de: Administração Pública e Ciências Contábeis pela Fundação Getúlio Vargas; Auditoria pela Universidade Federal do Amazonas; Direito Tributário pela Universidade Federal de Santa Catarina; Auditoria e Controle Interno, pela Universidade do Estado do Amazonas; Graduada em Contabilidade pela Universidade Federal do Amazonas.

3 Pós-Doutorando em Direito pela Università di Lecce Puglia /IT; Doutor em Direito pela Universidade Federal do Estado de Minas Gerais; Mestre em Sistemi Giuridici Contemporanei pela Università degli Studi di Roma Tor Vergata; Pós-graduado em Direito Público e Administrativo pela Universidade Federal do Amazonas; Graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas.

e responder com agilidade às exigências de um Estado orientado por dados e inovação.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunais de Contas. Tecnologias da Informação e Comunicação. Gestão Pública. Inovação.

ABSTRACT

This article examines the strategic role of Courts of Audit in promoting sound public management, with a focus on the integration of Information and Communication Technologies (ICTs) as tools for modernizing external control. In the context of increasing administrative complexity and growing demands for transparency and citizen participation, the study investigates how technological solutions can enhance the effectiveness and scope of oversight. The research adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach, based on bibliographic review, document analysis, and case studies applied to all Brazilian State Courts of Audit. It highlights the experiences of Amazonas, São Paulo, the Federal District, Minas Gerais, and Rio Grande do Sul, which are leading in the use of artificial intelligence tools. The findings reveal an irreversible trend toward digitalization, with the adoption of virtual assistants, predictive systems, big data platforms, process automation, and digital audits. All the courts analyzed are advancing toward digital transformation, albeit with varying levels of technological maturity. The study concludes that the strategic integration of ICTs, combined with institutional intelligence and a strong data culture, positions Brazil's Courts of Audit as key players in contemporary public governance, capable of promoting best practices, preventing irregularities, and responding swiftly to the demands of a data-driven and innovation-oriented state.

KEYWORDS: Courts of Accounts. Information and Communication Technologies. Public Management. Innovation.



INTRODUÇÃO

A boa gestão dos recursos públicos constitui um dos pilares fundamentais da administração pública contemporânea, especialmente em sociedades marcadas por crescentes exigências por transparência, eficiência e responsabilidade no trato da coisa pública. Nesse cenário, os Tribunais de Contas desempenham um papel estratégico na verificação da correta aplicação dos recursos públicos, fiscalizando a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos, atuando como instrumentos de controle externo essenciais à governança democrática. Ao mesmo tempo, o avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) tem promovido profundas transformações nos processos administrativos e nas formas de controle institucional, abrindo espaço para a modernização das práticas fiscalizatórias.

Diante desse cenário, impõe-se uma indagação central: de que forma os Tribunais de Contas podem incorporar, estrategicamente, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para ampliar sua efetividade na promoção da boa governança pública?

Parte-se da hipótese de que a utilização estratégica das TICs pelos Tribunais de Contas contribui significativamente para a ampliação da capacidade fiscalizatória, a redução de irregularidades administrativas e o fortalecimento do controle social. Justifica-se a escolha do tema pela urgência em alinhar os mecanismos de controle público às novas demandas tecnológicas e sociais, especialmente em tempos de transformação digital acelerada e de pressão por mais *accountability*.

A pesquisa é relevante tanto no plano teórico, por contribuir para a discussão sobre inovação institucional no setor público, quanto no plano prático, por oferecer subsídios à formulação de políticas de modernização do controle externo no Brasil, além da troca de experiências entre os próprios Tribunais.

O objetivo geral deste artigo é analisar a evolução do uso da Inteligência Artificial (IA) pelos Tribunais de Contas dos estados brasileiros, destacando os avanços decorrentes dessa adoção, especialmente no que tange à ampliação de sua capacidade

fiscalizatória, tornando-a mais célere, preventiva e orientada à sociedade.

Para detalhar o objetivo proposto, o estudo tem como objetivos específicos: (i) Estudar o papel dos Tribunais de Contas para a Administração Pública; (ii) Analisar o impacto das tecnologias aplicadas à fiscalização na prevenção de irregularidades, na eficiência do controle e na aproximação com o cidadão; e (iii) Identificar boas práticas e experiências inovadoras no uso de TICs por Tribunais de Contas brasileiros.

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e exploratória, com ênfase na análise documental e na revisão bibliográfica especializada. Utiliza-se como base teórica a literatura relacionada à governança pública, controle externo, inovação institucional e tecnologias aplicadas à administração pública. Complementarmente, será realizada a análise de estudos de caso selecionados, com destaque para a atuação de Tribunais de Contas que implementaram inovações tecnológicas relevantes no Brasil. Tal abordagem visa proporcionar um entendimento mais profundo das dinâmicas institucionais envolvidas e extrair subsídios concretos para a discussão proposta.

Este artigo está organizado em três seções. A primeira seção apresenta uma contextualização teórica sobre as competências e funções dos Tribunais de Contas na estrutura do Estado. A segunda seção discute sobre as tecnologias da informação e comunicação (TICs) e a modernização do controle externo. A terceira e última é dedicada ao estudo de caso e análise das iniciativas dos Tribunais de Contas brasileiros com a aplicação de inteligência artificial.

2. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os Tribunais de Contas desempenham papel estratégico no sistema de controle da administração pública brasileira, atuando na fiscalização da aplicação dos recursos públicos e na promoção da boa governança. De acordo com o artigo 70 da Constituição



Federal de 1988⁴, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O artigo 71 do mesmo diploma legal estabelece as competências do Tribunal de Contas da União (TCU) no exercício do controle externo, que é de responsabilidade do Congresso Nacional. O TCU deve, entre outras atribuições, emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República (inciso I) e julgar as contas de administradores e responsáveis por recursos públicos, inclusive em caso de prejuízo ao erário (inciso II). Também compete ao TCU apreciar, para fins de registro, a legalidade de atos de admissão de pessoal e concessão de aposentadorias e pensões, excetuadas nomeações para cargos comissionados (inciso III).

Além disso, o Tribunal pode realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou mediante solicitação do Congresso (inciso IV), fiscalizar empresas supranacionais com participação da União (inciso V) e monitorar a aplicação de recursos transferidos pela União a outros entes federativos (inciso VI). Deve ainda prestar informações ao Congresso, aplicar sanções legais, determinar providências corretivas e, se necessário, sustar atos administrativos ilegais (incisos VII a X).

Há de se notar que o artigo 71 da Constituição Federal de 1988 representa um dos pilares do sistema de controle da administração pública no Brasil, ao delinear, de forma detalhada, as competências do Tribunal de Contas da União (TCU) no exercício do controle externo. A norma consagra uma concepção moderna de fiscalização, que vai além da simples verificação da legalidade formal dos atos administrativos, ao incluir elementos de análise de desempenho, resultados e impactos da gestão pública. A amplitude e a densidade das atribuições conferidas ao TCU demonstram que o constituinte de 1988 buscou fortalecer os mecanismos de *accountability* e de responsabilização dos gestores públicos, em consonância com os princípios da transparência, da moralidade e

4 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.



da eficiência administrativa.

Ao prever, por exemplo, a possibilidade de o TCU aplicar sanções, determinar correções e sustar atos administrativos ilegais, o artigo 71 rompe com a ideia de um Tribunal apenas opinativo, atribuindo-lhe poder decisório com eficácia prática. As decisões do TCU que imputam débito ou multa possuem natureza de título executivo, conferindo força jurídica concreta à sua atuação. Além disso, a obrigação de o tribunal elaborar relatórios periódicos e prestar informações ao Congresso Nacional reforça sua função de órgão técnico auxiliar do Poder Legislativo, estabelecendo uma relação de interdependência e equilíbrio entre os Poderes.

Ao se realizar um recorte histórico observa-se que, tradicionalmente, esses tribunais eram vistos como instituições voltadas à verificação da legalidade dos atos administrativos. No entanto, nas últimas décadas, sua atuação expandiu-se para abarcar uma função pedagógica e propositiva. Para Lima, Godinho e Sarquis⁵ os Tribunais de Contas não se limitam a fiscalizar o gasto público, mas também contribuem para a melhoria da gestão por meio de recomendações e análises de desempenho. Nesse sentido, sua função vai além da punição, sendo também orientadora e preventiva.

De igual modo, os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) exercem função essencial no controle externo da administração pública, atuando como órgãos autônomos responsáveis por fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a economicidade das receitas e despesas de estados e municípios. Embora não integrem o Poder Judiciário, os TCEs auxiliam o Poder Legislativo, possuindo independência administrativa e financeira para exercerem suas atribuições. A função fiscalizadora dos tribunais revela-se como fundamental para assegurar a boa gestão dos recursos públicos e a responsabilização de gestores em caso de irregularidades⁶.

Complementarmente, Puccioni⁷ assenta que os Tribunais

5 LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 220.

6 DOUGLAS, Alessandro. O que faz o Tribunal de Contas do Estado? Unicap – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 22 out. 2020, p.1. Disponível em: <https://portal.unicap.br/w/o-que-faz-o-tribunal-de-contas-do-estado->. Acesso em: 26 maio 2025.

7 PUCCIONI, Felipe Galvão. Accountability e Tribunais de Contas: evolução. V.13, n.1, 2019, p. 28. Disponível em < <https://revista.tce.rj.tc.br/sintese/article/view/192/188> > Acesso em 22 Mai. 2025.



de Contas exercem um papel essencial no fortalecimento da *accountability* democrática, pois fiscalizam o uso de recursos públicos por meio de um controle técnico e independente.

Nesse contexto, a incorporação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) representa uma oportunidade estratégica para o aprimoramento do controle externo. O uso de ferramentas como big data, auditorias contínuas, inteligência artificial e sistemas integrados permite uma fiscalização mais precisa, em tempo real e com maior capacidade de análise. Para tanto, é necessário investir não apenas em infraestrutura, mas também na capacitação técnica de seus quadros e na revisão de processos internos, promovendo uma verdadeira transformação institucional.

3. TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO (TICS) E A MODERNIZAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO

Acrescente complexidade da gestão pública, a intensificação das demandas sociais por transparência e eficiência, bem como os avanços exponenciais na área da ciência de dados e da tecnologia digital, têm compelido os órgãos de controle externo a adotarem mecanismos cada vez mais sofisticados de fiscalização. Nesse cenário, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) emergem como vetor estruturante da transformação institucional dos Tribunais de Contas, permitindo a superação de modelos burocráticos e reativos e favorecendo a adoção de práticas de controle mais inteligentes, automatizadas, colaborativas e orientadas a resultados.

As TICs compreendem um conjunto de recursos tecnológicos que integram hardware, software, redes, sistemas de comunicação, sensores inteligentes, inteligência artificial (IA) e soluções de armazenamento e análise de dados em larga escala (big data), promovendo a digitalização de processos e a conectividade

entre sistemas⁸.

No contexto da administração pública, tais tecnologias são aplicadas tanto para o aprimoramento da prestação de serviços quanto para o fortalecimento dos mecanismos de *accountability* e governança. Como observa Luiz Henrique Lima⁹, a revolução digital altera estruturalmente os modos de organização do Estado, introduzindo uma nova lógica de atuação baseada na fluidez da informação, na interoperabilidade entre plataformas e na atuação em rede.

A transformação digital nos Tribunais de Contas não se limita à informatização de processos já existentes. Trata-se, na verdade, de um fenômeno institucional mais amplo, que envolve a reconfiguração das funções fiscalizatórias com base na cultura digital, na ciência de dados e na inteligência artificial. Estudos indicam que, à medida que essas tecnologias são incorporadas aos fluxos de trabalho, há uma mudança de paradigma na forma como os tribunais realizam auditorias, monitoram contratos, analisam prestações de contas e dialogam com a sociedade¹⁰.

A pandemia da COVID-19 funcionou como um acelerador desse processo de transformação. A urgência de monitorar os vultosos recursos públicos empregados em ações emergenciais de saúde e assistência social, somada à necessidade de manter o funcionamento institucional durante o isolamento social, forçou os Tribunais de Contas a adotarem modelos virtuais de trabalho, julgamento remoto, auditorias digitais e fiscalização em tempo real¹¹. A experiência mostrou-se exitosa e revelou a capacidade de adaptação dessas instituições diante de cenários disruptivos, consolidando um modelo híbrido de controle externo que combina o rigor técnico da fiscalização tradicional com a agilidade e a flexibilidade proporcionadas pelas TICs.

O impacto mais relevante, porém, reside no potencial das TICs de redefinir o papel dos Tribunais de Contas na arquitetura

8 RODRIGUES, Ricardo Batista. Novas tecnologias da informação e da comunicação. Recife: IFPE, 2016, p. 23.

9 LIMA, Luiz Henrique. As novas tecnologias e as contas públicas. Fortaleza: Universidade Aberta do Nordeste, 2021, p.115-116.

10 INSTITUTO RUI BARBOSA. Inteligência artificial nos Tribunais de Contas: avanços e desafios. Brasília: IRB, 2024, p. 17-42.

11 LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 21-23.



democrática do Estado. Conforme apontam Bliacheriene e Araújo¹², a tecnologia não deve ser compreendida apenas como um instrumento técnico, mas como um catalisador de inovação institucional, capaz de reposicionar os Tribunais como atores estratégicos da governança pública. Nesse modelo, o controle externo deixa de ser apenas reativo e ganha contornos preventivos, orientativos e colaborativos, aproximando-se de uma atuação pautada na indução de boas práticas e no engajamento cívico por meio do controle social.

A ampliação da transparência por meio de portais digitais, a integração de bases de dados entre diferentes entes federativos, a utilização de painéis interativos com indicadores de gestão e a participação cidadã via denúncias eletrônicas são exemplos concretos de como as TICs contribuem para a democratização do controle¹³.

4. INOVAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DIGITAL: EXPERIÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

A emergência de ferramentas digitais no campo da auditoria pública tem promovido uma reconfiguração substancial dos métodos empregados pelos órgãos de controle, favorecendo uma atuação mais dinâmica, inteligente e orientada por dados. No âmbito dos Tribunais de Contas, observa-se um esforço contínuo de incorporação de tecnologias voltadas ao monitoramento automatizado de informações, à análise preditiva e à gestão de riscos, em sintonia com os princípios da governança digital.

Esta seção tem como finalidade examinar manifestações concretas desse movimento de transformação, com ênfase na aplicação de soluções tecnológicas nos processos de verificação de contas e avaliação de políticas públicas. Será apresentado um levantamento analítico da situação dos Tribunais de Contas em

12 BLIACHERIENE, Ana Carla; ARAÚJO, Luciano Vieira de. Inovação no setor público e o futuro das instituições de controle. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 86.

13 LIMA, Luiz Henrique. As novas tecnologias e as contas públicas. Fortaleza: Universidade Aberta do Nordeste, 2021, p. 120-124.

todas as unidades federativas brasileiras, evidenciando as principais soluções em uso, o grau de digitalização institucional e os modelos inovadores já implementados.

4.1. PANORAMA DO USO DE IA NAS CORTES DE CONTAS BRASILEIRAS

A incorporação da inteligência artificial (IA) aos processos de controle externo tem-se revelado uma das mais relevantes inovações no âmbito da administração pública contemporânea. Os Tribunais de Contas dos Estados brasileiros, enquanto instituições essenciais à fiscalização da gestão pública e à salvaguarda do erário, vêm protagonizando um movimento sistemático de transformação digital, ancorado na adoção de tecnologias emergentes capazes de potencializar sua capacidade de atuação. Nesse cenário, a IA tem sido empregada não apenas como instrumento de automação de rotinas operacionais, mas sobretudo como vetor estratégico para o aprimoramento analítico, preditivo e decisório das funções de auditoria, controle e orientação. Essa modernização institucional responde, de maneira eficaz, aos desafios impostos pela complexidade crescente da gestão pública e pela necessidade de maior celeridade, precisão e transparência nos processos fiscalizatórios.

As linhas a seguir buscam delinear um panorama técnico-científico sobre o uso da inteligência artificial nos Tribunais de Contas de 24 unidades federativas e mais o Distrito Federal, tendo em vista que, em apenas duas capitais, não se obteve dados concretos sobre o uso do IA. Trata-se de pesquisa empírica abrangente que identificou, catalogou e analisou as principais iniciativas em curso, com o intuito de oferecer uma visão integrada das transformações digitais no sistema de controle externo brasileiro.

No contexto da transformação digital dos órgãos de controle externo, o Tribunal de Contas do Estado do Acre (TCE-AC) tem promovido iniciativas relevantes voltadas à incorporação estratégica das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) em seus processos de fiscalização. O referido Tribunal lançou a



plataforma LICON 2.0, voltada ao controle prévio e concomitante de licitações e contratos administrativos, com funcionalidades que permitem a análise técnica de editais antes da abertura dos certames, emissão de alertas aos gestores, cruzamento de dados e padronização das informações contratuais¹⁴.

O Tribunal de Contas de Alagoas instituiu, por meio da Portaria nº 377/2023, o Núcleo Integrado de Trabalho voltado à Primeira Infância (NIT), com o objetivo de fortalecer a fiscalização e a efetivação dos direitos de crianças de 0 a 6 anos, promovendo ações como monitoramento de políticas públicas e capacitação de gestores¹⁵. O NIT/TCE-AL e do ESPIA¹⁶ – Observatório da Primeira Infância de Alagoas, fazem uso da inteligência artificial por meio de ferramentas aplicadas ao tratamento e à análise de dados. Essas tecnologias contribuem diretamente para o monitoramento de políticas públicas voltadas à primeira infância, ampliando a precisão e a eficiência na avaliação de indicadores sociais¹⁷.

O Tribunal de Contas do Amapá adotou diversas ferramentas de inteligência artificial para aprimorar a fiscalização e a gestão pública. O Audicontas 2.0 organiza e analisa dados de forma automatizada, auxiliando os auditores. O núcleo NADIA integra IA ao cotidiano do TCE-AP, oferecendo assistente virtual e APIs para outros sistemas. A Ouvidoria Inteligente moderniza o atendimento ao cidadão com IA generativa e BI. A Fiscalização Ordenada permite o acompanhamento em tempo real das ações fiscalizatórias. Já o módulo de Quantificação de Benefícios do sistema eTCE mensura, de forma automatizada, os impactos positivos das auditorias, como economia e recuperação de recursos¹⁸.

14 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE. Sistema de Licitações e Contratos do TCE-AC é destaque de boas práticas em evento nacional de Tribunais de Contas. Rio Branco: TCE-AC, 2025. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/>. Acesso em: 13 maio 2025.

15 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ALAGOAS- TCE/AL. TCE/AL institui o Núcleo Integrado de Trabalho voltado à primeira infância. Artigo publicado em 24 Out. 2023. Disponível em < <https://www.tceal.tc.br/view/ver-noticia.php?c=NJ3NQ=&cat=MQ=&titulo=tce/al-institui-nucleo-integrado-de-trabalho-voltado-a-primeira-infancia> > Acesso em 25 mai. 2025.

16 O Espia - Observatório da Primeira Infância de Alagoas é uma ferramenta aberta on-line que disponibiliza o painel de indicadores da primeira infância cujo objetivo é coletar e analisar dados compilados sobre o desenvolvimento infantil, fornecendo informações essenciais para a tomada de decisões tanto para o setor público quanto para o privado. Com a missão de funcionar como um centro de pesquisa e análise, o observatório transforma dados em insights para reduzir desigualdades e promover investimentos na primeira infância. Ele não apenas armazena informações, mas também as utiliza para orientar políticas e ações que favoreçam o desenvolvimento infantil. Ao proporcionar uma base sólida de conhecimento, o observatório contribui para um futuro mais equitativo e saudável para todas as crianças, influenciando positivamente a sociedade como um todo. Disponível em < <https://espiaalagoas.tceal.tc.br/observatorio> > Acesso em 25 mai. 2025.

17 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ALAGOAS- TCE/AL. Espia observatório primeira infância Alagoana. Disponível em < <https://espiaalagoas.tceal.tc.br/observatorio> > Acesso em 25 mai. 2025.

18 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ – TCE-AP. Apresenta novas ferramentas tecnológicas para modernizar

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) tem se destacado nacionalmente pela adoção de ferramentas de inteligência artificial (IA) voltadas ao aprimoramento da gestão e fiscalização pública. Desde 2023, a Corte instituiu a Diretoria de Inteligência Artificial (DINAR) e desenvolveu o Chat-TCE, um assistente virtual com base na tecnologia do ChatGPT, que auxilia servidores na instrução processual ao responder perguntas sobre julgados anteriores e documentos correlatos (TCE-AM, 2023a; TCE-AM, 2024a). Em abril de 2025, o Tribunal também lançou a plataforma própria Amazon.IA, integrada ao Sistema de Processos Eletrônicos (SPEDE), com o objetivo de ampliar a eficiência, reduzir custos operacionais e acelerar julgamentos¹⁹.

Outro destaque foi o lançamento do Y@bot, em abril de 2025, um assistente virtual voltado a apoiar os gestores jurisdicionados no cumprimento das exigências do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), utilizando IA para fornecer respostas sobre normas, cartilhas e entendimentos técnicos²⁰. A plataforma do TCE-AM ganhou visibilidade no 1º Encontro Nacional de Inteligência Artificial dos Tribunais de Contas do Brasil, realizado em Recife, em agosto de 2024, onde foi reconhecida como iniciativa pioneira no uso de IA aplicada ao controle externo²¹. Para 2025, a ampliação da teleauditoria e o uso intensivo da IA em auditorias e no cruzamento de dados continuam como prioridades estratégicas da Corte²².

Desde 2016, o TCE/BA desenvolve ferramentas tecnológicas que culminaram na criação da assistente virtual TiCianE, integrada a sistemas como o Mirante, SGA e Proinfo. Essa assistente viabiliza consultas em linguagem natural, emissão de relatórios, acesso a regras de negócio e a um banco semântico com mais de 8 mil

a fiscalização e gestão pública. Atricon, 2024. Disponível em < <https://atrimon.org.br/tce-ap-apresenta-novas-ferramentas-tecnologicas-para-modernizar-a-fiscalizacao-e-gestao-publica/> > Acesso em 12 Mai. 2025.

19 FATOS MARCANTES. TCE-AM anuncia plataforma própria de inteligência artificial para agilizar processos e ampliar eficiência. 24 abr. 2025. Disponível em: <https://fatosmarcantes.com.br/>. Acesso em: 27 maio 2025.

20 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS - TCE-AM. TCE-AM lança assistente virtual para apoiar gestores no cumprimento da transparência pública. Manaus: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 11 maio 2025.

21 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS - TCE-AM. Pioneirismo: ferramenta do TCE-AM é destaque em encontro nacional de Inteligência Artificial. Manaus: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 2 ago. 2024. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 17 maio 2025.

22 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS - TCE-AM. TCE-AM adota inteligência artificial e teleauditoria como prioridades para 2025. Manaus: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 14 jan. 2025. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 03 maio 2025.



achados de auditoria, otimizando a produtividade e a atuação técnica do Tribunal. Outro projeto relevante é o uso de modelos preditivos para avaliação de convênios, que analisam riscos de irregularidades antes mesmo da execução, permitindo intervenções preventivas e mais eficazes^{23e24}.

No Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE) duas ferramentas principais se destacam: Ana Júlia (Analista Jurídica Legal por IA) e Cláudia (Classificadora de Jurisprudência). A Ana Júlia foi concebida para oferecer suporte técnico à elaboração de votos, por meio da análise de um repositório interno com todos os acórdãos, resoluções e pareceres do Tribunal. Baseada em modelo semelhante ao ChatGPT, a assistente fornece respostas fundamentadas a partir de uma base controlada de documentos. Já a Cláudia contribui com a organização e classificação da jurisprudência, oferecendo maior previsibilidade e coerência às decisões colegiadas²⁵.

No Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) destaca-se o ChatTCDF, uma ferramenta generativa desenvolvida com base no ChatGPT e no Gemini, voltada ao apoio técnico e administrativo interno. Ela permite resumir relatórios, interagir com diversos formatos de arquivos e extrair dados de maneira automatizada. A Corte também tem capacitado servidores em *prompt engineering*, visando o uso estratégico e eficiente da ferramenta, que em breve estará integrada à jurisprudência e ao sistema e-TCDF²⁶.

Outra iniciativa de destaque é o ADA (Análise de Decisões Automatizada), que utiliza técnicas de Processamento de Linguagem Natural e Aprendizado de Máquina para organizar e classificar itens das decisões do TCDF desde 2014. Essa IA possibilita consultas estruturadas e análises estatísticas com base

23 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. Conheça TiCianE, a assistente virtual da nova versão do Sistema Mirante. 2024. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/conheca-ticiane-a-assistente-virtual-da-nova-versao-do-sistema-mirante>. Acesso em: 20 maio 2025.

24 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. TCE/BA apresenta uso da Inteligência Artificial para o controle externo de repasses. 2024. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/tce-ba-apresenta-uso-da-inteligencia-artificial-para-o-controle-externo-de-repasses>. Acesso em: 27 maio 2025.

25 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. TCE Ceará apresenta suas ferramentas de inteligência artificial no IX JurisTCs. 2024. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/6220-tce-ceara-apresenta-suas-ferramentas-de-inteligencia-artificial-no-ix-juristcs>. Acesso em: 22 maio 2025.

26 TEIXEIRA, Isadora. TCDF lança ferramenta de inteligência artificial: o ChatTCDF. Metrôpoles, 7 abr. 2025. Disponível em: <https://www.metrôpoles.com/colunas/grande-angular/tcdf-lanca-ferramenta-de-inteligencia-artificial-o-chattcdf>. Acesso em: 27 maio 2025.

em decisões anteriores. Já o sistema Siseditais aplica algoritmos para automatizar a leitura de editais publicados no Diário Oficial do DF, classificando-os por relevância e sugerindo preenchimentos de campos essenciais, o que resultou em uma economia superior a R\$ 1,5 bilhão no biênio anterior. A ferramenta também integra dados do TCU, contribuindo para a detecção de riscos em licitações^{27e28}.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) tem avançado significativamente na adoção de soluções em inteligência artificial (IA), entre os principais recursos está o HubIA, um provedor central de serviços de IA que alimenta outras ferramentas da Corte. Um dos sistemas integrados é o ChatTCEES, assistente virtual baseado em modelos generativos, capaz de responder a consultas com base em bases normativas, jurisprudenciais e de suporte interno, indicando as fontes utilizadas em cada resposta. Outro destaque é o sistema de geração automatizada de extratos de deliberação, que resume decisões a partir do voto vencedor e distribui os apontamentos conforme os responsáveis citados no processo²⁹.

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) deu um passo importante na institucionalização do uso de inteligência artificial (IA) ao aprovar a Resolução nº 24/2024³⁰, que regulamenta oficialmente o uso dessa tecnologia no âmbito da Corte. Em alinhamento com essa diretriz, o Tribunal lançou o ecossistema IAGO (Inteligência Artificial do Tribunal de Contas do Estado de Goiás), que agrega múltiplas funcionalidades voltadas à automação de processos internos e à modernização da fiscalização, com destaque para o módulo IAGO na Estrada³¹.

O Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) vem implementando, de forma recente e contínua, uma série de

27 TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. ADA – Análise de Decisões Automatizada. Brasília: TCDF, 2025. Disponível em: <https://ada.tc.df.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2025.

28 TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. Com inteligência artificial, TCDF revoluciona fiscalização de licitações e promove economia de R\$ 1,5 bilhão. Brasília: TCDF, 16 maio 2025. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2025.

29 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TCE-ES apresenta ferramentas de Inteligência Artificial do tribunal à Defensoria Pública do Estado. Vitória: TCE-ES, 19 maio 2025. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/noticias-banner/inteligencia-artificial-generativa-ja-e-realidade-no-tce-es-conheca-hubia-a-inteligencia-artificial-do-tribunal/>. Acesso em: 22 maio 2025.

30 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. Uso de inteligência artificial no TCE-GO é regulamentado. 5 dez. 2024. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br>. Acesso em: 02 maio 2025.

31 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. TCE apresenta IAGO, nova ferramenta de Inteligência Artificial. Agência Brasil Central, 1 out. 2024. Disponível em: <https://goias.gov.br/abc/tce-apresenta-iago-nova-ferramenta-de-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 02 maio 2025.



iniciativas baseadas em inteligência artificial (IA), demonstrando seu alinhamento com as tendências tecnológicas aplicadas à administração pública. Em 18 de dezembro de 2024, o Grupo de Trabalho sobre Inteligência Artificial Generativa apresentou os primeiros resultados da sua atuação, incluindo a execução de uma prova de conceito (PoC) com funcionalidades viáveis de uso da IA generativa na Corte. O relatório, entregue à presidência, destacou que as próximas etapas dependem da formalização de contratações, com expectativa de implementação até 2026³².

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (TCE-MS) tem atuado de maneira estratégica e recente na incorporação de tecnologias de inteligência artificial (IA) voltadas ao controle externo e à melhoria da gestão pública. Paralelamente, destaca-se o desenvolvimento do sistema E-Extrator, iniciativa que combina IA, *Business Intelligence* (BI) e gestão de riscos para detectar indícios de irregularidades na administração pública. O sistema realiza coleta automática de dados diretamente das bases dos municípios, sem intervenção humana, e os organiza em 110 painéis analíticos acessíveis a auditores, gestores municipais e à sociedade. Com essa abordagem inovadora, o TCE-MS é o único do país a instalar servidores físicos nas prefeituras, promovendo transparência, eficiência e melhoria do gasto público. A ferramenta já foi reconhecida nacional e internacionalmente, incluindo participações em conferências internacionais e indicação ao Prêmio Inovare³³.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) é uma das instituições brasileiras que mais têm se destacado no uso estratégico da inteligência artificial (IA) para o aperfeiçoamento da fiscalização pública. Em menos de quatro meses, a Corte evitou mais de R\$ 1 bilhão em prejuízos com licitações irregulares por meio da atuação de dois robôs: o Solaris, desenvolvido internamente, que identificou irregularidades em contratos no valor de R\$ 627 milhões; e o Alice, ferramenta do TCU adaptada para uso estadual, que

32 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO. Grupo de Trabalho sobre IA Generativa entrega primeiros resultados. São Luís: TCE-MA, 18 dez. 2024. Disponível em: <https://www.tcema.tc.br/>. Acesso em: 24 maio 2025.

33 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. TCE-MS: case de sucesso – Toccato. Toccato, 2025. Disponível em: <https://toccato.com.br/cases/segmento/setor-publico>. Acesso em: 27 maio 2025.

impediu prejuízos superiores a R\$ 400 milhões. Essas ferramentas rastream cerca de 10 mil licitações e apontaram possíveis falhas em 1.500 delas, com 159 irregularidades confirmadas pelos auditores mineiros³⁴. Outro destaque é o uso da ferramenta CAJU (Classificador Automático de Jurisdicionados), que permitiu ao TCE-MG ampliar significativamente o alcance da sua atuação fiscalizatória³⁵.

No Tribunal de Contas do Pará a Plataforma açAÍ é acessada exclusivamente pela intranet do TCE-PA e oferece funcionalidades como o ChatContas, sistema conversacional baseado em IA generativa, treinado com acórdãos, portarias e atos normativos internos, garantindo respostas precisas e seguras. Outras ferramentas associadas incluem o Extrator de Publicações do DOE, que organiza dados de transferências voluntárias, e a integração com o Painel ALICE, do TCU, para monitoramento de indícios de irregularidades em licitações³⁶.

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB) lançou em 28 de junho de 2024, a nova versão da robô Turmalina, desenvolvida em parceria com a Universidade Federal de Campina Grande. A ferramenta foi aprimorada para otimizar a verificação dos portais de transparência³⁷.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) implantou o Programa Salto Tecnológico, iniciativa que impulsionou o desenvolvimento de ferramentas como o Avia (Atendimento Virtual por Inteligência Artificial) e o ChatTCE-PR, um sistema de IA conversacional customizado com base no ChatGPT³⁸.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE) lançou em 27 de maio de 2024, a plataforma de inteligência

34 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Robôs do TCE-MG evitam mais de R\$ 1 bilhão de prejuízo em licitações irregulares. Atricon, 24 jul. 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/2023/07/24/>. Acesso em: 18 maio 2025.

35 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Inteligência Artificial permite ao TCE-MG atingir mais de 18 mil entidades fiscalizadas. Atricon, 27 jul. 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/2023/07/27/>. Acesso em: 22 maio 2025.

36 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. Plataforma açAÍ: impulsionando a transformação digital no TCE-PA. Belém: TCE-PA, 2024. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/>. Acesso em: 18 maio 2025.

37 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA. Robô Turmalina do TCE-PB passa por atualização para otimização de processos usando inteligência artificial. João Pessoa: TCE-PB, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://turmalina.tcepb.tc.br/>. Acesso em: 18 maio 2025.

38 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. TCE-PR apresenta ao Crea suas ferramentas que usam IA. Sollicita, 6 set. 2024. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/21618/tce-pr-apresenta-ao-crea-suas-ferramentas-que-usam-ia>. Acesso em: 05 maio 2025.



artificial Aurora, a ferramenta permite resumir textos, extrair dados estruturados e interagir com documentos de forma automatizada, utilizando modelos de IA generativa³⁹.

No Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI), está em operação, desde maio de 2022, o sistema informatizado de controle de prazos de comunicação processual, desenvolvido internamente com base em ferramentas de *Business Process Management* (BPM) e *Business Decision Management* (BDM). A solução inclui robôs para execução automática de tarefas, orquestração de microsserviços, interface web intuitiva e geração de relatórios e *dashboards* para acompanhamento de prazos⁴⁰.

No Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), está em uso, desde outubro de 2023, o sistema TCeract, que utiliza redes neurais para aplicar reconhecimento óptico de caracteres (OCR) a mais de dois milhões de documentos digitais, transformando imagens em arquivos pesquisáveis por texto e integrados ao sistema de processos eletrônicos⁴¹.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE-RN) foi implementado o robô Kairós, que é utilizado desde 2021 na Ouvidoria do TCE-RN. A solução reduziu o tempo médio de atendimento de cinco para 2,76 dias e, em abril de 2023, passou a ser difundida entre os municípios potiguaros por meio de capacitações realizadas pela Escola de Contas, promovendo a expansão da experiência aos órgãos municipais interessados^{42e43}.

No Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), desde 2020, a instituição desenvolve um conjunto de robôs inteligentes voltados à detecção automatizada de indícios de irregularidades em licitações, contratos e execução orçamentária. Entre as soluções implementadas destacam-se: LAÍS (alerta de

39 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. Aurora: TCE-PE lança plataforma de IA. Recife: TCE-PE, 27 maio 2024. Disponível em: <https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/noticias/439-2024/maio>. Acesso em: 14 maio 2025.

40 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. Processo automatizado para controle de prazos de comunicação processual. Teresina: TCE-PI, 12 jun. 2023. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/boas-praticas/tce-pi-processo-automatizado-para-controle-de-prazos-de-comunicacao-processual/>. Acesso em: 20 maio 2025.

41 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. TCE-RJ agiliza processos e consultas com uso de inteligência artificial. 19 dez. 2023. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br>. Acesso em: 17 maio 2025.

42 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas implanta Inteligência Artificial para aumentar produtividade. 13 fev. 2025. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br>. Acesso em: 18 maio 2025.

43 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. TCE e UFRN levam experiência exitosa com inteligência artificial aos municípios do RN. Tribuna do Norte, 11 abr. 2023. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br>. Acesso em: 18 maio 2025.



sobrepreços em licitações), LÍDIA (leitor de diários oficiais), ÍCARO (detecção de comportamentos orçamentários atípicos), RAQUEL (análise de uniformidade contábil), RIANNA (alerta por notas fiscais com numeração atípica), LARISSA (matriz de riscos licitatórios) e CONSUELO (identificação gráfica de vínculos entre entidades)^{44e45}.

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO), lançou em fevereiro de 2024 o sistema ContAI, uma ferramenta de IA voltada ao atendimento das demandas internas da Corte. Desenvolvido com base nas experiências do TCU e do TCE-SP, o sistema visa aprimorar a eficiência, a precisão e a automação dos processos internos do Tribunal⁴⁶.

No Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE-SC), a ferramenta VigIA, desenvolvida internamente com apoio técnico da UFSC, atua na análise prévia de editais de licitação, permitindo que inconsistências sejam identificadas e comunicadas antes da publicação oficial. Somente em 2024, o sistema contribuiu para a retificação de 215 editais com valor estimado em mais de R\$ 2 bilhões⁴⁷, e no primeiro trimestre de 2025 já havia analisado cerca de 3,4 mil licitações, com inconformidades identificadas em 209 delas, envolvendo mais de R\$ 500 milhões em recursos públicos⁴⁸.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) desenvolveu e implantou uma solução própria de inteligência artificial generativa, a ANIA (Assistente Natural com Inteligência Artificial). Lançada em junho de 2023, a ferramenta tem por objetivo otimizar a análise de documentos em PDF, oferecendo funcionalidades como elaboração de resumos, categorização e

44 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TCE-RS. Dois novos robôs reforçam fiscalização do TCE-RS. Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 25 ago. 2022. Disponível em: <https://tcers.tc.br/noticia/dois-novos-robos-reforcam-fiscalizacao-do-tce-rs/>. Acesso em: 26 maio 2025.

45 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TCE-RS. Utilização de recursos de inteligência artificial (IA) como ferramenta de auditoria. QATC – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas, 2024. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/>. Acesso em: 22 maio 2025.

46 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - TCE-RO. TCE-RO lança sua inteligência artificial. Porto Velho: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 6 fev. 2024. Disponível em: <https://tcero.tc.br/>. Acesso em: 27 maio 2025.

47 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - TCE-SC. Em 2024, Inteligência Artificial do TCE/SC fiscalizou cerca de R\$ 2,5 bilhões em editais de licitação. O Tribunal da Governança Pública Catarinense, 20 dez. 2024. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br>. Acesso em: 17 maio 2025.

48 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - TCE-SC. Ferramenta de inteligência artificial do TCE/SC analisou 3,4 mil licitações no primeiro trimestre de 2025. O Tribunal da Governança Pública Catarinense, 2 maio 2025. Disponível em: <https://www.tcsc.tc.br>. Acesso em: 19 maio 2025.



respostas a perguntas específicas, tudo com base em modelos semelhantes aos do ChatGPT^{49e50}.

No Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (TCE-SE) desde janeiro de 2025, a Corte utiliza o robô Serigy, desenvolvido internamente para monitorar quinzenalmente os portais de transparência dos órgãos públicos sergipanos. A ferramenta permite avaliações automáticas e regulares, promovendo maior celeridade na detecção de falhas e oportunizando aos gestores o tempo necessário para realizar correções antes do vencimento dos prazos legais⁵¹.

Outra inovação importante ocorreu em maio de 2024, com a implementação da SollAi, ferramenta de IA especializada na análise de licitações e contratos. O TCE-SE foi o primeiro tribunal do sistema nacional a adotar essa solução, que permite o cruzamento de dados e fornece respostas automatizadas sobre a legalidade e conformidade dos procedimentos administrativos⁵².

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE-TO) iniciou, em janeiro de 2021, a aplicação da inteligência artificial em seus processos de fiscalização com o lançamento do projeto APTO – Análise e Prevenção de Tomada de Decisão Orientada. Desenvolvido em parceria com a Unitins, o projeto busca identificar padrões e prever comportamentos com base em dados públicos, otimizando a atuação preventiva da Corte. O APTO é considerado pioneiro entre os tribunais de contas brasileiros, representando um passo significativo na modernização institucional e no uso de tecnologias emergentes⁵³.

49 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCE-SP. Inteligência Artificial criada pelo TCE-SP será destaque em evento de inovação. Atricon, 16 set. 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/2024/09/16/>. Acesso em: 25 maio 2025.

50 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCE-SP. Tribunais de Contas do Brasil lançam ferramentas de IA a partir de solução do TCESP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 12 abr. 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/noticias>. Acesso em: 08 maio 2025.

51 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE- TCE-SE. São Cristóvão será o primeiro município monitorado por robô do TCE/SE. Aracaju: Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, 28 jan. 2025. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/noticias/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=2671>. Acesso em: 08 maio 2025.

52 TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE- TCE-SE. Ferramenta de inteligência artificial do TCE monitora portais de transparência em Sergipe. Aracaju: Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, 28 jan. 2025. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/noticias/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=2934>. Acesso em: 08 maio 2025.

53 AF NOTÍCIAS. Tribunal de Contas passa a usar inteligência artificial para fiscalizar gestões no Tocantins. 15 jan. 2021. Disponível em: <https://afnoticias.com.br>. Acesso em: 19 maio 2025.

4.2. TABULAÇÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA: USO DE IA NOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A análise dos dados coletados sobre o uso da inteligência artificial (IA) pelos Tribunais de Contas do Brasil revela um cenário em rápida transformação. As instituições fiscalizadoras vêm superando a tradicional rigidez dos seus processos e incorporando soluções tecnológicas que remodelam significativamente a forma como exercem o controle externo. A IA, nesse contexto, surge não como mero recurso instrumental, mas como vetor estratégico de inovação institucional, com impactos diretos na eficiência, na transparência e na capacidade preditiva das ações de auditoria pública.

Verificou-se que, embora existam diferentes estágios de maturidade digital entre os tribunais, há um movimento consistente e generalizado de modernização. Todos os Tribunais de Contas estaduais e do Distrito Federal analisados, já iniciaram processos de integração da IA, seja por meio de ferramentas assistivas, sistemas de análise preditiva, automação de tarefas, jurimetria ou atendimento inteligente. Essa uniformidade de propósito evidencia uma cultura institucional voltada à transformação digital e à busca por soluções que aumentem a efetividade fiscalizatória frente à crescente complexidade da administração pública contemporânea.

Entre os tribunais analisados, destacam-se aqueles que vêm liderando esse processo com iniciativas robustas, planejamento estratégico estruturado e marcos normativos inovadores. O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) desponta como um dos principais expoentes desse movimento, não apenas pela criação da Diretoria de Inteligência Artificial (DINAR), mas também pelo lançamento de plataformas como a Amazon.IA, integrada ao sistema eletrônico de processos, e de assistentes virtuais como o Chat-TCE e o Y@bot. Essas ferramentas, reconhecidas nacionalmente em fóruns especializados, colocam o Amazonas em posição de destaque na vanguarda tecnológica do controle



externo, especialmente na região Norte, onde desafios estruturais costumam limitar a capacidade de inovação.

Também merecem menção o TCE-SP, com a assistente virtual ANIA e a publicação do Guia Ético para Uso de IA Generativa; o TCE-RS, com seu ecossistema de robôs analíticos e infraestrutura de big data; o TCDF, que combina IA generativa com automação de decisões; e o TCE-MG, com soluções como Solaris, Alice e CAJU, que têm permitido evitar bilhões de reais em prejuízos ao erário. A partir dos dados sistematizados, organizou-se um quadro de classificação das principais soluções de IA adotadas pelos Tribunais, conforme se apresenta a seguir:

Quadro 1 – Tipos de IA por Estado (2024–2025)

Estado	Ferramentas e Iniciativas com IA	Tipo de IA Utilizada
Acre	LICON 2.0	BI, análise de licitações
Alagoas	NIT, ESPIA	BI com IA para políticas sociais
Amapá	Audicontas, NADIA, Ouvidoria Inteligente	Assistente virtual, IA generativa, BI
Amazonas	Amazon.IA, Chat-TCE, Y@bot, Teleauditoria	IA generativa, Chatbots, automação de processos
Bahia	TiCianE, modelos preditivos	Assistente virtual, IA em convênios
Ceará	Ana Júlia, Cláudia	Jurimetria, PLN
Distrito Federal	ChatTCDF, ADA, Siseditais	IA generativa, PLN, reconhecimento automático
Espírito Santo	HubIA, ChatTCEES, instrução assistida	IA generativa e analítica
Goiás	IAGO, IAGO na Estrada	IA embarcada, análise de malha viária



Estado	Ferramentas e Iniciativas com IA	Tipo de IA Utilizada
Maranhão	IA no SEI, PoC GPT-4o	IA generativa para documentos
Mato Grosso do Sul	E-Extrator	BI + IA com coleta remota de dados
Minas Gerais	Solaris, Alice, CAJU, análise de licitações	IA preditiva, PLN, automação de classificação
Pará	Plataforma açAI, ChatContas	IA generativa, integração com TCU
Paraíba	Turmalina, Ajunta	Deteção de conluíus, PLN
Paraná	Avia, ChatTCE-PR	Atendimento automatizado com IA
Pernambuco	Aurora	IA generativa para síntese e análise documental
Piauí	Robôs de BPM e BDM	IA em gestão de prazos e fluxos
Rio de Janeiro	TCEract, ChatTCU	OCR com IA, IA generativa
Rio Grande do Norte	Kairós, IA generativa interna	Ouvidoria automatizada, formação em IA
Rio Grande do Sul	LAÍS, LÍDIA, ÍCARO, RIANNA, etc.	Big Data, visão computacional, IA preditiva
Rondônia	ContAI, Guia de Implementação de IA	Chatbots, IA ética, normatização
Santa Catarina	VigIA	Análise prévia de editais com IA
São Paulo	ANIA, Guia de Ética da IA	IA generativa para análise documental
Sergipe	Serigy, SollAI	IA em portais e contratos públicos



Estado	Ferramentas e Iniciativas com IA	Tipo de IA Utilizada
Tocantins	Projeto APTO	IA preditiva e comportamento administrativo

Fonte: Formulado pelos autores.

A análise dos dados demonstra que, apesar das diferentes trajetórias institucionais, todos os Tribunais analisados estão avançando na temática da inteligência artificial, incorporando soluções compatíveis com suas realidades locais. Mesmo tribunais que iniciaram esse processo de forma mais recente já demonstram capacidade de inovação relevante, como é o caso do TCE-RO, TCE-PI e TCE-TO, cujas experiências, embora mais modestas em termos de escala, representam passos decisivos rumo à maturidade digital.

Os resultados evidenciam que a IA deixou de ser uma aspiração futura para se consolidar como parte estrutural do presente dos Tribunais de Contas. A experiência do TCE-AM, como síntese de inovação, liderança institucional e compromisso com a eficiência pública, pode servir como referência replicável para outras jurisdições. A convergência entre tecnologia, ética e governança pública constitui, assim, o caminho necessário para que o controle externo cumpra seu papel com excelência em tempos de dados massivos e transformações aceleradas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo partiu da seguinte problemática: *como os Tribunais de Contas podem incorporar, de forma estratégica, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), especialmente a inteligência artificial (IA), para ampliar sua efetividade na promoção da boa gestão pública?* A investigação, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso de 25 Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal, permitiu responder a essa questão de forma afirmativa.

Verificou-se que a adoção de soluções tecnológicas, em especial aquelas baseadas em IA, tem promovido uma

transformação significativa na forma de atuação dos órgãos de controle externo. Ferramentas como assistentes virtuais, sistemas de análise preditiva, robôs de fiscalização automatizada, plataformas de big data e jurimetria vêm sendo implementadas com o objetivo de ampliar a eficácia, a transparência e a capacidade de prevenção de irregularidades. Todos os tribunais analisados demonstram avanços concretos nesse processo de digitalização, embora em estágios distintos de maturidade tecnológica.

Dentre os exemplos mais expressivos, destaca-se o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), que tem liderado a transformação digital na região Norte com a criação de uma diretoria específica para IA, o desenvolvimento de plataformas próprias e o reconhecimento nacional em eventos especializados. Iniciativas semelhantes, observadas em tribunais como o TCE-SP, TCDF, TCE-RS e TCE-MG, confirmam que a inovação tecnológica vem se consolidando como eixo estruturante da nova fiscalização pública.

Registre-se que dos 27 estados da federação avaliados pela pesquisa, não se identificou ferramentas produzidas ou em uso nos TCE's do Mato Grosso e Roraima, tendo sido verificado que as referidas Cortes estão buscando se integrar no tema através de debates e na participação de eventos pertinentes.

Conclui-se, portanto, que a incorporação estratégica das TICs fortalece o papel dos Tribunais de Contas na governança contemporânea, posicionando essas instituições como protagonistas na indução de boas práticas, na promoção de maior eficiência no uso dos recursos públicos e na construção de um Estado orientado por dados, ética e inovação. A inteligência artificial, nesse cenário, deixa de ser uma aposta futura e passa a integrar a realidade concreta do controle externo brasileiro.

REFERÊNCIAS

AF NOTÍCIAS. **Tribunal de Contas passa a usar inteligência artificial para fiscalizar gestões no Tocantins**. 15 jan. 2021. Disponível em: <https://afnoticias.com.br>. Acesso em: 19 maio 2025.



BLIACHERIENE, Ana Carla; ARAÚJO, Luciano Vieira de. Inovação no setor público e o futuro das instituições de controle. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

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

DOUGLAS, Alessandro. **O que faz o Tribunal de Contas do Estado?** Unicap – Universidade Católica de Pernambuco, Recife, 22 out. 2020. Disponível em: <https://portal.unicap.br/w/o-que-faz-o-tribunal-de-contas-do-estado->. Acesso em: 26 maio 2025.

FATOS MARCANTES. **TCE-AM anuncia plataforma própria de inteligência artificial para agilizar processos e ampliar eficiência**. 24 abr. 2025. Disponível em: <https://fatosmarcantes.com.br/>. Acesso em: 27 maio 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Inteligência artificial nos Tribunais de Contas: avanços e desafios**. Brasília: IRB, 2024.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Os Tribunais de Contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

LIMA, Luiz Henrique. **As novas tecnologias e as contas públicas**. Fortaleza: Universidade Aberta do Nordeste, 2021.

LIMA, Luiz Henrique; GODINHO, Heloísa Helena Antonácio Monteiro; SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. **Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

PUCCIONI, Felipe Galvão. **Accountability e Tribunais de Contas: evolução**. v. 13 n. 1 (2019): Revista Síntese. Disponível em < <https://revista.tcerj.tc.br/sintese/article/view/192/188> > Acesso em 22 Mai. 2025

RODRIGUES, Ricardo Batista. **Novas tecnologias da informação e da comunicação**. Recife: IFPE, 2016.

TEIXEIRA, Isadora. **TCDF lança ferramenta de inteligência artificial: o ChatTCDF**. Metrópoles, 7 abr. 2025. Disponível em: <https://www.metrosoles.com/colunas/grande-angular/tcdf-lanca-ferramenta-de-inteligencia-artificial-o-chattcdf>. Acesso em: 27 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE. **Sistema de Licitações e Contratos do TCE-AC é destaque de boas práticas em evento nacional de Tribunais de Contas**. Rio Branco: TCE-AC, 2025. Disponível em: <https://tceac.tc.br/site/>. Acesso em: 13 maio 2025.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ALAGOAS- TCE/AL. **Espia observatório primeira infância Alagoana.** Disponível em < <https://espiaalagoas.tceal.tc.br/observatorio> > Acesso em 25 mai. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ALAGOAS- TCE/AL. **TCE/AL institui o Núcleo integrado de Trabalho voltado à primeira infância.** Artigo publicado em 24 Out. 2023. Disponível em < <https://www.tceal.tc.br/view/ver-noticia.php?c=NjI3NQ==&cat=MQ==&titulo=tce/al-institui-nucleo-integrado-de-trabalho-voltado-a-primeira-infancia> > Acesso em 25 mai. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAPÁ – TCE-AP. **Apresenta novas ferramentas tecnológicas para modernizar a fiscalização e gestão pública.** Atricon, 2024. Disponível em < <https://atrimon.org.br/tce-ap-apresenta-novas-ferramentas-tecnologicas-para-modernizar-a-fiscalizacao-e-gestao-publica/> > Acesso em 12 Mai. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS - TCE-AM. **Pioneirismo:** ferramenta do TCE-AM é destaque em encontro nacional de Inteligência Artificial. Manaus: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 2 ago. 2024. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 17 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS - TCE-AM. **TCE-AM adota inteligência artificial e teleauditoria como prioridades para 2025.** Manaus: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 14 jan. 2025. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 03 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS - TCE-AM. **TCE-AM lança assistente virtual para apoiar gestores no cumprimento da transparência pública.** Manaus: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 11 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS - TCE-AM. **TCE-AM lança ferramenta com tecnologia do Chat-GPT para instruções processuais.** Manaus: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 22 nov. 2023. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 18 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **Conheça TiCianE, a assistente virtual da nova versão do Sistema Mirante.** 2024. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/conheca-ticiane-a-assistente-virtual-da-nova-versao-do-sistema-mirante>. Acesso em: 20 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA. **TCE/BA apresenta uso da Inteligência Artificial para o controle externo de repasses.** 2024. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/tce-ba-apresenta-uso-da-inteligencia-artificial-para-o-controle->



externo-de-repasses. Acesso em: 27 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ. **TCE Ceará apresenta suas ferramentas de inteligência artificial no IX JurisTCs**. 2024. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/6220-tce-ceara-apresenta-suas-ferramentas-de-inteligencia-artificial-no-ix-juristcs>. Acesso em: 22 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **ADA – Análise de Decisões Automatizada**. Brasília: TCDF, 2025. Disponível em: <https://ada.tc.df.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL. **Com inteligência artificial, TCDF revoluciona fiscalização de licitações e promove economia de R\$ 1,5 bilhão**. Brasília: TCDF, 16 maio 2025. Disponível em: <https://www2.tc.df.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **TCE apresenta IAGO, nova ferramenta de Inteligência Artificial**. Agência Brasil Central, 1 out. 2024. Disponível em: <https://goias.gov.br/abc/tce-apresenta-iago-nova-ferramenta-de-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 02 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **Uso de inteligência artificial no TCE-GO é regulamentado**. 5 dez. 2024. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br>. Acesso em: 02 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO. **Grupo de Trabalho sobre IA Generativa entrega primeiros resultados**. São Luís: TCE-MA, 18 dez. 2024. Disponível em: <https://www.tcema.tc.br/>. Acesso em: 24 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO. **Lançamento: novo Portal do Controle Social do TCE-MA é instrumento de cidadania**. Atricon, 20 dez. 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/>. Acesso em: 24 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO. **TCE-MA adota assistente de Inteligência Artificial no SEI para agilizar processos administrativos**. O Informante, 16 abr. 2025. Disponível em: <https://portalinformante.com.br/>. Acesso em: 21 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **TCE-MS: case de sucesso – Toccato**. Toccato, 2025. Disponível em: <https://toccato.com.br/cases/segmento/setor-publico>. Acesso em: 27 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Tribunal de Contas de MS cria Comissão temporária de Inteligência Artificial**. Campo Grande: TCE-MS, 6 maio 2025. Disponível em: <https://midiamax.uol.com.br/politica/2025/tribunal-de->



contas-de-ms-cria-comissao-temporaria-de-inteligencia-artificial/. Acesso em: 26 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Inteligência Artificial permite ao TCE-MG atingir mais de 18 mil entidades fiscalizadas.** Atricon, 27 jul. 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/2023/07/27/>. Acesso em: 22 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Robôs do TCE-MG evitam mais de R\$ 1 bilhão de prejuízo em licitações irregulares.** Atricon, 24 jul. 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/2023/07/24/>. Acesso em: 18 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **Plataforma açAÍ: impulsionando a transformação digital no TCE-PA.** Belém: TCE-PA, 2024. Disponível em: <https://www.tcepa.tc.br/>. Acesso em: 18 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ. **TCE-PA investe em tecnologia da informação para melhorar fiscalização de recursos.** Atricon, 17 maio 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/2024/05/17/>. Acesso em: 18 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **TCE-PR apresenta ao Crea suas ferramentas que usam IA.** Sollicita, 6 set. 2024. Disponível em: <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/21618/tce-pr-apresenta-ao-crea-suas-ferramentas-que-usam-ia>. Acesso em: 05 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Aurora: TCE-PE lança plataforma de IA.** Recife: TCE-PE, 27 maio 2024. Disponível em: <https://www.tcepe.tc.br/internet/index.php/noticias/439-2024/maio>. Acesso em: 14 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Processo automatizado para controle de prazos de comunicação processual.** Teresina: TCE-PI, 12 jun. 2023. Disponível em: <https://qatc.atrimon.org.br/boas-praticas/tce-pi-processo-automatizado-para-controle-de-prazos-de-comunicacao-processual/>. Acesso em: 20 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Evento no TCE-RJ apresenta ferramenta de Inteligência Artificial do TCU.** 14 out. 2024. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br>. Acesso em: 17 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **TCE-RJ agiliza processos e consultas com uso de inteligência artificial.** 19 dez. 2023. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br>. Acesso em: 17 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Parceria com a UFRN permite o uso do Kairós na Ouvidoria.** Revista TCE-RN nº 133. Natal: TCE-RN, set./out. 2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **TCE e UFRN levam experiência exitosa com inteligência artificial aos municípios do RN.** Tribuna do Norte, 11 abr. 2023. Disponível em: <https://tribunadonorte.com.br>. Acesso em: 18 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Tribunal de Contas implanta Inteligência Artificial para aumentar produtividade.** 13 fev. 2025. Disponível em: <https://www.tce.rn.gov.br>. Acesso em: 18 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TCE-RS. **Dois novos robôs reforçam fiscalização do TCE-RS.** Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 25 ago. 2022. Disponível em: <https://tcers.tc.br/noticia/dois-novos-robos-reforcam-fiscalizacao-do-tce-rs/>. Acesso em: 26 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TCE-RS. **Robôs desenvolvidos pelo TCE-RS aperfeiçoam auditorias.** Porto Alegre: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, 15 out. 2021. Disponível em: <https://tcers.tc.br/noticia/robos-desenvolvidos-pelo-tce-rs-aperfeicoam-auditorias/>. Acesso em: 21 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TCE-RS. **Utilização de recursos de inteligência artificial (IA) como ferramenta de auditoria.** QATC – Qualidade e Agilidade dos Tribunais de Contas, 2024. Disponível em: <https://qatc.atricon.org.br/>. Acesso em: 22 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - TCE-RO. **Lançado Guia de Uso da Inteligência Artificial no âmbito do TCE-RO e do MPC-RO.** Porto Velho: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 18 nov. 2024. Disponível em: <https://tcero.tc.br/>. Acesso em: 14 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - TCE-RO. **TCE-RO e MPC-RO inovam com regulamentação para uso da IA.** Brasília: Atricon, 18 out. 2024. Disponível em: <https://atricon.org.br/>. Acesso em: 27 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - TCE-RO. **TCE-RO lança sua inteligência artificial.** Porto Velho: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, 6 fev. 2024. Disponível em: <https://tcero.tc.br/>. Acesso em: 27 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - TCE-SC. **Em 2024, Inteligência Artificial do TCE/SC fiscalizou cerca de R\$ 2,5 bilhões em editais de licitação.** O Tribunal da Governança Pública Catarinense, 20 dez. 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br>. Acesso em: 17 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - TCE-SC. **Ferramenta de inteligência artificial do TCE/SC analisou 3,4 mil licitações no primeiro trimestre de 2025.** O Tribunal da Governança Pública Catarinense, 2 maio 2025. Disponível em:



<https://www.tcesc.tc.br>. Acesso em: 19 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA - TCE-SC. **Inteligência artificial criada pelo TCE/SC possibilita retificação em 215 editais de licitação, com previsão de investimentos de R\$ 2 bilhões.** O Tribunal da Governança Pública Catarinense, 9 out. 2024. Disponível em: <https://www.tcesc.tc.br>. Acesso em: 15 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCE-SP. **Inteligência Artificial criada pelo TCE-SP será destaque em evento de inovação.** Atricon, 16 set. 2024. Disponível em: <https://atrimon.org.br/2024/09/16/>. Acesso em: 25 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCE-SP. **TCESP lança guia para uso responsável de ferramentas de IA Generativa.** Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 31 jan. 2025. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/Guia_Uso_IA_vFinal.pdf. Acesso em: 09 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCE-SP. **TCE-SP terá ferramenta própria de Inteligência Artificial.** Atricon, 26 jun. 2023. Disponível em: <https://atrimon.org.br/2023/06/26/>. Acesso em: 09 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - TCE-SP. **Tribunais de Contas do Brasil lançam ferramentas de IA a partir de solução do TCESP.** Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 12 abr. 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/noticias>. Acesso em: 08 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE- TCE-SE. **Ferramenta de inteligência artificial do TCE monitora portais de transparência em Sergipe.** Aracaju: Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, 28 jan. 2025. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/noticias/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=2934>. Acesso em: 08 maio 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE- TCE-SE. **São Cristóvão será o primeiro município monitorado por robô do TCE/SE.** Aracaju: Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, 28 jan. 2025. Disponível em: <https://www.tce.se.gov.br/noticias/Lists/Postagens/Post.aspx?ID=2671>. Acesso em: 08 maio 2025.



RISCOS CORPORATIVOS PATRIMONIAIS EM ORGANISMO PÚBLICO DE CONTROLE INTERNO NA AMAZÔNIA OCIDENTAL

CORPORATE ASSET RISKS IN A PUBLIC INTERNAL CONTROL BODY IN THE WESTERN AMAZON

Por Israel Castro Carriço¹

Por Flávio de São Pedro Filho²

RESUMO

A gestão de riscos corporativos patrimoniais em um órgão público de controle interno na Amazônia Ocidental está focada na identificação dos riscos que afetam a gestão patrimonial, fortalecendo decisões dentro de um órgão do governo do Estado de Rondônia. O objetivo geral é estudar os riscos corporativos na gestão patrimonial em organismo de controle interno, e os objetivos específicos são: caracterizar medidas patrimoniais focadas em riscos (1), analisar elementos paramétricos na instituição (2) e propor inovações a partir dos achados da pesquisa. A pergunta central é como obter excelência no gerenciamento de riscos patrimoniais. A pesquisa fundamenta-se nos seguintes entendimentos como nas teorias da Contingência e Nova Gestão Pública, bem como nos conceitos de inovação, gestão patrimonial, análises SWOT e de Gestão de Riscos Corporativos. Critérios paramétricos estruturam processos conforme contextos organizacionais, considerando normas internacionais como ABNT NBR ISO 3100 e regulamentações do Tribunal de Contas da União. A metodologia inclui questionários, grupo focal e análise de conteúdo. As Estratégias tecnológicas, como Inteligência Artificial (IA), Big Data e Analytics, possibilitam monitoramento contínuo. O ISO 3100 permite uma abordagem sistemática padronizada. A implementação de medidas preventivas

1 Graduado em Administração pela Universidade Federal de Rondônia.

2 Pós-doutor em Gestão e Economia pela Universidade da Beira Interior (Portugal); Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo.



e a mitigação dos impactos dos riscos são essenciais para alcançar excelência na gestão patrimonial pública. A integração de tecnologias avançadas e metodologias estruturadas proporcionará resultados eficazes para a sustentabilidade organizacional.

Palavra - Chave: Administração. Amazônia. Gestão patrimonial. Riscos patrimoniais.

ABSTRACT

Corporate asset risk management in a public internal control agency in Western Amazon focuses on identifying risks that affect asset management, strengthening decisions within a government agency in the State of Rondônia. The general objective is to study corporate risks in asset management within an internal control body, and the specific objectives are: to characterize asset measures focused on risks (1), analyze parametric elements in the institution (2), and propose innovations based on the research findings. The central question is how to achieve excellence in asset risk management. The research is based on the theories of Contingency and New Public Management, as well as on concepts such as innovation, asset management, SWOT analysis, and Corporate Risk Management. The contingency theory asserts that there is no single way to organize or lead; effectiveness depends on the alignment between structure, environment, and strategy. Efficient asset management ensures sustainability and financial return. Parametric criteria structure processes according to organizational contexts, considering international standards such as ABNT NBR ISO 3100 and regulations from the Federal Court of Accounts. The methodology includes questionnaires, focus groups, and content analysis. Technological strategies, such as Artificial Intelligence (AI), Big Data, and Analytics, enable continuous monitoring. ISO 3100 allows for a standardized systematic approach. The implementation of preventive measures and the mitigation of risk impacts are essential for achieving excellence in public asset management. The integration of advanced technologies and structured methodologies will provide effective



results for organizational sustainability.

Keyword: Administration. Amazon. Asset management. Asset risks.

INTRODUÇÃO

A gestão de risco é uma política interna que tem por finalidade proporcionar: identificar as possibilidades potenciais que afetam diretamente e/ou indiretamente os objetivos institucionais, fortalecer as decisões em respostas aos riscos e adequação das métricas do controle internos administrativos para que possa adequar as estratégias da organização. Tem por interesse o estudo conceitual e a sua compreensão prática dessa ciência para a gestão patrimonial no serviço público.

O objetivo geral deste trabalho é estudar os riscos corporativos na gestão patrimonial em organismo de controle interno; e para os resultados, traz como objetivo específico caracterizar as medidas de gestão patrimonial com foco nos riscos na unidade investigada (1) analisar os elementos paramétricos na instituição de controle interno (2); propor possíveis inovações considerando os achados nesta investigação (3). Na expectativa de obter resposta satisfatória nesta tarefa, levanta-se a seguinte pergunta: como obter excelência no gerenciamento de riscos patrimoniais em um organismo público de controle interno?

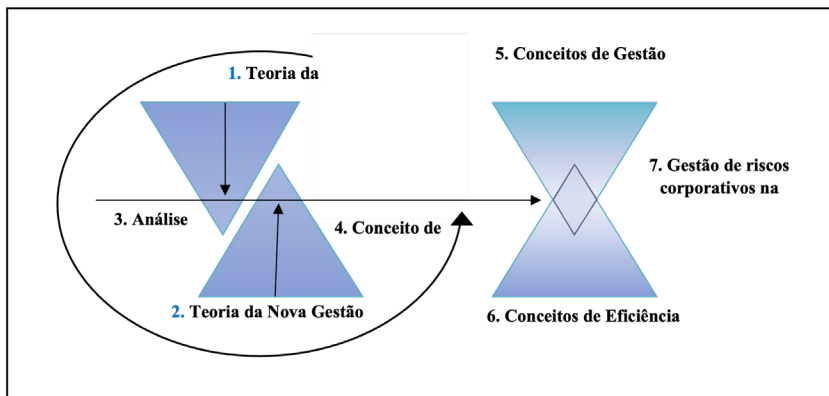
Este documento é constituído de tópicos e subtópicos, ingressando após essa introdução, uma revisão teórica e conceitual que atenda ao proposto, a metodologia do preparo da tarefa, os resultados de conformidade ao idealizado aqui, a conclusão com a resposta mais adequada à pergunta levantada, e as referências acessadas para atender aos reclames ideais da tarefa.

2. REVISÃO TEÓRICA E CONCEITUAL

Este trabalho investigativo é elaborado à luz da Teoria da

Contingência e da Teoria da Nova Gestão Pública. As abordagens tratadas nestes focos teóricos atendem muito bem às pesquisas em ambiente difuso ou em situações que podem ser analisadas do ponto de vista de ideias para a inovação nos sistemas de controle público. Buscas iniciais realizadas em Pedro Filho (2022) indicam que a satisfação dos usuários dos serviços governamentais, poderão usufruir dos conceitos que são das empresas privadas, funcionando nos organismos governamentais, como indica a nova gestão pública. Então, a interface contingencial com a visão moderna da máquina pública, resultará em eficiência na governabilidade, gerando aqui a Figura 1 que segue, delineando o tratamento teórico e conceitual necessário na construção deste documento.

Figura 1: Diagrama de construção teórica e conceitual desta pesquisa.



O quadro a seguir relaciona a abordagem da Teoria da Contingência e da Teoria da Nova Gestão Pública, com os conceitos práticos organizacionais de sistemas de Controle Interno, de Gestão de Riscos e de Inovação. Ali está o trade off que dará a definição esperada para o objetivo final do estudo, que é o alcance de eficiência por intermédio da triangulação com circularidade do duto teórico e conceitual como se delineia da Figura ali indicada.

**Quadro 1** – Elementos da construção teórica e conceitual basilar

Elementos diagramados	Posição basilar
1. Teoria da Contingência	1.1 Não há uma única forma ideal de organizar ou liderar; a eficácia depende do alinhamento entre estrutura, ambiente e estratégia. A ideia central é que a eficácia organizacional depende da adaptação da organização ao ambiente externo e as suas contingências.
2. Teoria da Nova Gestão Pública	2.1 O setor público pode ser gerido de forma mais eficiente ao adotar práticas de gestão do setor público. A aplicação de princípios de mercado e práticas de gestão privada para aumentar a eficiência no setor público.
3. Análise SWOT	3.1 O desempenho organizacional pode ser aprimorado ao identificar fatores internos e externos que afetam a organização. O diagnóstico situacional como ferramenta essencial para planejar estratégias eficazes..
4. Conceito de Inovação	4.1 Inovações podem ser disruptivas ou incrementais e são fundamentais para o crescimento econômico e organizacional. A introdução de algo novo que gera valor e transformação, seja em produtos, processos ou modelos de negócios.

5. Conceitos de Gestão Patrimonial	5.1 A gestão eficiente dos ativos de uma organização garante a sustentabilidade e o retorno financeiro. Maximizar o valor dos ativos organizacionais enquanto minimiza riscos associados ao seu uso e desgaste.
6. Conceitos de eficiência	6.1 A eficiência é alcançada quando se obtêm os melhores resultados possíveis com o menor uso de recursos. É o uso racional e otimizado dos recursos para alcançar resultados máximos.
7. Gestão de riscos corporativos na gestão patrimonial	7.1 Toda organização está sujeita a riscos, mas sua gestão adequada minimiza impactos negativos no patrimônio.

Este compartimento envolve os conceitos que irão atender aos resultados previstos para o primeiro objetivo específico do estudo. Aqui serão tratados sobre a teoria contingencial e sobre a gestão de patrimônio. A Teoria da Contingência aborda sobre o imprevisível ou inesperado que pode ou não estar fora do controle; refere-se a uma afirmação ou negação, cuja veracidade ou falsidade só pode ser determinada pela experiência ou evidência racional. Ocorre que, qualquer modelo de gerenciamento que tenha contingência como foco, necessitará da apropriação de natureza tecnológica, institucional, sistêmica ou ambiental, dentre outros. O fato é que, as medidas que porventura sejam adotadas refletirão, de alguma forma, em uma variação na estrutura organizacional diferenciada. Portanto é possível conceituar as contingências como situações atípicas, porém essenciais para o equilíbrio e ponderação nas organizações.

Levantamento em Chiavenato (2014) permite afirmar que as pesquisas foram contingências que procuravam compreender e explicar o modo como as empresas funcionavam, tanto no ambiente interno quanto externo. No resultado de sua pesquisa identificou-



se uma nova concepção de organização, sendo que a estrutura da organização e o seu funcionamento têm certas dependências do que é externo a ela, no âmbito do *it depender*. O referido autor entende que dentro das funções do administrador, o planejamento serve como base para as demais funções administrativas. O planejamento é a função administrativa que antecede quais são os objetivos a serem atingidos e a sua forma de alcançá-los. Trata-se de um modelo teórico para ações decorrentes. Segundo o referido autor, toda organização é um sistema aberto, pois há uma transação e interações com o ambiente na qual pertence. É possível que os acontecimentos oriundos do ambiente geral, afetem de alguma forma, direta ou indiretamente, toda a organização; isso porque o ambiente é constituído da organização e dos agentes que, de alguma forma, se relacionem institucionalmente. Já levantamento em Alves et al (2020) indica que na Teoria da Contingência inexistente de forma única, de administração organizacional. Isso posto, caberá ao gestor avaliar as peculiaridades situacionais sobre o seu comando, e adotar as decisões pertinentes caso a caso.

Com referência aos conceitos sobre gestão patrimonial, a leitura em Coutinho (2005) indica que a gestão pública patrimonial pode ser compreendida como um conjunto de fatores que contribuem para a manutenção da integridade e fidelidade dos registros dos bens nas unidades organizacionais públicas. Ademais, a busca em Silva et al (2020) possibilitou compreender a existência de aumento significativo na variação patrimonial tende a ocorrer ao longo do tempo, requerendo uma gestão adequada principalmente quanto à conformidade.

Ainda, segundo Silva et al (2020), abordado neste estudo se pode interpretar que o setor de patrimônio deve ter as competências a serem gerenciadas, como as providências de registro e tombamento dos bens, a emissão de termo de responsabilidade, bem como as verificações regulares referentes ao estado de conservação e atualização em sistema dos bens móveis; inclui ainda, os inventário anuais, a realização da baixa de bens móveis inservíveis, a saber, pelo obsolescência, ante economicidade ou por danos; por último, o controle de movimentação interna ou

externa, e a realocação dos bens móveis .

Botelho (2013) trata sobre a importância do setor patrimonial quando envolve o controle das transferências dos bens móveis; com este autor, corrobora Santos et al (2022), ao indicar a possibilidade de ocorrências de apropriações pelo responsável setorial quando se aplica os sistemas de informações pertinentes, nos quais constará a movimentação do bem, os seus respectivos dados, além da tramitação regulamentar.

2.1. CONCEITOS SOBRE ELEMENTOS PARAMÉTRICOS

Os elementos paramétricos são critérios ou parâmetros para estruturar e organizar processos de forma adaptável, permitindo que sistemas ou modelos sejam ajustados a diferentes contextos e necessidades organizacionais. Eles são aplicados em gestão para criar soluções flexíveis e eficientes na organização pública. Quanto à certificação, se refere a um processo formal de validação que assegura que uma organização, sistema ou produto atende a padrões previamente definidos. É assegurado a qualidade, conformidade e credibilidade em diferentes áreas institucionais.

2.1.1. DEFINIÇÃO SOBRE PARAMETRIZAÇÃO EM FACE DA NORMA ABNT E DA ISO.

A ABNT NBR ISO 31000 (2009) contextualiza a organização pública, indicando que a análise de risco poderá ser qualitativa, quantitativa ou combinada, pela qual se aplica ambas, na conceituação do gestor na parametrização a ser considerada na busca da certificação normatizada. É significativa a escolha da tipologia procedimental do nível de detalhamento das informações, porquanto se faz imprescindível o tipo de análise para se definir o delineamento da tarefa de certificação organizacional. É como entendem os consultores do TCU (2018), ao focalizar o tipo das informações dos riscos, os respectivos objetivos e as disponibilidades



de informações; estes são fatores preponderantes na atividade de análise detalhada e da escolha de parametrização. Segundo a mesma ABNT supracitada, quando há uma análise de riscos, as suas consequências podem se apresentar de forma tangíveis ou intangíveis; sendo assim, a escolha mais adequada seria a do método quantitativo ou qualitativo.

Abordagens quantitativas são aquelas que utilizam dados números para quantificar uma questão e, assim, obter respostas precisas. De acordo com o Silva *et al* (2014), uma abordagem que busca compreensão por meio de dados numéricos, ou seja, dados quantitativos, não se deve apenas considerar os números em si. A pesquisa quantitativa só terá sentido quando o problema é bem definido com informações, apoiadas em teorias a seu respeito da temática, adequadamente compreendida no contexto pesquisado e estudado. Ou seja, uma pesquisa só fará sentido quando um problema está bem definido, com as informações e teorias a respeito do conhecimento pesquisado, permitindo o controle da qualidade do estudo.

As abordagens qualitativas, segundo o Tribunal de Contas da União (2018), envolvem análises utilizando a avaliação inicial de riscos; implica em nível amplo de natureza estratégica na organização. O propósito é orientar as prioridades da alta Administração, permitindo a identificação e a análise mais bem direcionada aos riscos específicos. Inicialmente, esse tipo de abordagem não exige uma quantificação precisa ou qualquer formato numérico para a compreensão dos riscos, sendo útil quando há restrições de tempo ou quaisquer outros recursos. As pesquisas que buscam responder a questionamentos inéditos e peculiares no contexto organizacional geralmente requerem maior aprofundamento, tornando a abordagem qualitativa imprescindível para interpretar as variações incertas, como a subjetividade dos gestores e as qualidades do serviço. Além disso, conforme Silva *et al*. (2014), as situações que envolvam dados confrontados em face de casos inéditos, bem como as informações insuficientes ou ausentes de evidências na literatura acadêmica, reforçam a relevância da pesquisa qualitativa. Esse método permite uma

análise mais abrangente e interpretativa, o que contribui para uma compreensão mais aprofundada do fenômeno estudado.

2.1.2. CONCEITOS SOBRE CONTROLE PATRIMONIAL NORMATIZADO

Levantamento conceitual em Fernandes e Monteiro (2019 p. 11), indica que a gestão patrimonial tem procedimentos metodológicos bem estabelecidos, envolvendo atividades de propostas de políticas, diretrizes e normas sobre a Gestão Patrimonial; planejar, acompanhar e orientar as atividades de gestão de bens móveis e imóveis; realizar a gestão, monitoramento e controle dos bens moveis sob a responsabilidade no setor específico do órgão, o fazendo por meio de orientações específicas. Os referidos autores afirmam que a administração patrimonial compreende uma sequência de atividades que tem o seu início na aquisição, terminando quando o bem for retirado do patrimônio da instituição; ao longo dessa trajetória são adotados procedimentos físicos e contábeis que determinam a vida útil do bem.

Estudos em Fernandes et al. (2019), apontam a existência de dois deveres fundamentais na gestão do patrimônio público; primeiro é o dever de cadastramento, essencial para assegurar um controle eficiente pelo gestor público. Para isso, se faz necessário manter os bens organizados, com informações detalhadas, em conformidade com o Art. 94 da Lei nº 4.320/64. Já o segundo dever, é a obrigação do registro contábil, por meio do balanço patrimonial, com as variações patrimoniais da instituição. As mudanças positivas e negativas observadas no inventário patrimonial podem, inclusive, impactar a situação financeira institucional.

2.2. CONCEITO SOBRE CERTIFICAÇÃO E CONFORMIDADE, BEM COMO INOVAÇÃO E ANÁLISE SWOT

Conforme a Norma ISO 31000, a certificação se procede por



meio dos documentos requeridos na forma estabelecida; envolve o gerenciamento de risco enfrentado nas organizações. O modo como é aplicado às diretrizes deve ser de acordo com a personalidade da organização e o seu contexto institucional. A Norma fornece uma abordagem de entendimento comum para gerenciar os riscos, podendo ser utilizada por longos anos, e aplicada a qualquer área de atuação, incluindo as tomadas de decisões. As organizações sofrem influências positivas e negativas, bem como internas e externas, que tornam incertos o atingimento dos objetivos. Quanto ao conceito de conformidade, a ABNT (2018) orienta procedimentos visando realizar o gerenciamento dos riscos. Essa normativa veio com a divulgação do processo no padrão internacional ISO 31000, que busca criar e proteger valores nas organizações, gerenciando riscos, tomando decisões, estabelecendo ou alcançando objetivos, e melhorando o desempenho. Esta ISO 31000 estabelece conceitualmente uma estrutura gerencial de risco, de modo a proporcionar apoio organizacional na unificação dos procedimentos afins.

Com referência à inovação, leitura em Audy (2017) reitera sobre o desenvolvimento nas esferas da sociedade, caracterizado pela consciência crítica dos envolvidos. São definições fundamentais, pois pode a inovação ser estimulada pela criatividade, melhorando as ações que previnem os riscos. Como exemplo, a desburocratização nos processos pode alcançar rapidez dos objetivos institucionais, enquanto garantem a eficiência. Assim, facilitar-se-á a implementação de boas práticas de ideias, como também o aprimoramento ou recriação dos serviços ou produtos oferecidos à sociedade. Nesse contexto, a concepção de inovação vai além da simples geração de ideias, perfazendo a capacidade transformadora nas ações, revertendo a situação indesejada, enquanto melhora o cenário real, com agregação de valor, no contexto econômico, social ou profissional. Assim, a inovação se destaca não apenas pela criatividade, mas por trazer múltiplas habilidades na promoção das mudanças efetivas. Então, é válido conceituar que toda a organização que integra o serviço público, deve ascender melhoria nos fluxos das atividades administrativas,

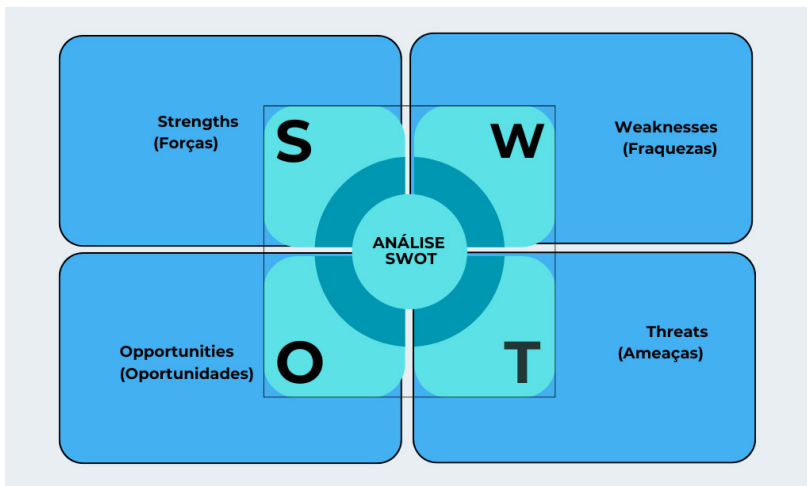
dos serviços públicos entregues, possibilitando a aplicabilidade conceitual ora indicada desde Silva et al (2022 p. 3).

Com o advento da Teoria da Nova Gestão Pública, os estudiosos devem considerar emergências que limitam os recursos organizacionais, bem como o ambiente regulatório e suas complexidades, como bem abordam Maksum et al. (2024). A leitura permite a conceituação com respeito às necessidades de margens secundárias, que tendem a mitigar o caráter da legitimidade organizacional, que pode ensejar problemas de satisfação e de reconhecimento público, o que pode levar a organização pública a perder apoio em suas ações resultando em barganhas quanto às suas metas e os seus prazos.

2.2.1. CONCEITOS DE ANÁLISE SWOT

No estudo de Venturoso e Pedro Filho (2010) aponta que a análise SWOT é apresentada como uma ferramenta para avaliar e verificar posicionamentos estratégicos da organização. A sigla SWOT corresponde, respectivamente a *Strenght* (Forças), *Weakness* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças). É considerada como umas das principais características desta ferramenta, a análise interna e externa. A sua aplicação é relevante nesta pesquisa, visto que auxilia na avaliação situacional do setor responsável pela gestão patrimonial de um Órgão de Controle Interno. Considere-se a Figura 2 e Quadro 2 a seguir.

Figura 2: Diagramada Matriz SWOT



Fonte: Elaborado pelos autores.

Quadro 2: Elementos da construção teórica da Matriz SWOT.

Elementos diagramados	Posição basilar
1. Forças	1.1 A força se relaciona aos aspectos fortes internos da organização com as principais vantagens competitivas no mercado que atua, como características internas que oferecem superioridade em relação a concorrências.
2. Fraquezas	2.1 A fraqueza se trata dos aspectos internos que causam debilidades nas organizações, expondo-o às mesmas a vulnerabilidade no mercado que atua, como as deficiências e dificuldades de lidar com a gestão interna.
3. Oportunidades	3.1 As oportunidades fazem parte da análise externa à organização, que não podem ser controladas, porém se forem identificadas, potencializam o desempenho da organização. Pois a organização pode aproveitar ao máximo as oportunidades.



4. Ameaças	4.1 Ameaças são variáveis externas que fazem parte da análise externa à organização, que fogem completamente do exame minucioso da gestão, em virtude de que, fazem parte de movimentação complexa do ambiente competitivo,
-------------------	---

Fonte: Elaborado pelos autores

3. METODOLOGIA DO PREPARO

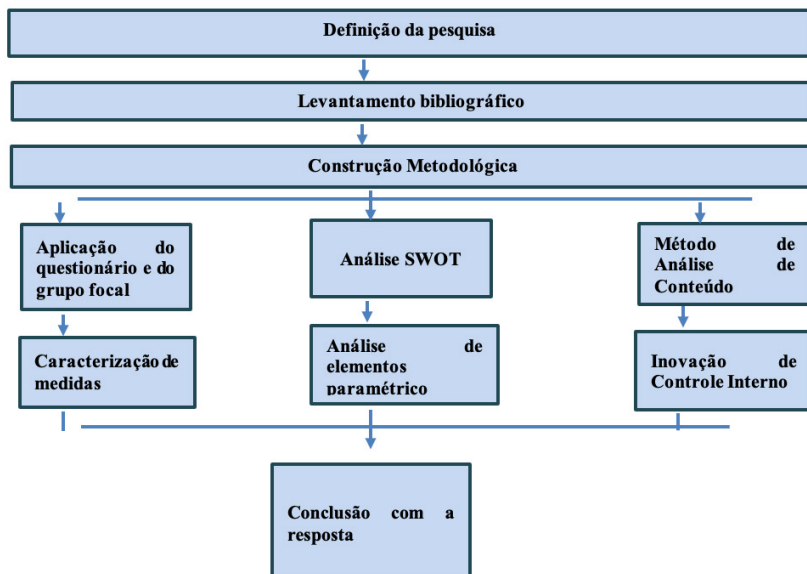
A pesquisa realizada segue por uma abordagem qualiquantitativa, por ser um tratamento ideal na análise detalhada do tema pesquisado. Os padrões da tarefa seguem ainda um foco de natureza teórica, oferecendo suporte ao método investigativo proposto, tendo a Teoria da Nova Gestão Pública contribuído com significativas definições que embasam a dinâmica investigada na plataforma organizacional. Alves et al (2020) abordam sobre os caminhos a seguir para chegar a uma verdade nas ciências; definem esta rota como o conjunto de atividades racionalmente sistematizadas que, com maior segurança e economia, permitem alcançar o conhecimento válido, enquanto identifica possíveis erros, ou auxilia os pesquisadores nas decisões ótimas.

3.1. QUANTO AO MÉTODO DA ANÁLISE DE CONTEÚDO

Aplica-se o Método de Análise de Conteúdo neste trabalho; segundo Rocha Silva (2005), essa metodologia assegura o tratamento do conteúdo de forma analítica, mediante descritivas técnicas bem objetivas, trazendo fatos adequadamente sistematizados a partir das situações pesquisadas. Utiliza-se de indicadores quantitativos ou qualitativos, possibilitando a inferência de informações sobre as condições investigadas. Neste estudo a tarefa metodológica é visualizada na Figura 3 a seguir.



Figura 3: Diagrama de construção teórica e conceitual desta pesquisa.



Fonte: Elaborado pelos autores com base nos autores citados neste compartimento do estudo.

3.2. QUANTO AOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS.

Os procedimentos envolveram a busca em periódicos científicos e livros que tratam dos conceitos sobre Teoria da Contingência, Teoria da Nova Gestão Pública, Análise SWOT, de inovação e gestão patrimonial. Ênfase foi dada aos recortes oriundos de trabalhos publicados em periódicos indexados como Qualis Capes A, os disponibilizados na plataforma SPELL da ANPAD, ou dos acessos livres pelo Google Acadêmico; considerou-se, ademais, publicações recentes, de modo a satisfazer com abordagens contemporâneas. Estudo em Pereira et al (2020) permite prescrever a leitura flutuante, que consiste na interpretação de materiais coletados, dos quais se obtém os conteúdos utilizados em análise

preliminar, principalmente os temas ou conteúdos relevantes, úteis na interpretação ou indicativos hipotéticos; a leitura flutuante serviu ainda na melhor compreensão e organização estruturada do acervo coletados. Outro procedimento considerado nessa tarefa, foi a aplicação de segmentação de conteúdos relevantes, o que permitiu sustentar clara definição do proposto na investigação, além de auxiliar na interpretação de indicativos, bem como na organização estrutural do relatório de pesquisa.

3.3. QUANTO À FERRAMENTA APLICADA

O ferramental aqui utilizado envolveu a conjugação de questionário, tabulação e graficação pelo Software Excel; em seguida aplicou-se a análise pela Matriz SWOT. O compartilhamento foi uma técnica usual para a consolidação de ideias promissoras originadas do Grupo Focal. Como se tratou de uma atuação integrada, ocorreu complexidades de interpretação sobre riscos patrimoniais em órgão de controle interno; por essa razão, o compartilhamento otimizou a Análise SWOT, pois permitiu trazer ao estudo excepcionais contribuições obtidas dos especialistas do grupo focal.

3.3.1. APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO

O questionário foi uma ferramenta necessária para a coleta de dados para esta pesquisa; auxiliou no tratamento pela Matriz SWOT. A elaboração do questionário envolveu passos como reconhecimento dos respondentes. Para evitar distorções nas respostas, foi efetuada a revisão crítica, antes da sua disponibilização. Os respondentes foram 88 servidores de um organismo de controle interno estadual na Amazônia Ocidental, consistente em 9 diretorias, onde responderam 28 questionamentos abordando sobre os principais pontos fortes e fracos da instituição, e a sua percepção sobre a realidade conjuntural e a eficiência no serviço público.



3.3.2. GRUPO FOCAL

Segundo Trad (2009), o grupo focal é uma técnica qualitativa de pesquisa baseada na interação grupal para coleta de informações; é usual para reunir dados detalhados sobre um tema específico, conduzido pelo controlador interno, responsável pela conformidade e que atuou como moderador do grupo focal neste momento da tarefa. No contexto desta pesquisa, haverá reuniões semanais como membros do controle interno bem como estagiários da administração.

Conforme leitura em Godim (2003), a vivencialidade permite a otimização interpretativa de processos e as suas complexidades. No contexto deste trabalho, ocorreu a composição de seis participantes da gerência de patrimônio e do almoxarifado, composta por indivíduos de diversas faixas etárias, e variados tempos de experiência no serviço. Essas anotações permitiu uma análise mais aprofundada, bem como a identificação dos riscos no ambiente laboral, além de melhorar o entendimento discursivo nas dinâmicas ocorridas.

3.4. QUANTO À ANÁLISE

Betting (2021) trata sobre o conceito de agir comunicativo de Jürgen Habermas, destacando a linguagem como instrumento essencial para compreender todas as relações humanas. O agir comunicativo ocorre quando indivíduos interagem e expressando-se por meio da linguagem, promovendo discussões com argumentos de interesse aos riscos no patrimônio público. Segundo o autor supracitado, há dois tipos de discursos: o teórico, que exige fundamentos racionais acessíveis a todos, e o cotidiano, que trata de questões práticas e requer a compreensão das normas. Na pesquisa, a abordagem de Habermas foi aplicada por meio de discursos teóricos, orientando a formulação dos argumentos e conteúdo do estudo; possui 48 unidades, dentre as diretas e indiretas

4. ESTUDO OS RISCOS CORPORATIVOS NA GESTÃO PATRIMONIAL EM ORGANISMO DE CONTROLE

Nesse tópico são incluídos os resultados conforme previstos em compartimento próprio deste documento, sempre em conformidade com a coleta realizada ao longo da investigação, no rito da metodologia traçada. As organizações são influenciadas por fatores internos e externos, como destacado por Chiavenato (2014), reforçando a importância de uma abordagem contingencial para entender sua dinâmica. Leitura em Coutinho (2005) e Silva et al. (2020) permite apontar que na gestão pública patrimonial, existe a necessidade de manter a integridade dos registros, na via de tratar as variações patrimoniais ao longo do tempo.

O locus investigativo é uma instituição pública de controle interno situado na Amazônia Ocidental; auxilia o governador na defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à prevenção e combate à corrupção e ao incremento da transparência da gestão estadual. Estruturado pelo Decreto nº 23.277/2018, alinhou aos padrões de controle internacional, que modernizou o Sistema Estadual de Controle Interno baseado na gestão de risco e no estabelecimento do modelo de três linhas de defesa.

A Controladoria Geral do Estado de Rondônia (CGE) detém um compromisso de realizar as atividades com dedicação e lealdade, respeitando os princípios da Gestão Pública com vistas ao alcance dos objetivos organizacionais e sendo fiel à sua identidade Organizacional. A CGE contribui para o melhoramento de 27 órgãos na Administração Direta e 21 órgãos da Administração Indireta.

4.1. CARACTERIZAÇÃO DAS MEDIDAS DE GESTÃO PATRIMONIAL COM FOCO NOS RISCOS NA UNIDADE INVESTIGADA



A gestão patrimonial na unidade pública investigada se encontra adequadamente regulamentada, inclusive quanto à vinculação normativa auxiliar das esferas do governo federal, estadual e municipal. Aqui, a prevenção de riscos e a própria regulamentação dos bens públicos, podem ser interpretadas a partir do Quadro 3 que segue.

Quadro 3: Leis e regulamentos auxiliares vigentes consultados neste estudo

Leis e regulamentos diagramados	Gestão Patrimonial vigente
Lei Federal nº 14.133/2021	Regulamenta as normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios.
Lei Estadual nº 5.092/2021	Dispõe sobre a gestão patrimonial mobiliária e imobiliária, institui normas para alienação de bens públicos pertencentes ao Estado de Rondônia e revoga a Lei nº 2734, de 27 de abril de 2012.
Decreto nº 22.067/2017	Institui o Sistema e-Estado na gestão de recursos humanos, patrimonial e material no âmbito dos Órgãos e Entidade da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo.
Decreto nº 24.041/2019	Regulamenta a gestão patrimonial, relativa aos bens móveis, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Rondônia, e revoga o Decreto nº 17.691, de 4 de abril de 2013.
Decreto nº 22.670/2018	Institui a obrigatoriedade de realizar os procedimentos de inventário, reavaliação, redução ao valor recuperável de ativos, depreciação, amortização e exaustão dos bens do Estado



Instrução Normativa nº 005/2019/SEPAT-COCEN	Dispõe sobre o reconhecimento, mensuração e evidenciação, além dos procedimentos de avaliação, reavaliação, redução ao valor recuperável, depreciação dos ativos imobilizados e amortização do Estado.
Portaria nº 105/2019/SEPAT-COCEN	Estabelece datas do calendário anual de atividades, para o fiel cumprimento da Unidade Central e das Unidades Gestoras do Poder Executivo do Estado de Rondônia.

Fonte: Elaborado pelos autores

Para caracterização das medidas de gestão patrimonial se faz fundamental o conhecimento das leis e regulamentos auxiliares vigentes que, de acordo com a Quadro 3 acima, são, a Lei Federal nº 14.133/2021 que regulamenta as normas gerais de licitação e contratação da União, Estados, Distrito Federal, bem como dos municípios; orienta os procedimentos no padrão de compras no setor público nos poderes públicos das três esferas de governo. A Lei Estadual nº 5.092/2021 que se refere à política de gestão patrimonial dos bens móveis e imóveis no âmbito do Estado de Rondônia, bem como a alienação de bens móveis e imóveis, sempre em consonância com os princípios administrativos como referência mandamental. Ademais, o Decreto nº 22.067/2017 que traz no Poder Executivo de Rondônia, a obrigatoriedade de incluir as informações dos valores dos recursos da Unidade Gestoras no sistema único, que se chama Sistema e-Estado; podem ser de natureza gerencial nas áreas de recursos humanos, patrimonial ou material; já o Decreto nº 24/041/2019 traz sobre os procedimentos e regularização da gestão patrimonial dos bens móveis do Poder Executivo do Estado de Rondônia; e o Decreto nº 22.670/2018, versa sobre a regularização nas resoluções de natureza contábil, incluindo a mensuração dos ativos e passivos das Entidades Públicas.

Existem ainda a Instrução Normativa 05/2019/SEPAT-COCEN, que dispõe sobre o reconhecimento, a mensuração e a evidenciação dos procedimentos contábeis de bens intangíveis do Poder Executivo do Estado de Rondônia; e a Portaria nº 105/2019/

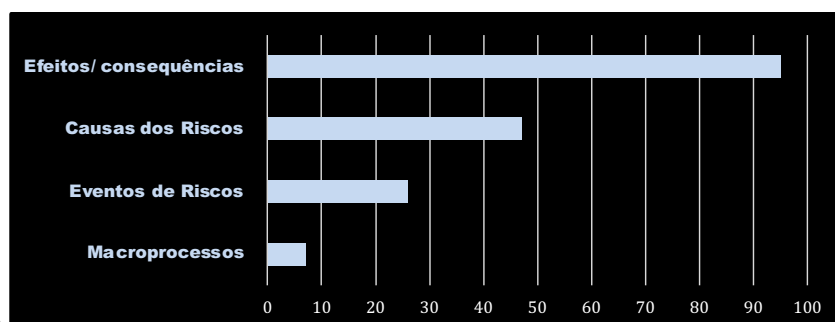


SEPAT-COCEN, que estabelece cronograma anual de atividades inerentes às obrigações da Unidade Central e das Unidades Gestoras do poder público estadual. A instrução Normativa instrui que toda a organização deverá aplicar três princípios como o reconhecimento, onde um ativo intangível deve ser reconhecimento pelo seu custo de aquisição ou produção; a mensuração for um ato de constatação de valor monetário para itens do ativo ou passivo, expresso no processo de evidenciação dos atos e fatos da administração, revelado mediante a aplicação de procedimentos técnicos; a evidência é uma dever do órgão com a divulgação de critérios desenvolvidos para diferenciar ativos não geradores de caixa de ativos geradores de caixa.

4.2. ANÁLISE DOS ELEMENTOS PARAMÉTRICOS NA INSTITUIÇÃO DE CONTROLE INTERNO

Os elementos paramétricos considerados neste compartimento do estudo são aqueles já identificados na ISO 31000 de 2009. Levantou-se os riscos relacionados à gestão patrimonial no órgão de controle interno. Os riscos da gestão patrimonial identificados foram organizados da seguinte maneira: 7 macroprocessos atividades, 26 eventos de riscos relacionados aos macroprocessos / atividades, 47 causas dos riscos relacionados aos eventos de riscos e 95 efeitos/consequências das causas dos riscos, de acordo com a Figura 4 a seguir.

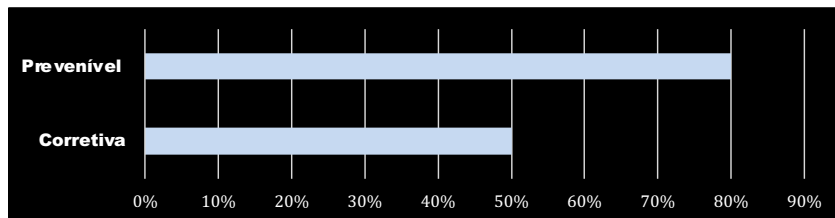
Figura 4: Gráfico de Desempenho para Análise dos riscos patrimoniais na organização pesquisada



Fonte: Elaborado pelos autores Registro de dados obtidos da consulta ao grupo focal.

Diante desse contexto, o grupo focal vivencial, ou seja, a própria equipe que tem como função a manutenção e o gerenciamento da gestão patrimonial, avaliou que dentro dos 26 eventos de riscos, todos tiveram como possíveis respostas uma redução das consequências, conquanto que nesses mesmos eventos de riscos, o grupo focal ajuizou 21 formas de prevenir esses riscos, uma diferença das 13 formas de apenas corrigir os mesmos. Sendo que de todos os eventos de riscos, apenas 80,8% conseguem ser prevenidos, enquanto 50% pode ser corrigido, conforme demonstrado no Gráfico 2 a seguir.

Gráfico 2: Análise dos riscos quantos as formas de prevenir os riscos



Fonte: Desenvolvidas pelos autores

A análise SWOT evidencia os aspectos fundamentais que demandam atenção e priorização no contexto do Órgão de Controle Interno pesquisado. A partir dessa avaliação, é possível desenvolver estratégias eficazes para superar os desafios identificados, e potencializar as oportunidades, conforme se demonstra no Quadro 3 a seguir.



Quadro 4: Elementos variáveis SWOT

Elementos variáveis da Análise SWOT	Indicativos de referências em riscos na Gestão Patrimonial
1. Forças	1.1 Normatização clara: como a presença de legislações e decretos específicas 1.2 Planejamento estruturado: diretrizes e procedimentos claros para alocação e descarte 1.3 iniciativa de treinamento: proposta de avaliação de desempenho para identificar necessidades de capacitação contínua.
2. Oportunidades	2.1 Melhoria na integridade dos processos: implementação de inspeções regulares e backup de registros pode elevar a confiabilidade na gestão. 2.2 Aprimoramento de procedimentos: publicação e disseminação de manuais (como o desfazimento de bens) contribuem para a padronização 2.3 Capacitação contínua da tecnologia: propor cursos e treinamentos rápidos para o fortalecimento das competências da equipe.
3. Fraquezas	3.1 Carência de infraestrutura: necessidade de espaço físico próprio e adequado para armazenagem e estoque de bens. 3.2 Insuficiência de pessoal: reforço de força de trabalho e análise de carga sugerem falta de recursos humanos adequados. 3.3 Dependência de manuais e conscientização: elevada necessidade de conscientização dos servidores, indicando desafios culturais e operacionais.

4. Ameaças	4.1 Conformidade regulatória complexa: há muito detalhamento das regulamento 4.2 Limitação Financeiras: viabilidade de aquisição ou aluguel de espaço físico e reforço de pessoal 4.3 Dificuldade do espaço ou aluguel de espaço e reforço de pessoal dependem de recursos financeiros disponíveis.
-------------------	--

Fonte: Desenvolvidos pelos autores com base em Venturoso e Pedro Filho (2010)

A análise SWOT aplicada à Gestão Patrimonial do Órgão de Controle Interno denota pontos significativos para uma compreensão qualitativa, que apresenta aspectos que podem ser aprimorados, numa análise criteriosa. De forma resumida, as forças destacam-se a existência de normatizações claras, planejamento estruturado e iniciativas de capacitação contínua que são princípios indispensáveis para a eficiência operacional. A oportunidade demonstra uma melhoria na integridade dos processos por meio de uma cultura de disseminação de manuais bem como o fortalecimento da equipe por meio de treinamentos tecnológicos. Na sequência, as fraquezas identificadas comprometem a gestão, bem como uma carência de infraestrutura, a insuficiência de pessoal e a dependência excessiva de manuais e treinamentos para a consciência dos servidores. E no delineamento das ameaças, há complexidade regulatória bem como as limitações financeiras, onde estes dificultam investimentos em infraestrutura e reforço de equipe.

O Órgão de Controle Interno enfrenta desafios constantes para garantir a eficácia dos seus processos e a constante preocupação com sua transparência e qualidade nas atividades internas e na prestação dos serviços à população rondoniense. Na busca da análise sobre essas complexidades, aplicou-se nesta tarefa um questionário contendo 28 perguntas sobre questões relacionados a oportunidades; um número de 88 servidores respondeu de



acordo com o discernimento de cada um, diante da qualificação profissional, a eficiência dos recursos públicos, a transparência ativa das ações institucionais bem como a participação social na gestão institucional e entre outros. A abrangência das respostas analisadas indica tendências desafiadoras na gestão pública, a serem consideradas em uma controladoria

Constatou-se uma percepção sobre a morosidade nos trâmites internos da administração pública, identificando atrasos decorrentes da falta de eficiência, enquanto outros notaram progressos relevantes na simplificação, impulsionada pela expansão de sistemas tecnológicos. A dualidade de perspectivas sublinha a necessidade de prosseguir aplicando recursos na inovação e automatização dos métodos, bem como minimizar perdas nas operações com bens de capital, quanto prevenir danos resultantes de demoras ou erros naqueles procedimentos. No elenco de alerta identificado, estão a complexidade e instabilidade normativas vigentes; leis excessivamente técnicas, com frequentes alterações, bem como desalinhadas entre os diversos entes federativos, causam insegurança jurídica, enquanto dificulta a correta aplicação na gestão de bens patrimoniais. A falta de clareza desqualifica a gestão, com desperdício de verbas públicas, além da indevida responsabilização de agentes públicos. Embora haja uma cultura estabelecida voltada à transparência, há reconhecimento de que a linguagem utilizada para divulgação de informações ainda dificulta o entendimento por parte da população. A falta de comunicação acessível implica na falta de controle social, deduzindo margem para práticas lesivas ao erário público.

4.3. PROPOSTA DE POSSÍVEIS INOVAÇÕES CONSIDERANDO OS ACHADOS NESTA INVESTIGAÇÃO

De acordo com estudo empreendido, levantou-se elementos paramétricos, com característica contingencial no modelo da nova gestão pública. Apesar do contexto, inexistência eficiência analítica

sobre os elementos tratados, principalmente em decorrência da ausência de projetos ou subsídios para o mister. É como afirma Audy (2017), segundo o qual a inovação não é apenas a concepção de novas ideias ou concepções teóricas do *modus operandi*, mas sim a ideia aplicada e executada. Uma proposta seria a de considerar a opinião dos servidores que não fazem parte do setor patrimonial e nem da gestão de riscos; estes colaboradores oferecem uma visão global e mais representativa da cultura institucional que revela a conjuntura da sociedade onde se situa a controladoria. Por conseguinte, merece indicar a evidenciação do nível de consciência geral sobre o que se entende de riscos patrimoniais.

Significativa proposta é considerar como princípio básico para inovação na gestão patrimonial, o modelo próprio do Manual de Gestão do Almoxarifado e Patrimônio. Pois é ali que se consolidam e disciplinam os procedimentos para a execução da descrição, aquisição, recebimento e distribuição de materiais. Ademais, propor a normatização do controle da movimentação de bens patrimoniais móveis no Órgão de Controle Interno, com suporte de um Manual de Gestão de Documentos; desta forma se atende às demandas geradas pelas dinâmicas burocráticas estatais, em face das tecnologias internas; estaria desta forma otimizando a aplicabilidade da Teoria da Nova Gestão Pública. Se faz recomendável a revisão periódica dos manuais, com possíveis parcerias interinstitucionais, objetivando o compartilhamento de boas práticas em gestão patrimonial. Outrossim, efetivar um benchmarking seria ideal na busca por inovações na gestão patrimonial, no âmbito do reconhecimento no mercado nacional e internacional. Outra medida sugerida é a utilização da inteligência artificial na previsão daqueles eventos de risco, tendo a base histórica como padrão.

O estudo indica que a gestão patrimonial com inovação nos procedimentos ensejará benefícios não apenas aos envolvidos, confirmando o caráter de autenticidade no desempenho nos controles dos órgãos que compõem o governo. A gestão patrimonial requer ainda a confirmação da legalidade gerencial, demonstráveis por meio da evidenciação das obrigações a serem demonstradas



em relatórios que atendam aos objetivos e metas da controladoria organizacional. No Quadro 5, a seguir, constam os indicadores de inovação de respectivas descritivas.

Quadro 5: Proposta de inovação requerida após este estudo.

Indicativos de inovação	Descritivas
Manual de Gestão do Almoxarifado e Patrimônio	Tem por finalidade consolidar e disciplinar os procedimentos para a execução da descrição, aquisição, recebimento e distribuição de materiais.
Manual de Gestão de Documentos	Atende a demanda geradas pelas transformações da burocracia geradas pelas transformações estatal, da administração pública estadual e das tecnologias internas.
Recomendações para Constituição de Comissão Permanente de Avaliação de Documentos	Tem como responsabilidade realizar o processo de análise, avaliação e seleção da documentação produzida e acumulada no âmbito dos poderes executivos, bem como os processos internos.
Manual de desfazimento Patrimoniais de Bens Permanentes	Um manual que tem como objetivos o processo de desfazimentos e baixa de bens móveis, que de acordo com a Lei Estadual nº 5.092/2021, Decreto Estadual 24041/19 e Instrução normativa nº 005/20019/SEPAT-COCEN.

Fonte: Realizadas pelos autores de acordo com os apanhados

neste estudo.

É recomendável incluir nesses resultados os indicativos pela adesão dos atores sociais que estão acompanhando de perto o desempenho organizacional no setor público; esses stakeholders influenciam de alguma forma no conceito institucional, cabendo ao serviço de controladoria, assessorar os gestores para que multiplique a satisfação dos pagadores de impostos, o que beneficiará a aceitação pública das entregas efetuadas pela organização governamental. Tais indicativos de inovação propostos de acordo com o Quadro acima direcionam para uma gestão de almoxarifado, patrimônio e documentos no âmbito da administração pública. Têm por finalidade a adaptação às transformações burocráticas dos processos, e das tecnologias do órgão estudado, podendo resultar em padronização que disciplina a aquisição, o recebimento, a distribuição e o gerenciamento; além de aperfeiçoar o desfazimento de materiais e bens permanentes, contando com este padrão na própria organização documental no organismo público.

Merece registrar que o Manual de Gestão de Documentos traz como perspectiva a estabilidade processual de natureza burocrática internas. Por outro lado, recomendações para Constituição de Comissão Permanente de Avaliação de Documentos pode corroborar com a análise e seleção documental, podendo alcançar a qualificação na gestão documental. E quanto a gestão patrimonial eficiente, o Manual de Gestão de Almoxarifado e Patrimônio seria um recurso na consolidação de procedimentos padronizados de gerenciamento dos bens públicos, enquanto o Manual de Desfazimento Patrimonial de Bens Permanentes, que traz diretrizes para o descarte legal dos bens móveis de conformidade às legislações vigentes.

Os indicativos de inovação, demonstrados nos manuais, e as recomendações normativas de ordem legal, contribuem para as mitigações diante das fraquezas e ameaças já identificadas no Quadro 4. No quesito de mitigação da fraqueza. Já o Manual de Gestão do Almoxarifado é um formidável apelo na mitigação da fraqueza decorrente da debilidade em infraestrutura; como exemplo, poderá auxiliar na otimização dos espaços disponíveis,



orientação essa já diligentemente contida nas diretrizes. E ainda na prestabilidade de práticas de descarte, ou adequando desfazimentos de bens, minimizando o acúmulo de inservíveis ou obsoletos.

A inovação pode alcançar também questões relacionadas à insuficiência de pessoal, podendo ser ensejada nas Recomendações para a Constituição de Comissão Permanentes de Avaliação de Documentos; ensejaria a eficiência operacional dos processos, com a implementação de programa de capacitação contínua, melhorando o desempenho dos servidores. Por conseguinte, na dependência de manuais e a sua conscientização contínua dos colaboradores. Também poderia a comissão recomendar reforço na conscientização pela conformidade e boas práticas, além da utilização de tecnologias de acesso rápido e fácil aos manuais; facilitaria as buscas e consultas intuitivas, afastando maiores preocupações nestas ações. Entretanto, na mitigação em face de ameaças, já se encontra na conformidade das regulações complexas, pois oferecem linhas gerais neste auxílio.

Este estudo permite ainda propor a inovação de natureza financeira no organismo público, ao tomar o Manual de Desfazimento Patrimonial de Bens Permanentes no aperfeiçoamento de diretrizes no reaproveitamento de descarte legais. Por exemplo, evitaria gastos desnecessários com novas compras, ou ensejando ingresso de caixa em decorrência da inversão patrimonial. Os indicativos de inovação possíveis de serem apontados nos manuais e recomendações normativas, ensejaria excelente gestão patrimonial, com implementação de práticas que reduzam riscos, ou mediante procedimentos processuais eficazes que venha garantir a eficiência esperada na gestão pública. Por esse arrazoado, a tarefa corrobora com Audy (2017) sobre a inovação, quando ele reitera que o desenvolvimento eficaz nas esferas da sociedade, é caracterizado pela consciência crítica dos envolvidos. Então, exige-se conhecimento essencial que estimule a criatividade pela melhoria das ações, além de prevenir riscos; no caso deste estudo, é a desburocratização dos processos da gestão patrimonial e os riscos que alcançam as perspectivas de uma controladoria, dois

pontos essenciais a serem focados na inovação.

De acordo com o Quadro 5, onde demonstra que a Nova Gestão Pública enfrenta desafios contínuos para oferecer por meios dos seus serviços e conhecimentos à eficiência, transparência e qualidades na sua atuação. Por meio do questionário aplicado, foi possível interpretar pontos de interesses relacionados à instituição pesquisada. As respostas resumidas, as percepções sobre as qualificações dos servidores sobre temas relevantes, foram muito bem observadas na tarefa. Os dados demonstram que a política de inovação da gestão de riscos no Órgão de Controle Interno reivindica implementação com maior transparência e segurança processuais.

Análise dos apontamentos dos respondentes permite focar em estratégias com a utilização de ferramentas tecnológicas, como Inteligência Artificial (IA), o que demanda por capacitação na atualidade; possibilitará análise mais assertiva dos riscos, mesmo aqueles de baixo impacto, ou identificando anormalidade nos padrões, o que requer a manualização como prioridade. Outra proposição se reporta à aplicação de *Big Data and Analytics*, de modo a amparar o monitoramento contínuo de forma estratégica, de base estatística; por meio dos indicadores de riscos, e a utilização da automação nos processos, será possível reduzir ocorrências não só dos riscos, como também a de erros humanos. Então ocorreria a plena parametrização da Norma ISO 31000 que contextualiza a organização pública, indicando a análise de riscos mediante utilização de tecnologias avançadas; permitirá, ademais, o estabelecimento de diretrizes de abordagem sistemática, alcançando a eficiência nas avaliações e no tratamento dos riscos.

5. CONCLUSÃO

Na incumbência investigativa deste trabalho, buscou-se responder à pergunta central sobre como alcançar a excelência no gerenciamento de riscos patrimoniais. Primeiro, caracteriza-se as medidas de gestão patrimonial, com foco nos riscos do órgão de controle interno estudado; logo após analisou-se os elementos



paramétricos na instituição de controle interno e, por fim, traz um levantamento dos principais elementos paramétricos de inovação, de acordo a analisar a realidade fática.

Na análise SWOT verificada, proporcionou trazer a visão das principais particularidades que envolvem a gestão patrimonial do Órgão de Controle Interno. De acordo com os fatores de análise internos (forças e fraquezas) e o externo (oportunidades e ameaças), se pode concluir uma evidência e notoriedade, bem útil em uma tarefa de planejamento estratégico contínuo; são situações capazes de mitigar os riscos e maximizar oportunidades identificadas anteriormente. Embora se tenham estabelecidas instruções manualizadas, ainda existem ameaças e fraquezas que afetam a eficácia dos serviços de controladoria prestados ao pagador de impostos, merecendo uma justa consideração. Haja à vista estruturas dos riscos relacionados ao patrimônio e almoxarifado, em forma quantitativa e qualitativa, se verifica ser bem mais de natureza preventiva, do que de natureza corretiva; isso demonstra os riscos podem ser prevenidos se forem tratados de forma legal, eficiente e inovadora, como apontado em tópico próprio desta tarefa.

Das respostas às indagações alcançadas do questionário levado à cabo nessa investigação, evidenciou-se aspectos essenciais para a eficiência operacional processualística; aponta-se a correta utilização dos recursos públicos, a percepção majoritariamente do zelo para as práticas de controle e fiscalização, bem como a intensa participação social; são evidências de que existe uma interação da instituição para com a sociedade. Já com respeito à aplicação dos manuais e normativas voltadas para a gestão patrimonial, após crítica sobre o entendimento e a padronização nos procedimentos administrativos, conclui-se que predomina a eficiência processual de conformidade às diretrizes internacionais como a ISO 31000 e normativas vigentes.

É imperioso um equilíbrio entre a eficácia as mitigações entre mecanismos para a prevenção e os seus impactos dos riscos; os achados desta pesquisa aponta para a adoção de metodologia estruturada e contínua; isso envolve as boas práticas de governanças,



tendo a Teoria da Nova Gestão Pública como norte; resultaria em transparência, mediante a capacitação contínua dos colaboradores. Por outro lado, o monitoramento por meio de controle interno, pode requerer o treinamento de servidores, de imediato envolvendo os colaboradores comissionados, e depois os serventuários efetivos e os estagiários. Porém se conclui que somente mediante a aplicação de tecnologias avançadas de automação, se poderia reduzir os erros humanos; isso porque a rastreabilidade ensejará economia de custos e de tempo.

Este estudo é do interesse de gestores públicos, de profissionais interessados em serviços de controladoria, a estudiosos e pesquisadores em temas aqui relacionados. É mais uma contribuição da academia para a excelência na gestão governamental.

REFERÊNCIAS

ALVES, I. M. ; PEDRO FILHO, Flávio de São ; GRACA, J. L. ; BARBOSA, R. A. P. ; CANTANHEDE, A. E. F. Planejamento socioambiental sustentável em face da Teoria da Contingência. European Academic Research, v. 8, p. 1-22, 2020. Disponível em: < <https://www.euacademic.org/UploadArticle/4713.pdf> >

AUDY, J. (2017). A inovação, o desenvolvimento e o papel da Universidade. Estudos Avançados, 31(90), p. 75-87. Link: <<https://www.scielo.br/j/ea/a/rtKFhmw4MF6TPm7wH9HSpFK/abstract/?lang=pt>>
DOI: <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.3190005>

Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. NBR ISO 3100: Gestão de Riscos: Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009. Acessado em: 29 de outubro de 2024. Disponível em: < https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4656830/mod_resource/content/1/ISO31000.pdf >

Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. NBR ISO 31000: Gestão de Riscos: Diretrizes. Segunda Edição. Rio de Janeiro. 2018. Disponível em: < https://dintegcgin.saude.gov.br/attachments/download/23/2018%20-%20Diretrizes%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Riscos_ABNT%20NBR%20ISO%2031000.pdf >

BETTINE, MARCO. A Teoria do Agir Comunicativo de Jürgen Habermas: bases conceituais. São Paulo: Edições EACH, 2021.
Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/349734524_A_Teoria_do_



Agir_Comunicativo_de_Jurgen_Habermas_bases_conceituais> .

BOTELHO, M. M. Patrimônio na administração pública municipal: regulamento e gestão de ativo imobilizado de acordo com a NBCASP. 22 ed. Curitiba: Ed. Juruá, 2013. ISBN: 978853625155-4. Disponível:< https://www.jurua.com.br/shop_item.asp?id=23962&srsId=AfmBOOpBZb7EYKYiSGR5n9Q22c4-CLC3GD_5WWY1HS5_VnKWcLvWB3Q>.

CHAGAS, Anivaldo Tadeu Roston. O questionário na pesquisa científica. Revista da Administração Online, v.1, n.1, p.25. 2000. Disponível em : < https://www.academia.edu/43052020/O_QUESTION%C3%81RIO_NA_PESQUISA_CIENT%C3%8DFICA_Anivaldo_Tadeu_Roston_Chagas_Mestre_em_Administra%C3%A7%C3%A3o_pela_USP_e_prof>https://www.academia.edu/43052020/O_QUESTION%C3%81RIO_NA_PESQUISA_CIENT%C3%8DFICA_Anivaldo_Tadeu_Roston_Chagas_Mestre_em_Administra%C3%A7%C3%A3o_pela_USP_e_professor_da_Universidade_Cat%C3%B3lica_de_Campinassor_da_Universidade_Cat%C3%B3lica_de_Campinas%20

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração – 9ª. ed. ISBN 978-85-204-3792-6. Rio de Janeiro: 2014

COUTINHO, J. R. A. Gestão Patrimonial na Administração Pública: noções gerais sobre os bens das entidades que integram a administração pública e sua utilização. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

DA SILVA, D.; LOPES, E. L.; JUNIOR, S. S. B. Pesquisa Quantitativa: Elementos, Paradigmas e Definições. Revista de Gestão e Secretariado, [S. l.], v. 5, n. 1, p. 01–18, 2014. DOI: 10.7769/gesec.v5i1.297. ISSN: 2178 - 9010 Disponível em: < <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/297> > . Acesso em: 29 out. 2024.

FERREIRA, B.A.A; ALMEIDA, J.O.R; LEÃO, P.R.C; SILVA, N.P.G; Gestão de riscos em projetos: uma análise comparativa da norma ISSO 31000 e o Guia PMBOK ®, 2012. Revista de Gestão e Projetos, v.4, n.3, p. 46-72. ISSN: 2236-0972. 2013. Disponível em: < <https://periodicos.uninove.br/gep/article/view/9582> >

FERNANDES, E. C.; MONTEIRO, D. A. A. Análise do Controle Patrimonial de Bens Permanentes em uma Organização Pública . Administração Pública e Gestão Social, v. 11, n. 4, p. 1-23, 2019. ISSN: 2175-5787. Acessado em: 31 de outubro de 2024. Disponível em:< <http://www.spell.org.br/documentos/ver/55132/analise-do-controle-patrimonial-de-bens-permanentes-em-uma-organizacao-publica-> >

GONDIM, SÔNIA MARIA GUEDES. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. 2003. Pandeia. Periódico 12(24), 149-161. ISSN: Versão impressa 0103-863X , Versão on-line : 1982-4327 Disponível em:< <https://www.scielo.br/j/paideia/a/8zzDgMmCBnBJxNvfk7qKQRF/?format=pdf&lang=pt>>



MAKSUM, A.; MUNAWARAH SITEPU, Y.L.B.; KUMALASARI, F. Sustainability, Risk Management, and Innovation: Enhancing Performance in Indonesian Social Enterprises. *J. Risk Financial Manager.* 2024, 17, 561. Acessado em 18/12/2024 pelo link <https://www.mdpi.com/1911-8074/17/12/561>. DOI: <https://doi.org/10.3390/jrfm17120561>

PEDRO FILHO, Flávio de S. *Gestão Pública, Inovação e Tecnologia Aplicada*. Chisinau: Generis Publishing, 2022.

PEREIRA, RUSSLANA ROCHA; PAHCECO, ISIS BRUNA GOMES; FILHO, FLÁVIO DE SÃO PEDRO. Indicadores de desempenho como ferramenta na gestão da qualidade no serviço público./ Performance indicators as a tool in quality management in public service. *Brazilian Journal of Development*. [S. l.], v. 7, n. 9, p. 88049–88067, 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n9-117. ISSN: 2525-8761 Disponível em: < <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/35678> > . Acesso em: 3 dec. 2024.

RAMINHO, A. H.; COLARES, A. C. V. Disclosure da informação contábil na gestão patrimonial dos bens móveis das instituições públicas de ensino superior federais brasileiras. *Contexto - Revista do Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade da UFRGS*, v. 16, n. 33, p. 113-127, 2016, ISSN: 2175-8751. Disponível em: < <http://www.spell.org.br/documentos/ver/47799/disclosure-da-informacao-contabil-na-gestao-patrimonial-dos-bens-moveis-das-instituicoes-publicas-de-ensino-superior-federais-brasileiras> >

RONDÔNIA. Decreto nº 24.041, de 08 de julho de 2019. Dispõe sobre a regulamentação da gestão patrimonial e outras providências. Casa Civil – Casa Civil. Governo do Estado de Rondônia. Acesso em: 31 de outubro de 2024. Disponível em: < https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2024/07/D24041__COMPILADA.pdf >

SANTOS et al. A importância da comunicação interna nas organizações. 2022 Disponível em: < <https://periodicos.famig.edu.br/index.php/libertas/article/view/200> > INSS: 2236-5354. Acesso: 23 de out. de 2024.

SILVA, J. V.; ANDRADE, D. M.; VIEIRA, L. dos S.; SILVA, C. de A. Gestão de patrimônio público: estudo de caso em uma prefeitura municipal localizada no sul de Minas Gerais. *Pensamento & Realidade*, [S. l.], v. 35, n. 3, p. 20–34, 2021. DOI: 10.23925/2237-4418.2020V35i3p20-34. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/49882> . Acesso em: 14 abr. 2025.

SILVA, Dirceu da; SIMON, Fernanda Oliveira. ABORDAGEM QUANTITATIVA DE ANÁLISE DE DADOS DE PESQUISA: CONSTRUÇÃO E VALIDAÇÃO DE ESCALA DE ATITUDE. *Cadernos CERU*, São Paulo, Brasil, v. 16, p. 11–27, 2005. DOI: 10.11606/issn.2595-2536.v16i0p11-27. ISSN: 1413-4519. eISSN: 2595-2536. Disponível em: <



<https://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/75338> > . Acesso em: 29 out. 2024.

SILVA, J. V.; ANDRADE, D. M.; VIEIRA, L. D. S.; SILVA, C. A. Gestão de patrimônio público: estudo de caso em uma prefeitura municipal localizada no sul de Minas Gerais. *Pensamento & Realidade*, v. 35, n. 3, p. 20-34, 2020. Disponível em: < <http://www.spell.org.br/documentos/ver/64394/gestao-de-patrimonio-publico--estudo-de-caso-em-uma-prefeitura-municipal-localizada-no-sul-de-minas-gerais> >

SILVA, M. R. D. S.; OLIVEIRA, J.; FRANCA, V. V.; LUFT, M. C. M. S.; OLAVE, M. E. L. Inovação no setor público: mapeando o campo e as temáticas da produção científica brasileira na área de administração. *Desenvolvimento em Questão*, v. 20, n. 58, p. 1-19, ISSN: 1678-4855. 2022. Disponível em: < <http://www.spell.org.br/documentos/ver/67130/inovacao-no-setor-publico--mapeando-o-campo-e-as-tematicas-da-producao-cientifica-brasileira-na-area-de-administracao> >

TRAD, LENY A. BOMFIM. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*. V. 19, n: 3, publicado em 2009. ISSN: 0103-7331. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/jphysis/a/gGZ7wXtGXqDHNCv7gm3srw/#> >

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de Gestão de Riscos\ Tribunal de .Contas Da União. - Brasília: TCU, Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex), 2018.

VENTUROSO, Leandro Juliatti; PEDRO FILHO, Flávio de São. Estudo de caso da bovinocultura de corte em Rolim de Moura, mediante análise Swot. *Revista em Agronegócio e Meio Ambiente*, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 211-235, 2010. DOI: 10.17765/2176-9168.2010v3n2p211-235. Disponível em:< <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rama/article/view/1369>. Acesso em: 4 dez. 2024>



1973

EDIFÍCIO TARTARUGA
TERCEIRA SEDE DO TCE-AM



Condições para Declaração de Nulidade dos Contratos à luz da Lei 14.133/2021.

Por Nilton Cesar da Silva Flores¹

Por Natália Regueira de Oliveira²

RESUMO

O presente trabalho foi elaborado no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, consubstanciado pela uniformização de jurisprudência da Egrégia Corte de Contas. O objetivo é analisar como tem sido fundamentado o entendimento que se verifica nos julgados do TCE-RJ que tratam da declaração de nulidade de contratos, notadamente após o advento da Lei 14.133/2021. Torna-se, pois, imprescindível discutir a técnica de interpretar as normas que se referem à gestão pública, na forma do Decreto-Lei nº 4.657/1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. E, por fim, analisar possíveis desdobramentos acerca da declaração de nulidade de um contrato para a Administração Pública. A hipótese inicial aventada aborda o novo sentido para a interpretação do princípio da supremacia do interesse público, de modo que esta interpretação tem sido reformulada e se coaduna com as transformações ocorridas no cenário da nova gestão pública. As seções foram organizadas para discutir a interpretação de normas sobre gestão pública, na segunda a abordagem do consequencialismo em razão de declaração de nulidade dos contratos em deliberações recentes do TCE-RJ e, por fim, as considerações finais elaboradas como contributo ao debate.

Palavras-chave: Contratos; nulidade; consequencialismo; gestão pública.

1 Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

2 Doutoranda em Direito na Universidade Federal Fluminense.

ABSTRACT

This paper was prepared within the scope of the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro, grounded in the standardization of case law by the Honorable Court of Accounts. Its objective is to analyze how the decisions of the TCE-RJ (Court of Auditors of Rio de Janeiro) have been substantiated, particularly with regard to the annulment of contracts, especially following the enactment of Law No. 14,133/2021. It is therefore essential to discuss the method of interpreting rules related to public administration, in accordance with Decree-Law No. 4,657/1942, which established the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law. Lastly, the paper seeks to examine the potential implications of contract annulment for the Public Administration. The initial hypothesis put forward addresses a new perspective on interpreting the principle of the supremacy of the public interest, suggesting that this interpretation has been redefined in line with the changes brought about by the new public management paradigm. The sections are organized as follows: first, a discussion on the interpretation of rules concerning public administration; second, an analysis of the consequentialist approach in light of recent TCE-RJ decisions declaring contracts null and void; and finally, the concluding remarks, which aim to contribute to the broader debate.

Keywords: Contracts; nullity; consequentialism; public management.

INTRODUÇÃO

A transição do modelo burocrático para o modelo gerencial de gestão pública impactou profundamente o modo de atuação dos atores envolvidos no processo de elaboração, planejamento, execução e avaliação das Políticas Públicas. Cabe sublinhar que esta transição ocorreu no Brasil, em âmbito federal, em meio à década de 1990 por meio Plano Diretor da Reforma do Aparelho



do Estado³.

O Plano Diretor foi um plano elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995 e publicado em novembro daquele ano, mediante aprovação do presidente da República. Sob a perspectiva da gestão pública o plano teve um caráter estratégico, pautado em uma transformação, que deveria ocorrer por dentro do próprio aparato estatal, para atender à necessidade de reformulação do modo de atuação ineficiente e para dar lugar à política de desempenho e resultados.

Mais adiante, por meio da Emenda Constitucional 19 de 1998 restou materializada a chamada Reforma Administrativa, cuja exposição de motivos incluiu alegações severas a respeito da deterioração da capacidade de ação administrativa do Estado, ao desmonte do aparelho estatal e ao desprestígio da burocracia, decorrentes de uma crise interna do aparelho estatal.

Neste sentido, a retomada do desenvolvimento estaria diretamente relacionada ao revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas públicas⁴. Para tanto, um dos resultados esperados mediante incorporação da reforma administrativa pelo ordenamento jurídico seria o acréscimo de uma dimensão na administração pública: a dimensão da eficiência.

Assim, o disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988 incorporou esta nova dimensão e deixou explícito que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]⁵.

A partir desta contextualização inicial é possível observar

3 BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília (DF): Câmara da Reforma do Estado, 1995.

4 BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.

5 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.

que ocorreu um processo de transformação que atravessou a organização da Administração Pública. Contudo, considerando que o princípio da eficiência passou a ser um norteador aplicado às escolhas dos atores que movimentam a coisa pública, tornou-se necessário elencar critérios para organização racional dos serviços, além da própria seleção de instrumentos gerenciais e operacionais para a concretização e determinação do interesse público legítimo em meio a concorrência e fragmentação deste⁶.

Doutrinariamente esta construção tem sido trabalhada por professores como Gustavo Binênbojm⁷, cuja reflexão acerca da disciplina aborda dois movimentos de releitura do direito administrativo, considerando por um lado o eixo constitucional-democrático, que incorpora a eficácia irradiante da constituição ao direito administrativo, e por outro o eixo pragmático, que significa incorporação de elementos do pragmatismo ao direito administrativo. Neste caso, a abordagem do eixo pragmático está pautada, especialmente, nas alterações constantes na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro⁸, introduzidas pela Lei 13.655/2018⁹.

Para o referido autor estamos diante do influxo da razão pragmática sob múltiplas formas, de modo que não se trataria de um projeto de reforma global do direito administrativo, nem dos chamados princípios basilares da disciplina, mas sim de uma atitude ou temperamento pragmático (*pragmatic mood*)¹⁰. Na prática este movimento significa que novos conceitos podem ser elaborados, assim como pode ser adotada uma nova forma de avaliar as consequências de cada decisão a nível de controle interno ou externo, assumindo que premissas teóricas podem e devem ser questionadas como parte do itinerário do pragmatismo jurídico-administrativo.

6 SILVA, Suzana Tavares da. O princípio fundamental da eficiência. III Encontro de Professores de Direito Público. Porto, 30 de janeiro de 2009.

7 BINÊNBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. – 3ª ed. revista e atualizada - Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

8 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

9 BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

10 BINÊNBOJM, Gustavo. Direito Administrativo: entre justificação e operacionalização. Revista Estudos Institucionais. v. 9, n. 3, p. 774 - 782, set./dez. 2023.



Portanto, mais um desdobramento desta nova forma da gestão pública ser planejada e executada passa pela etapa de controle da atividade administrativa, cujo exercício fica a cargo dos Tribunais de Contas, Corte que exerce o controle externo para julgar as contas dos administradores públicos, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e a aplicar eventuais sanções que sejam cabíveis.

No Estado do Rio de Janeiro a Corte de Contas tem se destacado, ainda, pelo aperfeiçoamento de sua atuação por meio do exercício de uma função de orientação direcionada aos jurisdicionados, que tem possibilitado diálogos, capacitações e a consolidação de uma integração estratégica objetivando equilibrar todas as funções inerentes ao controle externo.

Diante deste cenário buscou-se, neste trabalho, discutir como tem sido elaborada a jurisprudência acerca desta atuação eficiente da Administração Pública, considerando a experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, notadamente, após o advento da Lei 14.133/2021¹¹.

2. INTERPRETAÇÃO DE NORMAS SOBRE GESTÃO PÚBLICA

O cenário descrito em linhas introdutórias pode ser aqui ampliado na medida em que a interpretação das normas que se aplicam à gestão pública é precedida pela própria atuação estatal, pela ação. Cabe destacar que, parte da doutrina acerca deste tema tem apontado a gestão gerencial como meio objetivo de traduzir atividades humanas em indicadores de desempenho, categorizando-os como custos ou em benefícios¹².

Significa dizer que entre as necessidades de legitimação da atuação estatal e as expectativas sociais contemporâneas pode haver um descompasso se as categorias trabalhadas pela Administração Pública não forem suficientes para abranger a

¹¹ BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

¹² GAULEJAC, Vincent de. Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. Aparecida-SP: Ideias & Letras, 2007.



totalidade de demandas, o que acontece frequentemente em virtude do descolamento da velocidade do surgimento de novas demandas sociais e a possibilidade de atuação do poder público.

Remontando uma crise de paradigmas no direito administrativo o professor Gustavo Binenbojm¹³ elenca três paradigmas clássicos, quais sejam:

- I) o dito princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, que serviria de fundamento e fator de legitimação para todo o conjunto de privilégios de natureza material e processual que constituem o cerne do regime jurídico-administrativo.
- II) a legalidade administrativa como vinculação positiva à lei, traduzida numa suposta submissão total do agir administrativo à vontade previamente manifestada pelo Poder Legislativo. Tal paradigma costuma ser sintetizado na negação formal de qualquer vontade autônoma aos órgãos administrativos, que só estariam autorizados a agir de acordo com o que a lei rigidamente prescreve ou faculta.
- III) a intangibilidade do mérito administrativo, consistente na incontrolabilidade das escolhas discricionárias da Administração Pública, seja pelos órgãos do contencioso administrativo, seja pelo Poder Judiciário (em países, como o Brasil, que adotam o sistema de jurisdição una), seja pelos cidadãos, através de mecanismos de participação direta na gestão da máquina administrativa.

Em observância aos objetivos deste estudo deter-nos-emos tão somente à análise do primeiro paradigma clássico, que se refere à supremacia do interesse público. Assumindo que a doutrina mais moderna aponta à constitucionalização de todos os ramos do direito como forma de fundamentar toda ação em direitos fundamentais, temos que a supremacia do interesse público passa a “depende de juízos de ponderação proporcional entre os direitos fundamentais e outros valores e interesses metaindividuais constitucionalmente consagrados”¹⁴.

13 BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 8, nº. 31, 2005. p. 160-161.

14 Op. cit. p. 162.



Atentar às disposições constitucionais torna-se imprescindível para a própria realização do sistema democrático, e nos planos individual e coletivo deve prevalecer o projeto comunitário. Portanto, a atividade administrativa volta-se ao atendimento dos princípios democráticos e à promover direitos fundamentais¹⁵.

E se a gestão pública passa a atender disposições e princípios constitucionais é razoável que a interpretação dos atos inerentes ao fazer administrativo também passe por uma espécie de revisão metodológica, haja vista que apenas perseguir a realização do interesse público torna-se vazio considerando a existência de uma necessária legitimação por meio da participação dos concernidos. Neste sentido,

O constitucionalismo democrático conduz ao entrelaçamento entre a cidadania e o interesse público, porque não é possível cogitar uma decisão pública sem a participação dos cidadãos em um processo construtivo de significação de interesse público. A participação é fator de legitimação das decisões, na medida em que insere o indivíduo no fazer administrativo, tornando-o corresponsável por alcançar os resultados e por promover os valores fundamentais consolidados no texto constitucional¹⁶.

Na prática a atividade administrativa demanda uma compreensão complexa das necessidades dos cidadãos, por um lado, e do alcance das finalidades da organização social por outro. Isto faz emergir uma série de dificuldades concretas que ensejam interpretação quando da análise da pertinência dos atos.

O art. 8º do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019¹⁷, que regulamenta o disposto nos artigos 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942¹⁸, que institui a Lei de Introdução

15 ANADON, Celine Barreto; FERREIRA, Rafael Fonseca. Contribuições hermenêuticas para o desvelamento de um novo paradigma em Direito Administrativo. Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 40, p. 69-91, ago. 2014. p. 79-80.

16 Op. cit. p. 84.

17 BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos artigos 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.

18 BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

às normas do Direito brasileiro, assim dispõe:

Interpretação de normas sobre gestão pública

Art. 8º Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público.

§ 2º A decisão a que se refere o § 1º observará o disposto nos art. 2º, art. 3º ou art. 4º.

Ora, restou explícito no Diploma Legal que a complexidade em que as políticas públicas são planejadas e executadas não pode mais ser ignorada. Logo, o alcance do interesse público passa por este novo caminho metodológico-interpretativo. Significa admitir que, eventualmente, o interesse público foi atendido de modo secundário, ou que retirar um ato administrativo do plano da existência cause efeitos piores em relação à possibilidade de adequação do mesmo ato.

O ordenamento jurídico pátrio admite, portanto, que as circunstâncias importam, que o contexto importa e, mais, que as circunstâncias podem limitar ou condicionar a gestão pública. Em outras palavras, o intérprete, ou aquele que executará o controle em relação aos atos administrativos não poderá deixar de considerar nas análises as consequências geradas a partir do procedimento interpretativo. Assim,

O consequentialismo chegou ao Direito Público brasileiro. E chegou de modo que nos é bem característico: reagindo, por artigo de lei, a algo. É que parte das alterações trazidas pela lei 13.655, de abril de 2018, ao Decreto-lei nº 4.567/42 – a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) –, pretende reagir à cultura do hipercontrole público



que tomou conta do Brasil dos últimos tempos¹⁹.

Em uma leitura que também assume um tom crítico e interpretativo, a chamada cultura do hipercontrole não se coaduna com a flexibilização inerente à gestão gerencialista. Isso não implica em deixar de observar rigorosamente a legalidade dos atos administrativos, mas aponta em direção à possibilidade de encontrar alternativas à imediata invalidação do ato.

Tanto é assim que as alterações inseridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-lei nº 4.567/1942, por meio da Lei nº 13.655/2018²⁰, tornam expresso este entendimento dispondo que não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão, isto considerando as esferas administrativa, controladora e judicial.

Todos os atores envolvidos em todas as etapas, desde o planejamento de uma política pública até o controle externo, devem avaliar as consequências concretas de seus respectivos atos, em cada âmbito de atuação estatal. Neste sentido,

Aos poucos, e nem sempre de maneira linear, o direito administrativo vem se convertendo em um saber tecnológico, estruturado para produzir decisões orientadas pelas melhores consequências práticas. A aproximação com domínios do conhecimento lastreados em estudos empíricos, como a economia e a ciência política, acaba levando o direito administrativo a adotar o olhar mais prospectivo e contextual do pragmatismo. A promulgação da Lei nº 13.655/2018, que instituiu significativos acréscimos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), representou, de certa forma, a consolidação dessa tendência. De maneira enfática, o art. 20 da LINDB previu que nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidiria com base em valores jurídicos abstratos sem que fossem

19 MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB – Indicando consequências e regularizando atos e negócios. In: Revista de Direito Administrativo - Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 43-61, nov. 2018.

20 BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

levadas em consideração as consequências práticas da decisão. Se bem interpretado, o dispositivo não institui um consequencialismo inconsequente: o legislador pretendeu introduzir o raciocínio baseado em consequências práticas no itinerário lógico do tomador da decisão, sem a pretensão de excluir argumentos deontológicos. A interdição dirige-se à invocação de princípios ou conceitos indeterminados de maneira isolada, sem que se levem, na devida conta, os resultados sistêmicos do exercício intelectual do intérprete e aplicador da lei.²¹

Uma vez que sejam consideradas as consequências práticas de uma decisão acerca de determinado ato administrativo, se for decretada a invalidação do ato ou contrato, a decisão administrativa, controladora ou judicial, deve indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas, na forma do art. 21, *caput* do Decreto-lei nº 4.567/1942. E com fulcro neste dispositivo passaremos à análise de julgados recentes coletados no âmbito da jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, já uniformizada.

3. ANÁLISE DE CONSEQUÊNCIAS DA DECLARAÇÃO DE NULIDADE EM DELIBERAÇÕES DO TCE-RJ

Além das disposições expressas presentes na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-lei nº 4.567/1942, a nova lei de licitações – Lei nº 14.133/2021²² inaugura um novo paradigma para verificação e declaração de nulidade em âmbito de contratações públicas e de modo expresso estabelece:

Art. 147. Constatada irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do

21 BINENBOJM, Gustavo. Direito Administrativo: entre justificação e operacionalização. Revista Estudos Institucionais. v. 9, n. 3, p. 774 - 782, set./dez. 2023.

22 BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.



contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

I - impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

II - riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato;

III - motivação social e ambiental do contrato;

IV - custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V - despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI - despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII - medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII - custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX - fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação;

X - custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI - custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação ou anulação não se revele medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da apuração de responsabilidade e da aplicação de penalidades cabíveis.

Como é possível observar a lista de critérios é consideravelmente extensa, o que indica que o legislador atentou aos diversos possíveis desdobramentos que a declaração de nulidade pode gerar. Torna-se flagrante, pois, o intuito de encaminhar uma espécie de juízo de proporcionalidade que norteie as decisões do controle externo.

Significa, ainda, que a própria Lei de Licitações estabeleceu

critérios para que irregularidades no procedimento licitatório ou em contratos administrativos não impliquem de forma imediata a nulidade, que passa a ser excepcional como produto do exercício da racionalidade administrativa²³.

Os parâmetros constantes nas normas aqui referenciadas indicam o movimento em direção ao aprofundamento da racionalidade e da proporcionalidade em âmbito de gestão e controle administrativos. Desde a vigência da Lei nº 13.655/2018, que alterou o Decreto-Lei nº 4.657/1942, este movimento já se desenhava²⁴. A partir da vigência da Lei nº 14.133/2021, além dos princípios explícitos a serem observados na aplicação da referida Lei, restou expressa a aplicação das disposições do Decreto-Lei nº 4.657/1942:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)²⁵.

Cabe destacar o entendimento da Egrégia Corte de Contas do Estado do Rio de Janeiro proferido sobre este tema no Boletim de Jurisprudência nº 03, relativo às deliberações do TCE-RJ nas sessões realizadas entre janeiro e março de 2025:

Na linha do que determinam os arts. 20 e 21 da LINDB, é preciso que o Tribunal decida com base

23 MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; SILVA, Natalia de Sousa da. O regime de nulidades dos contratos administrativos na Lei nº 14.133/21. In: *Direito Público contemporâneo: a nova LINDB e as novas leis de Licitações e Contratos Administrativos e de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2023. p. 339.

24 Op. Cit. p. 340.

25 BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.



nas consequências práticas que suas decisões irão projetar. Nessa lógica consequencialista, não deve o órgão de controle descuidar do interesse público subjacente ao ato ou contrato controlado, devendo avaliar criteriosamente se a falha constatada justifica a invalidação do ato ou se é possível adotar providência menos drástica. Em certos casos as consequências práticas da decisão serão tão gravesas que podem ser mais danosas ao interesse público do que a manutenção do ato, devendo haver um exame de custo-benefício da medida²⁶.

O entendimento da Corte da Contas parece já ter sido consolidado neste mesmo sentido uma vez que julgados de anos anteriores, mas posteriores à Lei nº 13.655/2018²⁷, já indicavam a necessidade de atendimento do interesse público em seu mais amplo sentido interpretativo. Vejamos,

Quanto a esse aspecto, considero que cabe a este Tribunal, no exercício da sua missão constitucional, velar pela observância das normas que regem a Administração Pública. Portanto, evidenciado vício insanável no ajuste ou no certame que lhe deu origem, a anulação revela-se necessária ao exato cumprimento da lei e à salvaguarda do interesse público. Todavia, no resguardo do interesse público em cada caso concreto, devem-se avaliar eventuais consequências jurídicas e administrativas da declaração de nulidade, conforme determinam o art. 20, parágrafo único, e o art. 21 da LINDB²⁸.

O que se verifica, portanto, é a necessidade de confrontar o princípio da legalidade – que indicaria a necessidade de invalidação de plano dos atos desconformes ao Direito e a impossibilidade da convalidação do vício em questão, de inegável gravidade – com o princípio da segurança jurídica.

26 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Boletim de Jurisprudência nº 03. Acórdão Nº 007129/2025-PLENV. Processo TCE-RJ nº 236.969-8/2024. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman. 17/03/2025. Rio de Janeiro, Ano 06, Número 03, p. 02, 2025.

27 BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

28 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Processo TCE-RJ nº 239582-4/2019. Relator: Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento. 17/11/2021. Rio de Janeiro, 2021 [Trecho do voto vencedor].

A partir da identificação das consequências de cada um dos atos, a Administração obterá elementos necessários a indicar qual das condutas melhor se coaduna com os interesses públicos envolvidos.

Assim, visando a minimizar eventuais impactos aos usuários resultantes da declaração de ilegalidade do termo de permissão de serviço público e, de igual maneira, tutelar a confiança legítima do contratado, à luz do art. 21 da LINDB, entendo que as consequências jurídicas típicas do reconhecimento da nulidade do contrato administrativo, a saber, o retorno das partes ao status quo ante, com paralisação imediata da eficácia da avença, devem ser afastadas, fixando-se prazo para a realização de novo procedimento licitatório, durante o qual o serviço poderá continuar a ser prestado pelo atual contratado²⁹.

Nesta esteira de raciocínio e atentando aos impactos das decisões proferidas a respeito de eventual nulidade de contratações públicas, tem sido trabalhados os julgados pelo TCE-RJ para resguardar direitos dos jurisdicionados, dos contratantes e dos próprios atores responsáveis pela gestão pública no cenário em que a complexificação da vida nutre o enquadramento de riscos e consequências dos atos administrativos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, os objetivos traçados para elaboração deste trabalho foram alcançados na medida em que os achados na jurisprudência do TCE-RJ indicam que a Corte de Contas tem aplicado as disposições da Lei 14.133/2021, bem como os critérios de interpretação inseridos no Decreto-lei nº 4.567/1942.

Na mesma medida a hipótese inicial levantada supunha um novo sentido para a interpretação do princípio da supremacia do interesse público, de modo que esta interpretação tem sido

29 BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Processo TCE-RJ nº 219.907-4/2014. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman. Plenário Virtual: 03/10/2022. Rio de Janeiro, 2022 [Trecho do voto vencedor].



reformulada em consonância e no centro das transformações ocorridas no cenário da nova gestão pública. Hipótese que se confirmou diante da análise das ocorrências políticas, legislativas e jurídicas.

A transformação do modelo de atuação estatal por meio da Nova Gestão Pública, as alterações promovidas pelo Decreto nº 9.830/2019 e pelas Leis nº 13.655/2018 e nº 14.133/2021, bem como a nova forma de aplicação da interpretação de consequências dos atos administrativos para o alcance do interesse público, são indicadores relevantes para a percepção de que há uma dimensão conceitual que não pode ser ignorada.

Referimo-nos à dimensão que indica que um conceito, como por exemplo o conceito de nulidade, sofre influência direta da realidade concreta em que manifesta, bem como impacta esta mesma realidade concreta. Os fatos são indicativos reais do *locus* de manifestação destes impactos.

Conclui-se que o direito administrativo também se transformou para elevar suas bases axiológicas ao plano de normatividade constitucional, objetivando integrar os fundamentos de legitimidade do fazer estatal aos direitos fundamentais, bem como aos elementos estruturantes do estado democrático de direito, para conciliar o individual e o coletivo numa espécie de interesse público condicionado em meio à ponderação de valores e princípios.

Quando se observa a análise de um contrato administrativo pelo controle externo não se pode olvidar que, de um lado localiza-se a legalidade e de outro lado a proporcionalidade e a racionalidade. Por razões racionais, portanto, diversas vezes a Corte de Contas aponta que o certame deve ser preservado ou não estariam cumpridos os critérios elencados na lei de licitações e contratos administrativos.

Por outra perspectiva cabe verificar quais os critérios utilizados pelos órgãos de controle para apontar as eventuais consequências da declaração de nulidade de atos e contratos administrativos, visto que estes critérios podem ter sido elaborados mediante definições subjetivas do próprio controlador, de modo



que fortaleçam os argumentos definidores da necessidade da declaração de nulidade.

Concluimos, diante de toda discussão, que os interesses constitucionalmente estabelecidos devem ser promovidos a partir da preservação do interesse público, ou seja, o resultado concreto da atuação estatal por meio da gestão pública e da implementação de Políticas Públicas é capaz de ensejar a realização dos princípios constitucionais. E outra não poderia ser a intenção do intérprete, esteja em cenário administrativo, legislativo, judicial ou de controle.

REFERÊNCIAS

ANADON, Celine Barreto; FERREIRA, Rafael Fonseca. Contribuições hermenêuticas para o desvelamento de um novo paradigma em Direito Administrativo. Revista SJRJ, Rio de Janeiro, v. 21, n. 40, p. 69-91, ago. 2014. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/19bf9070-07db-4c28-b779-26ec5cce7ce4/content>. Acesso em: 24 mai 2025.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o Direito Administrativo. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro, v. 8, nº. 31, 2005. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista31/Revista31_153.pdf. Acesso em: 24 mai 2025.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. – 3ª ed. revista e atualizada - Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. Direito Administrativo: entre justificação e operacionalização. Revista Estudos Institucionais. v. 9, n. 3, p. 774 - 782, set./dez. 2023. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com.br/download>. Acesso em 29 mai 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 24 mai 2025.



BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos artigos 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Boletim de Jurisprudência nº 03. Acórdão Nº 007129/2025-PLENV. Processo TCE-RJ nº 236.969-8/2024. Ementa: REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90024/24 PARA A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTINUADOS DE VARRIÇÃO MANUAL, ROÇADA MECANIZADA, CAPINA MANUAL, LIMPEZA DE BOCA DE LOBO, PINTURA DE MEIO-FIO E SARJETAS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS, NO MUNICÍPIO DE PORTO REAL/RJ, CONSIDERANDO MÃO DE OBRA EXCLUSIVA, INSUMOS, FERRAMENTAS, MATERIAIS, VEÍCULOS E EQUIPAMENTOS PARA EXECUÇÃO DO OBJETO. DECISÃO PLENÁRIA DE 02/12/2024, DE RELATORIA DO CONSELHEIRO-SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA, QUE CONHECEU A REPRESENTAÇÃO, DECLARANDO A PERDA DE OBJETO DA TUTELA PROVISÓRIA PLEITEADA E COMUNICOU OS GESTORES COMPETENTES. ALEGADA PREVENÇÃO EXISTENTE EM RELAÇÃO AO PROCESSO TCE/RJ Nº 234.384-8/24, DE MINHA RELATORIA. PROCESSO QUE TRATA DE DENÚNCIA EM FACE DO MESMO EDITAL DO PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90024/24, DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO REAL. DECISÃO DE 21/02/2025 PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA, COM A PRESERVAÇÃO DA LICITAÇÃO E DOS ATOS SUBSEQUENTES, DENTRE OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INFORMAÇÕES APRESENTADAS QUE PERMITEM AFASTAR APENAS A OCORRÊNCIA DE DETERMINADAS IMPROPRIEDADES AVENTADAS. CONFIRMAÇÃO DA IRREGULARIDADE RELACIONADA À DESCLASSIFICAÇÃO ILEGAL DA EMPRESA CARDEAL GESTÃO EMPRESARIAL E SERVIÇOS LTDA. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DE DOCUMENTOS, EM RESPEITO À LEI Nº 14.133/2021 E À LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO (LEI Nº 12.527/2011). APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE PELA IRREGULARIDADE VERIFICADA. CONTRATOS DECORRENTES DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 90024/24 JÁ CELEBRADOS. ARTS. 20 E 21 DA LINDB. NECESSIDADE DE CONSIDERAR AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA DECISÃO DESTE TRIBUNAL. ANULAÇÃO DO CERTAME QUE NÃO SE REVELA MEDIDA QUE MELHOR ATENDERIA AO INTERESSE PÚBLICO. UTILIZAÇÃO DOS CRITÉRIOS



PRESENTES NO ART. 147 DA LEI Nº 14.133/2021. JUÍZO DE PROPORCIONALIDADE. PRESERVAÇÃO DA LICITAÇÃO E DOS ATOS SUBSEQUENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO, SEM DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO CERTAME E DAS CONTRATAÇÕES DELE DECORRENTES. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO MUNICIPAL COM DETERMINAÇÕES. INAUGURAÇÃO DE CONTRADITÓRIO, MEDIANTE NOTIFICAÇÃO AOS APONTADOS GESTORES RESPONSÁVEIS QUE DERAM CAUSA À IRREGULARIDADE VERIFICADA. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO E À EMPRESA CONTRATADA. CIÊNCIA AO REPRESENTANTE. ANEXAÇÃO DO PROCESSO TCE/RJ Nº 234.384-8/24 AO PRESENTE EXPEDIENTE. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman. 17/03/2025. Rio de Janeiro, Ano 06, Número 03, p. 02, 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Processo TCE-RJ nº 219.907-4/2014. Ementa: Processo administrativo de Controle Externo. Contrato de Permissão de serviço público de transporte coletivo por ônibus. Pronúncia imediata de nulidade que causaria severos riscos à coletividade, em razão de potencial de descontinuidade na prestação de serviço público essencial. Eficácia prospectiva da declaração de ilegalidade, realizando-se novo procedimento licitatório para delegação negocial do serviço. Proteção à segurança jurídica e redução de impactos aos usuários do serviço. Declaração de ilegalidade do Termo de Permissão. Determinações. Fixação de regime de transição. Comunicação. Relatora: Conselheira Marianna Montebello Willeman. Plenário Virtual: 03/10/2022. Rio de Janeiro, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Processo TCE-RJ nº 239582-4/2019. Ementa: Representação. Pregão Presencial. Serviços de fornecimento, licenciamento e locação de sistema integrado de gestão pública. Procedência parcial em decisão pretérita. Edital declarado ilegal. Não acolhimento das razões de defesa. Desnecessidade de nova apenação. Determinação para realização de novo certame. Cominação de astreintes. Determinação para realização de novo certame. Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo. Instauração de Tomada de Contas Especial. Determinações. Relator: Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento. 17/11/2021. Rio de Janeiro, 2021.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília (DF): Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 10 abr 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública. 2000. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/81RefGerenc1995-INA.pdf>. Acesso em: 10 abr 2025.

GAULEJAC, Vincent de. Gestão como doença social: ideologia, poder gerencialista



e fragmentação social. Aparecida-SP: Ideias & Letras, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo; SILVA, Natalia de Sousa da. O regime de nulidades dos contratos administrativos na Lei nº 14.133/21. In: Direito Público contemporâneo: a nova LINDB e as novas leis de Licitações e Contratos Administrativos e de Improbidade Administrativa. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2023. p. 337-353.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. Art. 21 da LINDB – Indicando consequências e regularizando atos e negócios. In: Revista de Direito Administrativo - Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 43-61, nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77649/74312>. Acesso em: 16 mai 2025.

MENDONÇA, José Vicente Santos. Direito constitucional econômico: a intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PEIXOTO, Fábio Carvalho de Alvarenga. Repensando o repensamento do “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”: uma reabertura do debate, no plano da pré-compreensão jurídica. Revista Digital de Direito Administrativo, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 01–24, 2024. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v11i2p01-24. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/220139..> Acesso em: 26 mai 2025.

SARMENTO, Daniel. Interesses públicos vs. Interesses privados na perspectiva da teoria e da filosofia constitucional. In: SARMENTO, Daniel (org.). Interesses públicos vs. Interesses privado: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SILVA, Suzana Tavares da. O princípio fundamental da eficiência. III Encontro de Professores de Direito Público. Porto, 30 de janeiro de 2009. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/12441/1/O%20princ%20adp%20da%20efici%20aancia.pdf>. Acesso em 24 mai 2025.

TUMA, Eduardo (org.). Função social, competência, ESG e governança: estudos de casos a partir do TCM-SP de acordo com a Lei n. 14.133, de 2021 (nova Lei de Licitações e Contratos Públicos) / coordenação Eduardo Tuma. – 1. ed. – São Paulo: Almedina, 2023.



Panorama das Compras Públicas Sustentáveis nos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul: Desafios para o alcance da meta 12.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Por Cristiane Pereira dos Santos¹

Por Alberto de Barros Aguirre²

Por José Carlos de Jesus Lopes³

RESUMO

No Brasil, as compras públicas representam aproximadamente 12% do produto interno bruto, conferindo-lhes um papel crucial no desenvolvimento sustentável e estabelecendo-as como fator contributivo para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente com a meta 12.7, que visa promover práticas de compras públicas sustentáveis. Considerando o objetivo de promover o desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas, o presente artigo investiga a existência e a transparência de planos de logística sustentável nos Municípios do Mato Grosso do Sul, bem como a aplicação dos critérios de sustentabilidade previstos na legislação. A metodologia adotada combina uma revisão bibliográfica sobre desenvolvimento sustentável e compras governamentais com um levantamento documental nos websites oficiais dos órgãos públicos. Os resultados da pesquisa indicam que a amostra analisada não possui um instrumento de governança específico para fomentar práticas de sustentabilidade, e que a inclusão dos critérios definidos na legislação de licitações ainda está em fase inicial. Espera-se que este estudo impulse aprimoramentos contínuos nos mecanismos de governança das compras públicas, particularmente em Municípios de menor porte e com limitada capacitação de seus servidores.

¹ Mestra em Administração Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Especialista em Educação, Pobreza e Desigualdade Social pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

² Pós-doutor em Logística pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo; Doutor em Logística em Engenharia de Minas pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo; Mestre em Logística em Engenharia de Minas pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

³ Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento, pela Universidade Federal do Paraná; Mestre em Teoria Econômica, pela Universidade Estadual de Maringá.



Adicionalmente, almeja-se que os achados apoiem as iniciativas de conscientização, capacitação e fiscalização conduzidas pelos Tribunais de Contas.

Palavras-Chave: Compras Públicas Sustentáveis; Governança Pública; Municípios; Meta 12.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

RESUMEN

En Brasil, las compras públicas representan aproximadamente el 12% del producto interior bruto, otorgándoles un papel crucial en el desarrollo sostenible y estableciéndolas como un factor que contribuye al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente con la meta 12.7, que busca promover prácticas de compras públicas sostenibles. Considerando el objetivo de impulsar el desarrollo nacional sostenible a través de la contratación pública, el presente artículo investiga la existencia y la transparencia de planes de logística sostenible en los municipios de Mato Grosso do Sul, así como la aplicación de los criterios de sostenibilidad previstos en la legislación. La metodología adoptada combina una revisión bibliográfica sobre desarrollo sostenible y compras gubernamentales con un estudio documental en las páginas web oficiales de los organismos públicos. Los resultados de la investigación indican que la muestra analizada carece de un instrumento de gobernanza específico para fomentar prácticas de sostenibilidad, y que la inclusión de los criterios definidos en la legislación de licitaciones aún se encuentra en una fase inicial. Se espera que este estudio impulse mejoras continuas en los mecanismos de gobernanza de las compras públicas, particularmente en municipios de menor tamaño y con limitada capacitación de sus funcionarios. Adicionalmente, se aspira a que los hallazgos apoyen las iniciativas de concienciación, capacitación y fiscalización llevadas a cabo por los Tribunales de Cuentas.



Palabras Clave: Compras Públicas Sostenibles; Gobernanza Pública; Municipios; Meta 12.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

INTRODUÇÃO

A utilização dos recursos naturais tem preocupado a comunidade internacional que constatou uma crise global que envolve mudanças climáticas, perda de biodiversidade e poluição⁴. O aumento da população, o prolongamento da expectativa de vida e o local de residência são fatores que acentuam a extração dos recursos naturais. De 1994 a 2024, a população mundial cresceu de 5,6 para 8,1 bilhões, a expectativa de vida aumentou de 64,5 para 73,7 anos e os residentes em áreas urbanas aumentaram de 44% para 58%⁵.

Em 2022⁶, o Brasil chegou a 203,1 milhões de habitantes, com a concentração de 61% da população em áreas urbanas e previsão de aumentar para 212,6 milhões em 2024⁷; de 2000 a 2023, a expectativa de vida dos brasileiros aumentou de 71,1 para 76,4 anos⁸.

Os entes estatais são confrontados com demandas cada vez maiores, especialmente aquelas relacionadas aos direitos sociais, e seus representantes têm o dever de atendê-las com recursos financeiros restritos e em conformidade com regras formais e obrigatórias, sem perder de vista a responsabilidade socioambiental. Nesse cenário, o gestor público precisa equilibrar a prioridade do interesse público com a oportunidade de empregar o poder de compra do Estado para fomentar o desenvolvimento nacional sustentável.

4 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Sections. In: LEE, H.; ROMERO, J. (ed.). Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. [S. l.]: IPCC, 2023. p. 35-115. Disponível em: <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>. Acesso em: 26 dez. 2024.

5 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. População mundial chegará a 9,9 bilhões em 2054. 2024. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/04/1830966>. Acesso em: 26 dez. 2024.

6 Último Censo Demográfico realizado no Brasil.

7 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões. 2023. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2024/POP2024_20241230.pdf. Acesso em: 28 dez. 2024.

8 Id. Em 2023, expectativa de vida chega aos 76,4 anos e supera patamar pré-pandemia. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41984-em-2023-expectativa-de-vida-chega-aos-76-4-anos-e-supera-patamar-pre-pandemia>. Acesso em: 20 dez. 2024.



A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, em uma estrutura tripartite, indissolúvel e sem hierarquia entre os entes. Nesse arranjo, a Constituição Federal estabelece a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, assegurando a cada esfera a autonomia para regulamentar, planejar e realizar suas respectivas compras⁹.

O direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra reflexo na Lei n. 14.133, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), que estabelece a promoção do desenvolvimento nacional sustentável como princípio orientador da aplicação dos recursos públicos e objetivo a ser alcançado no processo licitatório¹⁰. O desenvolvimento sustentável almejado pela legislação brasileira se alinha à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU), composta por 17 objetivos, distribuídos em 169 metas, destinadas à concretização de direitos humanos basilares¹¹.

Entre as metas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, a 12.7, que visa promover práticas de compras públicas sustentáveis, de acordo com as políticas e prioridades nacionais¹², destinou-se aos gestores da *res publica*, responsáveis por planejar, coordenar e implementar políticas públicas e projetos promotores do desenvolvimento sustentável. As contratações públicas assumem um papel estratégico nas organizações.

A partir da NLLC, os entes públicos passaram a expedir regulamentos instrumentalizados por decretos, instruções normativas e portarias destinadas à orientação dos agentes responsáveis pelas contratações públicas. As normas legais e infralegais possibilitaram que editais de licitação abarcassem critérios de sustentabilidade ambiental, social e econômico.

9 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: [s. n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2024.

10 Id. Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: [s. n.], 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

11 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. [S. l.]: [s. n.], 2015. (A/RES/70/1). Disponível em: <https://docs.un.org/es/A/RES/70/1>. Acesso em: 14 dez. 2024.

12 Ibid.



Ao assumir a vanguarda na regulamentação da aplicação da nova lei de licitações, o Governo Federal emitiu regramentos que, como boa prática administrativa, servem de parâmetro ou podem ser adotados pelos demais entes estatais. É o caso da Portaria SEGES/ME n. 8.678, que trata da governança das contratações públicas; a norma Federal possibilitou que os demais órgãos e entidades públicas observassem suas disposições, conduta que corrobora com a padronização dos atos e com a eficiência e eficácia na prática administrativa¹³.

O sucesso do plano de ação global para a proteção do planeta e a prosperidade humana está intrinsecamente ligado ao alcance das metas universais dos ODS. Essa é uma tarefa que exige de todos os aderentes da Agenda 2030 – povos e nações – tanto o enfrentamento de desafios quanto o aproveitamento inteligente das oportunidades que surgem ao longo do caminho. Enxergar o desenvolvimento sustentável como uma fonte de oportunidades é, sem dúvida, um motor para aprimorar a gestão pública e, conseqüentemente, garantir melhores condições de vida para comunidades em todos os níveis.

Neste contexto, a pesquisa se justifica pela relevância e atualidade do tema compras públicas que, ao movimentarem grandes volumes de recursos públicos, podem ser canalizadas para a implementação de políticas públicas desenvolvimentistas. Adiciona-se, como fator de relevância, o apelo global para que os processos de compras contemplem critérios que promovam o desenvolvimento sustentável¹⁴.

Ante a necessidade de conhecer as realidades das instituições públicas, fator imprescindível ao planejamento e implementação de estratégias que favoreçam o desenvolvimento sustentável, este artigo tem o objetivo de analisar se os Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul possuem planos de logística sustentável publicados em seus sites oficiais e se as contratações

13 BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital. Secretaria de Gestão. Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 19 de julho de 2021. Brasília, DF: [s. n.], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 15 fev. 2025.

14 OLIVEIRA, B. C. S. C. M. de; SANTOS, L. M. L. dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. Revista de Administração Pública, v. 49, n. 1, p. 189–206, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121833>. Acesso em: 14 dez. 2024.



públicas observam os critérios de sustentabilidade previstos na NLLC.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-NORMATIVA

2.1. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A globalização alterou os padrões de concorrência internacional, concentrando capitais, reformulando processos produtivos, aumentando a competição por mercados internacionais, aprimorando o setor de serviços e redefinindo os papéis e funções do Estado. Um dos desafios da expansão do capitalismo foi a substituição do *Welfare State*, também conhecido como Estado assistencial, pelo Estado-Mínimo¹⁵, ¹⁶, ¹⁷.

No Brasil, o impacto da globalização se acentuou nos anos 90 do século passado, com a reforma administrativa que reduziu o aparelho estatal e substituiu o modelo da administração pública burocrática para o gerencial, este voltado ao aperfeiçoamento da gestão pública, à descentralização, à melhora da qualidade dos serviços e à produção para o mercado¹⁸.

Em um cenário de transformações e novas perspectivas, o desenvolvimento econômico revela uma relação complexa e, por vezes, contrastante com a sustentabilidade, demandando uma análise crítica de suas prioridades. Os autores Soares e Souza argumentam que o modelo global de consumo atingiu um ponto de insustentabilidade para a existência humana, questionando a própria noção de progresso quando centrado exclusivamente na esfera econômica. Para os autores, o estabelecimento de um equilíbrio dinâmico entre produção e consumo está intrinsecamente ligado a

15 CARVALHO, E. J. G. de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. *Educação & Sociedade*, v. 30, n. 109, p. 1139–1166, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400011>. Acesso em: 20 fev. 2025.

16 CARVALHO NETO, A. M. de. O Estado Concorrencial e as mudanças na natureza do trabalho no setor público. *Revista De Administração Contemporânea*, v. 1, n. 2, p. 24–35, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65551997000200003>. Acesso em: 20 fev. 2025.

17 CORTEZ, R. de P. S. Globalização e proteção social nos países desenvolvidos: uma análise da literatura. *Revista De Sociologia E Política*, v. 16, n. 31, p. 161–176, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200012>. Acesso em: 20 fev. 2025.

18 BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 73, b, p. 180–219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 20 fev. 2025.



fatores culturais, especialmente nas nações desenvolvidas¹⁹.

A sustentabilidade se configura como a busca por uma coexistência harmoniosa entre a humanidade e o meio ambiente. A projeção de um futuro com qualidade de vida satisfatória depende fundamentalmente da manutenção de um equilíbrio dinâmico entre as atividades humanas e a utilização consciente dos recursos naturais, abrangendo as perspectivas ecológica, social e econômica²⁰.

A dimensão ecológica engloba a gestão dos recursos naturais, o consumo energético e o enfrentamento do aquecimento global, demandando a implementação de estratégias eficazes para mitigar os impactos ambientais. A dimensão social concerne à saúde, segurança e bem-estar social. Por sua vez, a dimensão econômica vincula-se à solidez financeira das organizações, na medida em que a otimização de lucros e a redução de custos se tornam elementos cruciais à oferta de benefícios sociais²¹.

Além do conceito do *triple bottom line* proposto por John Elkington, o desenvolvimento sustentável exige estruturas de governança que considerem outras dimensões, como a cultural, política, tecnológica, ética e territorial^{22, 23}.

Diante da complexa interdependência entre o crescimento do consumo e o desenvolvimento sustentável, o século XX testemunhou a realização de diversas convenções internacionais com o objetivo de deliberar sobre a sustentabilidade. Destacam-se, entre elas, os encontros de Estocolmo, Rio de Janeiro e Joanesburgo,

19 SOARES, J. A. R.; SOUZA, É. R. de. Uma reflexão sobre desenvolvimento e sustentabilidade: quando o bem-estar social se torna sinônimo de consumo. *PerCursos*, v. 19, n. 41, p. 08–27, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5965/1984724619412018008>. Acesso em: 20 fev. 2025.

20 LINDHOLM, O.; GREATORX, J. M.; PARUCH, A. M. Comparison of methods for calculation of sustainability indices for alternative sewerage systems: theoretical and practical considerations. *Ecological Indicators*, v. 7, n. 1, p. 71–78, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2005.10.002>. Acesso em: 26 jan. 2025.

21 AZAPAGIC, A. Developing a framework for sustainable development indicators for the mining and minerals industry. *Journal of Cleaner Production*, v. 12, n. 6, p. 639–662, 2004.

22 MESSIAS, F. B.; NASCIMENTO, E. P. do; SILVA, C. F. e. A economia criativa na arena da sustentabilidade. *PosFAUUSP*, v. 27, n. 50, e161954, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.posfau.2020.161954>. Acesso em: 15 jan. 2025.

23 SILVA, A. S. da; SOUZA, J. G. de; LEAL, A. C. Qualidade de vida e meio ambiente: experiência de consolidação de indicadores de sustentabilidade no espaço urbano. *Sustentabilidade em Debate*, v. 3, n. 2, p. 177–195, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v3n2.2012.8133>. Acesso em: 20 fev. 2025.



realizados, respectivamente nos anos de 1972, 1992 e 2002²⁴, ²⁵, ²⁶. As convenções internacionais representam instrumentos de regulação da conduta humana no âmbito global²⁷.

A Conferência sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, Suécia, marcou a aprovação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), direcionado ao desenvolvimento de programas de proteção ambiental em escala internacional. No Rio de Janeiro, Brasil, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, coincidiu com a promulgação de uma Carta Constitucional que conferiu destaque à salvaguarda dos direitos ambientais e fundamentais. Em Joanesburgo, África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável avaliou o progresso alcançado desde a conferência do Rio de Janeiro e estabeleceu estratégias para o avanço da sustentabilidade²⁸, ²⁹, ³⁰.

Em setembro de 2000, líderes globais, incluindo 147 Chefes de Estado e de Governo, representando 191 nações preocupadas com o futuro do planeta, aprovaram nos Estados Unidos da América a Declaração do Milênio das Nações Unidas³¹. O documento seminal estabeleceu as Metas de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), nas quais a ONU reafirmou o compromisso com a erradicação da pobreza e a autonomia feminina, a redução da mortalidade infantil, o combate a doenças, a sustentabilidade ambiental e o fomento de

24 GUIMARÃES, R.; FONTOURA, Y. Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. Cadernos EBAPE.BR, v. 10, n. 3, p. 508–532, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000300004>. Acesso em: 20 fev. 2025.

25 RIBEIRO, W. C. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. Estudos Avançados, v. 24, n. 68, p. 69–80, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100008>. Acesso em: 4 jan. 2025.

26 TABARIN, C. S. Desenvolvimento urbano sustentável na agenda internacional. Revista de Geografia, v. 10, n. 1, p. 1–16, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/2236-837X.2020.v10.18083>. Acesso em: 20 fev. 2025.

27 RIBEIRO, ref. 21.

28 DERNBACH, J. C. Achieving Sustainable Development: The Centrality and Multiple Facets of Integrated Decisionmaking. Indiana Journal of Global Legal Studies, v. 10, n. 1, p. 247–285, 2003. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgl/vol10/iss1/10>. Acesso em: 4 jan. 2025.

29 MODENA, C. A.; BRANCHER, D. S. A formação do Direito Ambiental a partir das Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro. Revista Da Faculdade De Direito Da UFG, v. 36, n. 01, p. 143–160, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rfd.v36i01.16408>. Acesso em: 15 jan. 2025.

30 OLIVEIRA, J. A. P. de. “Rio +20: what we can learn from the process and what is missing”. Cadernos EBAPE.BR, v. 10, n. 3, p. 492–507, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000300003>. Acesso em: 20 fev. 2025.

31 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Milênio. 2000. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/declaracao-do-milenio>. Acesso em: 20 fev. 2025.

parcerias globais^{32, 33}.

Dando continuidade ao esforço global para a construção de um planeta mais equilibrado, em 2015, os 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas firmaram o compromisso de adotar medidas concretas para erradicar a pobreza extrema e a fome, universalizar a educação de qualidade, proteger o meio ambiente e promover sociedades pacíficas e inclusivas até o ano de 2030³⁴. Conhecida como Agenda 2030, este plano de ação abrangente foi estruturado em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), desdobrados em 169 metas específicas, visando contribuir para a melhoria do planeta nas dimensões ecológica, social e econômica.

Embora o conceito de sustentabilidade tenha ganhado proeminência a partir do relatório “*The Limits to Growth*” (1972), elaborado por pesquisadores do Instituto de Tecnologia de Massachusetts³⁵, foram as iniciativas da Organização das Nações Unidas (ONU) que verdadeiramente catalisaram sua internacionalização e a disseminação de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável em escala global.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável representou um marco. Ao transformar aspirações de consumo e desenvolvimento sustentáveis em objetivos concretos, ela consolidou o consenso de que a sustentabilidade exige uma união de esforços sem precedentes entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento³⁶. Essa colaboração é fundamental para concretizar benefícios que transcendem as dimensões sociais, econômicas e ambientais, impactando positivamente as gerações atuais e futuras.

Entretanto, essa jornada não é isenta de complexidades.

32 MIBIELLI, P.; BARCELLOS, F. C. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM): uma avaliação crítica. *Sustentabilidade em Debate*, v. 5, n. 3, p. 222–244, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v5n3.2014.11176>. Acesso em: 4 jan. 2025.

33 SARDENBERG, R. M. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 347–367, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100023>. Acesso em: 4 jan. 2025.

34 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, ref. 8.

35 MELO, P. T. N. B. de; SALLES, H. K. de; VAN BELLEN, H. M. Quadro institucional para o desenvolvimento sustentável: o papel dos países em desenvolvimento com base na análise crítica do discurso da Rio+20. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 10, n. 3, p. 701–720, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000300013>. Acesso em: 4 jan. 2025.

36 GOMES, M. F.; FERREIRA, L. J. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. *Direito E Desenvolvimento*, v. 9, n. 2, p. 155–178, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoeddesenvolvimento.v9i2.667>. Acesso em: 26 fev. 2025.



A disparidade entre o elevado padrão de consumo dos países desenvolvidos e a menor capacidade de produção sustentável das nações em desenvolvimento emerge como um fator crítico e incontornável no planejamento e na execução de políticas de sustentabilidade³⁷.

A efetividade das ações globais dependerá da capacidade de equilibrar essas realidades distintas, promovendo uma transição justa e equitativa. Isso implica repensar modelos econômicos, incentivar a transferência de tecnologia e garantir que o ônus da transição para um futuro mais sustentável seja compartilhado de forma proporcional e solidária entre as nações.

Bobbio conceitua dicotomia como dois termos que podem ser definidos de forma independente, ou que apenas um deles recebe uma designação e o outro ganha conotação negativa em oposição ao implicitamente valorizado, a exemplo de “público” e “privado” ou “direita” e “esquerda”; termos dicotômicos podem ser relacionados ou interdependentes³⁸.

O consumo desenfreado, que tem como consequências a degradação ambiental, a perda da biodiversidade e a escassez de recursos, se opõe ao almejado desenvolvimento sustentável. Na seara da sustentabilidade, a dicotomia entre os termos “predatório” e “sustentável” ilustram de maneira poderosa a escolha fundamental que a sociedade enfrenta. Embora representem abordagens opostas ao uso de recursos, a transição de um modelo predatório para um sustentável implica uma relação de transformação e substituição.

O modelo de desenvolvimento predatório, caracterizado pela exploração excessiva e pela falta de consideração pelos limites ambientais, inevitavelmente leva à degradação e à escassez. Em contrapartida, o desenvolvimento sustentável propõe um caminho que busca conciliar o progresso econômico e social com a preservação ambiental e o uso responsável dos recursos, garantindo sua disponibilidade para as gerações futuras.

37 MELO; SALLES; VAN BELLEN, ref. 31.

38 BOBBIO, N. Estado, governo, sociedade: fragmentos de um dicionário político. 24. ed. Paz e Terra, 2020.

2.2. COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS

Os reflexos da pobreza, da degradação ambiental e da crise climática mundial, assim como o dever de o Estado assegurar direitos sociais, fizeram com que entre os ODS figurasse a meta 12.7, que visa promover práticas de compras públicas sustentáveis³⁹. Apesar de os ODS terem o ano de 2030 como prazo final, a promoção das compras públicas sustentáveis ficou atrelada às políticas e prioridades dos países, que deveriam buscar meios para sua efetivação.

Na União Europeia, as contratações públicas são regidas por diretivas que estabelecem procedimentos e princípios, notadamente os da igualdade de tratamento, da não discriminação e da transparência. Destacam-se as Diretivas 2014/23/UE, que trata dos procedimentos relativos à adjudicação de contratos de concessão, a 2014/24/UE, que trata dos contratos públicos e a 2014/25/UE, relativa aos contratos públicos das entidades que operam nos setores de água, energia, transportes e serviços postais⁴⁰.

No âmbito da sustentabilidade, a Diretiva 2014/24/UE preconiza que as especificações técnicas dos objetos licitados fomentem a ampla concorrência e a consecução de objetivos de sustentabilidade. As propostas dos concorrentes devem promover o desenvolvimento sustentável mediante critérios de desempenho ligados ao ciclo de vida e à sustentabilidade do processo produtivo de bens, serviços e obras⁴¹.

Nos Estados Unidos da América, a regulamentação das compras públicas se dá, principalmente, por ordens executivas. Em 2015, o Presidente Obama emitiu a Ordem Executiva (OE) 13693, “Planejamento para a Sustentabilidade Federal na Próxima Década”, que estabelece diretrizes para aprimorar o desempenho ambiental

39 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, ref. 8.

40 UNIÃO EUROPEIA. Contratos Públicos. 2014. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=oj:JOL_2014_094_R_0065_01. Acesso em: 15 dez. 2024.

41 Id. Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>. Acesso em: 15 dez. 2024.



e a sustentabilidade federal, com metas de redução de emissões de gases de efeito estufa e para a cadeia de suprimentos federal até 2025. A OE 13693 determinou que os chefes das agências públicas priorizassem contratações sustentáveis, integrando fatores de desempenho ambiental e de sustentabilidade no planejamento, adjudicação e execução de contratos⁴².

As agências estatais norte-americanas elaboram planos anuais de sustentabilidade, denominados Plano Estratégico de Desempenho de Sustentabilidade, que são acompanhados e revisados pelo órgão incumbido pela liderança da política de sustentabilidade⁴³.

No Brasil, em 2024 o Produto Interno Bruto (PIB) alcançou R\$ 11,7 trilhões, evidenciando a magnitude dos recursos públicos empregados na aquisição de bens e na execução de serviços e obras⁴⁴. De acordo com o Painel de Compras do Governo Federal, as compras homologadas nos exercícios de 2023 e 2024 atingiram, respectivamente, R\$ 171,4 bilhões e R\$ 158,7 bilhões⁴⁵. As contratações públicas representam 12% do PIB nacional⁴⁶.

No cenário em que bilhões de reais são movimentados em contratos públicos, o planejamento estratégico das compras e a adoção de critérios de sustentabilidade são medidas essenciais. Essa abordagem não só garante a observância do princípio e do objetivo do desenvolvimento nacional sustentável, mas também impulsiona diretamente o alcance da meta 12.7 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A sustentabilidade vai muito além do aspecto ambiental. A Constituição Federal do Brasil já delineava essa perspectiva holística ao assegurar que políticas públicas em áreas vitais como

42 OBAMA, B. H. Executive Order 13693: Planning for Federal Sustainability in the Next Decade. The White House. Arquivos, 2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/19/executive-order-planning-federal-sustainability-next-decade>. Acesso em: 15 dez. 2024.

43 AMÁLIA, R. et al. Enhancing the legal framework for sustainable public procurement: A comprehensive sustainable development plan for Indonesia. UUM Journal of Legal Studies, v. 15, n. 2, p. 505-527, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.32890/uujms2024.15.2.5>. Acesso em: 26 jan. 2025.

44 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto - PIB. IBGE Explica, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/ PIB.php>. Acesso em: 21 mar. 2025.

45 BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Painel de Compras do Governo Federal. 2025. Disponível em: <https://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>. Acesso em: 21 mar. 2025.

46 Id. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. O que a Gestão faz por você? Moderniza as compras públicas com eficiência, tecnologia, transparência e economia. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/o-que-a-gestao-faz-por-voce-moderniza-as-compras-publicas-com-eficiencia-tecnologia-transparencia-e-economia>. Acesso em: 21 mar. 2025.

educação, saúde, assistência social e cultura convergissem para a promoção do desenvolvimento socioeconômico. O objetivo maior é a redução da vulnerabilidade de famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, demonstrando uma preocupação intrínseca com a dimensão social da sustentabilidade e a construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

Com a Lei n. 14.133, o desenvolvimento nacional sustentável foi elevado à categoria de princípio e objetivo fundamental do processo licitatório. A mudança legislativa pacificou a responsabilidade da alta administração pela governança das contratações públicas, impondo exigências significativas. A nova lei não só incentiva, mas obriga a incorporação de critérios sustentáveis, da fase de planejamento à execução dos contratos, tornando as compras públicas um instrumento poderoso para a concretização dos ODS e para a promoção de um desenvolvimento verdadeiramente equilibrado nas dimensões ambiental, social e econômica.

No âmbito ambiental, a legislação priorizou a avaliação do impacto ambiental, a elaboração de estudos socioambientais, o licenciamento ambiental e a concessão de margem de preferência para bens reciclados, recicláveis ou biodegradáveis. Na esfera social, a norma introduziu a possibilidade de preferência, em caso de empate, para empresas que implementem ações de equidade de gênero no ambiente de trabalho, além de permitir a exigência de um percentual mínimo de mão de obra feminina vítima de violência doméstica e de egressos do sistema prisional, bem como a garantia de acessibilidade. No domínio econômico, a lei conferiu tratamento diferenciado e favorecido a microempresas e empresas de pequeno porte⁴⁷.

O tratamento diferenciado e favorecido destinado às microempresas e empresas de pequeno porte configura uma política nacional, com diretrizes estabelecidas por lei de aplicação cogente em todo o território nacional. Normativos federais classificam a promoção desse tratamento como uma diretriz fundamental da governança das contratações públicas e da governança transversal,

47 BRASIL, ref. 7.



aliada aos eixos ambiental, social e corporativo^{48, 49, 50}.

Atendendo à exigência legal de que a alta administração implementasse processos e estruturas para o desenvolvimento nacional sustentável, o Ministério da Economia editou a Portaria Seges/ME n. 8.678. A normativa definiu diretrizes compulsórias de governança das contratações públicas para a administração pública federal, tornando-as facultativas para os demais entes federativos em contratações financiadas por transferências voluntárias da União.

Entre os instrumentos de governança definidos pelo Governo Federal, sobressaem o Plano Diretor de Logística Sustentável (PLS) e o Plano de Contratações Anual (PCA). Além de serem fundamentais à gestão estratégica das aquisições sustentáveis e à otimização das contratações, esses documentos devem ser elaborados em harmonia com o planejamento estratégico institucional e com as leis orçamentárias⁵¹.

A elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável foi originalmente normatizada em 2012, por meio da Instrução Normativa n. 10, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para atender ao Decreto Federal n. 7.746/2012. A norma ministerial nominou o instrumento de governança a ser utilizado no âmbito da Administração Pública Federal para o planejamento e consecução das compras e contratações sustentáveis⁵².

Em 2024, o Governo Federal revisou o modelo de referência para elaboração, execução, monitoramento e avaliação do PLS. O Caderno de Logística foi estruturado com base teórico-normativa, diretrizes metodológicas e modelos de referência para a elaboração e implementação do PLS, o estabelecimento de metas e planos de

48 Id., Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

49 Id., ref. 9.

50 Id. Decreto n. 11.993, de 16 de abril de 2024, Institui a Política Nacional de Desenvolvimento das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11993.htm. Acesso em: 15 fev. 2025.

51 Id., ref. 9.

52 Id. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa n. 10, de 12 de novembro de 2012. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acesso em: 26 jan. 2025.



ação e a avaliação de desempenho⁵³.

Apesar de o Governo Federal ter adotado a terminologia “Plano Diretor de Logística Sustentável” para designar o instrumento de governança das contratações públicas, os demais entes federativos possuem autonomia para inovar na sua nomenclatura e estrutura, desde que a finalidade almejada pela legislação seja integralmente observada.

3. METODOLOGIA

Trata-se de uma revisão narrativa da literatura sobre compras públicas sustentáveis, realizada de dezembro/2024 a março/2025, nos bancos de dados da Scopus e do Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)⁵⁴, complementada por levantamento documental nos sites oficiais dos órgãos públicos.

As buscas no Portal de Periódicos da CAPES foram realizadas utilizando os termos “compras públicas”, “compras públicas sustentáveis”, “sustentabilidade”, “desenvolvimento sustentável”, “governança pública” e “objetivos do desenvolvimento sustentável”. No Scopus, os termos foram traduzidos para o inglês e, quando pertinente, empregou-se o operador booleano AND. Os critérios de seleção incluíram artigos de acesso aberto, revisados por pares e sem restrição temporal, visando incorporar tanto a produção científica recente quanto trabalhos seminais relevantes.

A revisão narrativa, em contraste com a revisão sistemática tradicional, caracteriza-se por sua abordagem mais flexível, dispensando um protocolo estrito e fontes de busca precisamente definidas. Essa característica confere ao autor uma margem de seleção influenciada por sua percepção subjetiva⁵⁵. Contudo, a revisão narrativa demonstra-se apropriada para fundamentar

53 Id. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Plano Diretor de Logística Sustentável. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/plano-de-gestao-de-logistica-sustentaveis/plano-diretor-logistica-sustentavel-ver1.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2025.

54 Fundação vinculada ao Ministério da Educação (MEC).

55 ROTHER, E. T. Revisão sistemática X revisão narrativa. *Acta Paulista De Enfermagem*, v. 20, n. 2, p. v-vi, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001>. Acesso em: 20 dez. 2024.



artigos que demandam análises e interpretações críticas mais abrangentes, permitindo aos autores compreenderem o estado da arte de um tema específico sob uma perspectiva teórica ou contextual⁵⁶.

Embora a revisão narrativa se distinga pela flexibilidade metodológica, este estudo buscou mitigar potenciais vieses através de um detalhado relato dos procedimentos adotados. As fontes pesquisadas foram integralmente citadas e referenciadas, assegurando a rastreabilidade das informações. Outrossim, a metodologia utilizada para a seleção da amostra, a coleta de dados e suas etapas de tratamento foi explicitamente delineada. Essa abordagem deliberada objetiva fortalecer a credibilidade dos resultados obtidos, dentro das características inerentes a uma revisão narrativa, e oferecer um roteiro claro para futuras investigações.

3.1. SELEÇÃO DA AMOSTRA

O estudo abrangeu os 79 Municípios de Mato Grosso do Sul, Estado situado na Região Centro-Oeste do Brasil e com população estimada de 2.901.895 habitantes para 2024⁵⁷.

Diante de limitações práticas, como as inerentes ao acesso a diferentes plataformas online e ao tempo necessário para a coleta e análise de um volume extenso de dados, tornou-se inviável a investigação da totalidade dos 5.570 Municípios brasileiros. Dessa forma, a opção recaiu sobre o estudo de uma amostra representativa do universo municipal brasileiro⁵⁸, buscando inferências válidas para o contexto nacional.

3.2. COLETA DE DADOS

56 ELIAS, C. S. R. et al. Quando chega o fim? Uma revisão narrativa sobre terminalidade do período escolar para alunos deficientes mentais. *Revista Eletrônica Saúde Mental Álcool e Drogas*, v. 8, n. 1, p. 48-53, 2012. Disponível em: <https://revistas.usp.br/smad/article/view/49594/53669>. Acesso em: 18 dez. 2024.

57 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimativas da População. 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 20 dez. 2024.

58 GIL, A. C. Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 7. ed. Grupo GE, 2022.

A coleta de dados estruturou-se em três etapas. Inicialmente, procedeu-se à análise das normativas federais concernentes à governança, planejamento e sustentabilidade. Esta fase inaugural teve como objetivo primordial identificar os critérios de sustentabilidade aplicáveis às contratações públicas e delimitar a responsabilidade pela implementação do PLS.

O Quadro 1 apresenta uma síntese dos critérios de sustentabilidade previstos na lei de licitações, condensados em palavras-chave estratégicas que foram empregadas na busca eletrônica nos editais de licitação, utilizando as funções “Ctrl+l” (Word) e “Ctrl+f” (PDF).

Quadro 1 – Critérios de sustentabilidade previstos na Lei n. 14.133/2021

Descrição	Dispositivo da lei	Palavra-chave
Tratamento diferenciado e favorecido a microempresas e empresas de pequeno porte.	Art. 4º	"microempresa", "pequeno porte", "exclusiv*", "cota"
Considerar o ciclo de vida do objeto e os custos indiretos na avaliação da proposta mais vantajosa.	Arts. 11, I, 18, VIII, e 34, § 1º	"ciclo de vida"
Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluindo baixo consumo de recursos e logística reversa.	Art. 18, XII	"impacto", "ambient*", "mitigadora", "reversa"
Exigência de percentual mínimo de mão de obra constituída por egressos do sistema prisional e por mulheres vítimas de violência doméstica.	Art. 25, § 9º, I e II	"egresso", "violência"
Margem de preferência para produtos reciclados, recicláveis ou biodegradáveis.	Art. 26, II	"recicl*", "biodegra*"
Disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos gerados pelas obras contratadas.	Art. 45, I	"resíduo", "sólido"



Utilização de produtos, equipamentos e serviços que favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais.	Art. 45, III	"redução", "consumo"
Garantir acessibilidade à pessoa com deficiência em todas as dependências das edificações públicas.	Art. 45, VI	"acessibilidade"
Desenvolvimento de ações de equidade entre mulheres e homens no ambiente de trabalho.	Art. 60, III	"equidade"
Reserva de cargos para pessoas com deficiência, reabilitado da Previdência Social e menor aprendiz.	Art. 62, IV	"deficiência", "reabilitado", "aprendiz"

Fonte: Elaboração própria, a partir da Lei n. 14.133, de 2021.

A segunda etapa da coleta de dados se baseou no art. 8º, § 3º, I, da Lei n. 12.527/2011, que estabelece a obrigatoriedade de ferramentas de pesquisa nos sites oficiais para garantir acesso objetivo, transparente e claro à informação⁵⁹. Alinhada a essa disposição legal, realizou-se uma busca nos websites dos Municípios pesquisados, utilizando os seguintes termos: "PLS", "logística sustentável", "plano de logística sustentável" e "plano diretor de logística*".

Na etapa final, a pesquisa se concentrou nos editais de licitação, buscando os termos listados na coluna "palavra-chave" do Quadro 1. Foram selecionados até 5 documentos por Município, com foco nos maiores valores estimados ou homologados e na representatividade das modalidades concorrência, pregão e diálogo competitivo e dos objetos licitados.

4. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

No quesito elaboração e implementação do Plano Diretor de Logística Sustentável, o estudo revelou que nenhum dos 79

59 BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

Municípios Sul-mato-grossenses disponibiliza em seus sites oficiais o documento que subsidia o planejamento e a especificação do objeto das contratações públicas. Embora 4 Municípios tenham regulamentado o Plano de Contratações Anual (PCA) referenciando seu alinhamento ao PLS, não demonstram a efetiva elaboração deste.

Quanto à aferição da inclusão de critérios de sustentabilidade nos instrumentos convocatórios, constatou-se que 7 Municípios (8,9% da amostra) não possuíam a quantidade mínima de 5 editais de concorrência e/ou pregão disponibilizados. Tal fato indica o descumprimento do dever de publicar os documentos da licitação em seus sites oficiais ou no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), canal obrigatório de divulgação centralizada mantido pelo Governo Federal.

Em 4 Municípios (5,1% da amostra), todos com menos de 20.000 habitantes, nenhuma consulta a editais foi bem-sucedida, mesmo após buscas reiteradas. O acesso à informação é garantia constitucional regulamentada por lei que impõe que os editais de licitação sejam disponibilizados em local de fácil acesso. A transparência pública é indispensável ao controle social, por possibilitar que todo cidadão tenha acesso a informações produzidas pela Administração Pública⁶⁰.

Foram analisados 371 instrumentos convocatórios, sendo 119 de obras, 54 de serviços, incluindo engenharia, e 198 de aquisições de bens permanentes e de consumo. Os objetos mais licitados, em ordem decrescente, foram: obras diversas (pavimentação e drenagem, construção civil e infraestrutura), aquisições de gêneros alimentícios, medicamentos, combustíveis e pneus e transporte de passageiros, que perfizeram o total de 177 editais. A categorização do objeto é relevante para a avaliação da aplicabilidade dos critérios de sustentabilidade.

Não foram encontrados editais de diálogo competitivo. Essa modalidade, inspirada na Diretiva 2004/18/CE e introduzida no ordenamento jurídico brasileiro pela NLLC, visa flexibilizar

60 MÜLLER, A. P. et al. Perception of municipal public transparency: citizens' interest. Research, Society and Development, v. 9, n. 9, e200996835, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i9.6835>. Acesso em: 30 dez. 2024.



os procedimentos licitatórios, permitindo o diálogo entre a Administração Pública e o mercado fornecedor, na busca de soluções para demandas complexas⁶¹.

Apesar da ausência de demonstração da elaboração do PLS pelos Municípios, seus editais incluíram critérios de sustentabilidade da Lei n. 14.133/2021. O Quadro 2 apresenta os critérios comuns a todos os objetos, com os percentuais exigidos nos editais analisados.

Quadro 2 – Critérios de sustentabilidade de aplicação geral

Especificação	Critério inserido no edital?		Quant. editais	% Sim
	Sim	Não		
Reserva de cargos para pessoas com deficiência, reabilitado da Previdência Social e menor aprendiz.	326	45	371	87,87%
Tratamento diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte.	300	71	371	80,86%
Desenvolvimento de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho.	214	157	371	57,68%
Preferência para produtos reciclados, recicláveis ou biodegradáveis.	67	304	371	18,06%
Considerar o ciclo de vida do objeto e os custos indiretos na avaliação da proposta.	54	317	371	14,56%
Possíveis impactos ambientais e medidas mitigadoras, incluindo redução de recursos e logística reversa.	34	337	371	9,16%

61 UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0018>. Acesso em: 15 dez. 2024.



Utilização de produtos, equipamentos e serviços que favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais.	26	345	371	7,01%
Mão de obra constituída por egressos do sistema prisional e por mulheres vítimas de violência doméstica.	5	366	371	1,35%

Fonte: Dados da pesquisa

Dos 8 critérios irrestritos, apenas os 3 primeiros figuram em mais de 55% dos casos analisados; os demais não alcançam 20% dos editais.

A exigência da reserva de cargos para pessoas em situações especiais visa reduzir as desigualdades sociais e promover a autonomia e inclusão no mercado de trabalho. O tratamento diferenciado e favorecido busca, por sua vez, proporcionar o acesso de empresas menores ao mercado das compras públicas, fomentando o desenvolvimento econômico local e regional.

Não obstante a reserva de cargos seja um requisito de habilitação, tornando-a obrigatória nas etapas da licitação e contratação, 12,13% dos editais não requereram a declaração imprescindível à participação no certame. Quanto ao tratamento diferenciado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte, 19,14% dos editais não destinaram itens à participação exclusiva ou não reservaram cotas do objeto para esse segmento.

Consta em 57,68% dos editais que o desenvolvimento de ações de equidade entre mulheres e homens é sopesado na escolha das proponentes. Para que o ODS 5, que almeja a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres se concretize, o poder público deve ser exemplo e exigir que suas contratadas adotem políticas de equidade. Consigna-se que não basta uma lei impor a obrigatoriedade de igualdade salarial entre mulheres e homens quando é sabido que, além do sexismo, o ambiente de trabalho é



permeado pelo racismo, resultando que, enquanto mulheres ganham 20,7% menos que os homens na mesma função, mulheres negras podem receber até 50,2% da remuneração de homens brancos⁶².

O resultado mais crítico aponta que apenas 1,35% dos editais impõem que parcela da mão de obra da contratada seja composta por egressos do sistema prisional e de vítimas de violência doméstica. A violência doméstica, resultante da naturalização da desigualdade de gênero, deve ser combatida com a conquista da independência financeira pela mulher⁶³, o que se alinha à meta 5.2 dos ODS, que visa eliminar todas as formas de violência contra as mulheres.

Ao analisar separadamente os critérios aplicáveis às contratações de obras e de aquisições de bens, itens quantitativamente mais expressivos na amostra estudada, a situação encontrada é a retratada no Quadro 3.

Quadro 3 – Critérios de sustentabilidade aplicáveis a obras e aquisições

I. Obras	Critério inserido no edital?		Quant. editais	%
	Sim	Não		
Disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos.	37	82	119	31,09%
Acessibilidade para pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida.	30	89	119	25,21%
Utilização de produtos, equipamentos e serviços que favoreçam a redução do consumo de energia e de recursos naturais	12	107	119	10,08%

62 BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Desigualdade racial persiste no mercado de trabalho brasileiro. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Novembro/desigualdade-racial-persiste-no-mercado-de-trabalho-brasileiro>. Acesso em: 15 fev. 2025.

63 GUEDES, R. N.; FONSECA, R. M. G. S. A autonomia como necessidade estruturante para o enfrentamento da violência de gênero. Revista da Escola de Enfermagem da USP, v. 45, Esp. 2, p. 1731-1735, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reeusp/a/HgPw4p8bzGtsMYGNxFMFZNw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2025.

II. Bens	Critério inserido no edital?		Quant. editais	%
	Sim	Não		Sim
Margem de preferência para produtos reciclados, recicláveis ou biodegradáveis.	27	171	198	13,64%
Considerar o ciclo de vida do objeto e os custos indiretos na avaliação da proposta mais vantajosa para a Administração.	27	171	198	13,64%
Descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluindo baixo consumo de recursos e logística reversa.	19	179	198	9,60%

Fonte: Dados da pesquisa

A análise das licitações de obras revela significativas lacunas na incorporação de critérios de sustentabilidade. Enquanto 31,09% dos editais abordaram a correta destinação dos resíduos sólidos, um número ainda menor, 10,08%, tratou da utilização de materiais que favorecem o equilíbrio ambiental. A promoção da acessibilidade para pessoas com deficiência também foi negligenciada, ao ser contemplada em apenas 25,21% dos editais.

Apesar de as normas relativas a esses critérios serem impositivas aos órgãos e entidades públicas, a amostra demonstra uma baixa aderência pelos responsáveis. O volume expressivo de recursos investidos em obras públicas exige que o planejamento das contratações esteja alinhado às normas e políticas locais e nacionais de sustentabilidade, sob pena de o almejado desenvolvimento sustentável se tornar inalcançável.

A situação das aquisições também merece atenção. Menos de 14% dos editais tratam da preferência por produtos e atividades de baixo impacto ambiental, como reciclados e logística reversa,



e avaliam a vantajosidade do objeto com base em seu ciclo de vida. Utilizar bens reciclados/recicláveis e implementar a logística reversa contribuem significativamente para a preservação dos recursos naturais, sendo passos cruciais na busca por padrões de produção e consumo mais sustentáveis e responsáveis. A avaliação do ciclo de vida do objeto, por sua vez, é um requisito indispensável à seleção da proposta mais vantajosa.

Em Mato Grosso do Sul, a predominância de Municípios de pequeno porte é notável: 91,14% (72 cidades) possuem até 50.000 habitantes, superando a média nacional de 87,90% dos classificados como pequenos⁶⁴, ⁶⁵. Esse cenário demográfico ressalta a necessidade de instrumentalizar as localidades menores, fortalecendo a governança das contratações públicas.

Independentemente do porte municipal, uma dificuldade persistente em promover o desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas é evidente em todas as localidades estudadas. Essa lacuna ameaça diretamente o alcance da meta 12.7 dos ODS, que busca a promoção de práticas de compras públicas sustentáveis.

A pesquisa documental revela que os desafios são multifacetados: desde a ausência de um plano de logística sustentável até a omissão na adoção dos critérios de sustentabilidade impostos pela legislação nacional. Além da incipiência na normatização local, a análise aponta para uma carência crítica na qualificação e conscientização dos agentes públicos responsáveis pelo planejamento e processamento das compras.

Isso demonstra que não basta ter a lei, é preciso que os servidores estejam preparados e engajados para implementá-la efetivamente. A superação dos obstáculos da gestão pública requer um esforço coordenado para capacitar gestores, disseminar melhores práticas e sensibilizar sobre o impacto estratégico das compras públicas para um futuro mais sustentável.

64 NASCIMENTO, P. Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam? Revista Sul-Americana de Ciência Política, v. 7, n. 2, p. 137-156, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/rsulacp/article/view/20440/13643>. Acesso em: 18 fev. 2025.

65 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, ref. 52.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo demonstrou que os Municípios de Mato Grosso do Sul não possuem planos de logística sustentável publicados e que a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas é prematura. Desta forma, o objetivo de analisar a existência e a aplicação de práticas de compras públicas sustentáveis nos Municípios foi atingido, evidenciando uma lacuna significativa na implementação efetiva dessas práticas.

A acessibilidade da informação representou o maior desafio metodológico desta pesquisa. O levantamento documental nos sites oficiais dos Municípios foi dificultado pela disponibilização de editais em formatos diversos e, frequentemente, não pesquisáveis (digitalizados), o que impossibilitou a busca eficiente por critérios de sustentabilidade. Em alguns casos, a indisponibilidade total dos editais nos sites municipais e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) configurou uma violação às normas de acesso à informação, prejudicando a abrangência da análise.

A ausência de planos de logística sustentável e a baixa adoção de critérios de sustentabilidade representam um obstáculo ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e limitam o potencial das compras públicas como instrumento de promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Não basta criar normas que disciplinam e imponham a adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações públicas; é fundamental qualificar e conscientizar os agentes públicos sobre o poder desse mercado como vetor de transformação.

Considerando que, nos termos da Lei n. 14.133/2021, os Tribunais de Contas têm um papel fundamental na estrutura de gestão de riscos e são responsáveis pela capacitação dos servidores que atuam nas contratações públicas, recomenda-se o desenvolvimento de um programa de qualificação continuada. Este programa pode ser estruturado em módulos sobre compras públicas sustentáveis e transparência, com a incorporação de ferramentas de educação a distância para aumentar a acessibilidade.

Para assegurar a efetividade da governança das compras



públicas nos Municípios, recomenda-se que os Tribunais de Contas desenvolvam um conjunto de indicadores de desempenho que permitam avaliar as dimensões da implementação, e estabeleçam um processo estruturado para o monitoramento e a divulgação dos resultados desses indicadores.

Os Municípios devem priorizar a elaboração de planos de logística sustentável, cuidadosamente adaptados às suas especificidades, estabelecendo metas e indicadores claros e assegurando sua ampla divulgação. A formulação do PLS pode ser intermediada por um grupo de trabalho intersetorial, que também será responsável por revisar e atualizar as normas municipais de licitação, integrando critérios de sustentabilidade em todas as fases do processo de compras. A implementação de sistemas eletrônicos de gestão de compras pode otimizar o acesso à informação, aprimorar a transparência e facilitar o monitoramento dos resultados.

As oportunidades e desafios para promover o desenvolvimento nacional sustentável são multifacetados e interligados. A necessidade de regulamentar dispositivos da NLLC, capacitar e conscientizar os agentes públicos, superar interesses político-partidários e padronizar procedimentos e instrumentos são obstáculos reais. Contudo, esses desafios são contrabalanceados por oportunidades robustas, como o fortalecimento do arcabouço legal, o estímulo à inovação, a criação de parcerias estratégicas com órgãos com vasta expertise e a elevação das compras públicas ao patamar de uma verdadeira política de Estado.

Diante do inegável poder de compra do Estado, como instrumento de transformação ambiental, social e econômica, a adoção de práticas sustentáveis nos Municípios de Mato Grosso do Sul não é apenas uma opção desejável. É uma necessidade imperativa para construir um futuro mais justo, equilibrado e próspero para as próximas gerações.

REFERÊNCIAS

AMÁLIA, R. et al. Enhancing the legal framework for sustainable public procurement:



A comprehensive sustainable development plan for Indonesia. **UUM Journal of Legal Studies**, v. 15, n. 2, p. 505-527, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.32890/uumjls2024.15.2.5>. Acesso em: 26 jan. 2025.

AZAPAGIC, A. Developing a framework for sustainable development indicators for the mining and minerals industry. **Journal of Cleaner Production**, v. 12, n. 6, p. 639-662, 2004.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: fragmentos de um dicionário político. 24. ed. Paz e Terra, 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: [s. n.], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 11.993, de 16 de abril de 2024**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11993.htm. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: [s. n.], 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria SEGES/ME n. 8.678, de 19 de julho de 2021**. Brasília, DF: [s. n.], 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **O que a Gestão faz por você? Moderniza as compras públicas com eficiência, tecnologia, transparência e economia**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/o-que-a-gestao-faz-por-voce-moderniza-as-compras-publicas-com-eficiencia-tecnologia-transparencia-e-economia#:~:text=Para%20se%20ter%20uma%20ideia,mais%20de%202014%20mil%20contratos>. Acesso em: 21 mar. 2025.



BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Painel de Compras do Governo Federal**. 2025. Disponível em: <https://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>. Acesso em: 21 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Plano Diretor de Logística Sustentável**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/logistica-publica-sustentavel/plano-de-gestao-de-logistica-sustentaveis/plano-diretor-logistica-sustentavel-ver1.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa n. 10, de 12 de novembro de 2012**. Estabelece regras para elaboração dos Planos de Gestão de Logística Sustentável. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-10-de-12-de-novembro-de-2012>. Acesso em: 26 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Desigualdade racial persiste no mercado de trabalho brasileiro**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/noticias-e-conteudo/2024/Novembro/desigualdade-racial-persiste-no-mercado-de-trabalho-brasileiro>. Acesso em: 15 fev. 2025.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 73, b, p. 180-219, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CARVALHO, E. J. G. de. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 109, p. 1139-1166, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000400011>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CARVALHO NETO, A. M. de. O Estado Concorrencial e as mudanças na natureza do trabalho no setor público. **Revista De Administração Contemporânea**, v. 1, n. 2, p. 24-35, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65551997000200003>. Acesso em: 20 fev. 2025.

CORTEZ, R. de P. S. Globalização e proteção social nos países desenvolvidos: uma análise da literatura. **Revista De Sociologia E Política**, v. 16, n. 31, p. 161-176, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782008000200012>. Acesso em: 20 fev. 2025.

DERNBACH, J. C. Achieving Sustainable Development: The Centrality and Multiple Facets of Integrated Decisionmaking. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, v. 10, n. 1, p. 247-285, 2003. Disponível em: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol10/iss1/10>. Acesso em: 4 jan. 2025.



ELIAS, C. S. R. et al. Quando chega o fim? Uma revisão narrativa sobre terminalidade do período escolar para alunos deficientes mentais. **Revista Eletrônica Saúde Mental Álcool e Drogas**, v. 8, n. 1, p. 48-53, 2012. Disponível em: <https://revistas.usp.br/smad/article/view/49594/53669>. Acesso em: 20 dez. 2024.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. Grupo GE, 2022.

GOMES, M. F.; FERREIRA, L. J. Políticas públicas e os objetivos do desenvolvimento sustentável. **Direito E Desenvolvimento**, v. 9, n. 2, p. 155–178, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.25246/direitoedesenvolvimento.v9i2.667>. Acesso em: 26 fev. 2025.

GUEDES, R. N.; FONSECA, R. M. G. S. A autonomia como necessidade estruturante para o enfrentamento da violência de gênero. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 45, Esp. 2, p. 1731-1735, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/reeusp/a/HgPw4p8bzGtsMYGNxFMFZNw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 fev. 2025.

GUIMARÃES, R.; FONTOURA, Y. Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 508–532, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000300004>. Acesso em: 20 fev. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões**. 2023. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2024/POP2024_20241230.pdf. Acesso em: 28 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Em 2023, expectativa de vida chega aos 76,4 anos e supera patamar pré-pandemia**. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41984-em-2023-expectativa-de-vida-chega-aos-76-4-anos-e-supera-patamar-pre-pandemia>. Acesso em: 20 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da População**. 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 20 dez. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto - PIB**. IBGE Explica, 2025. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/ PIB.php>. Acesso em: 21 mar. 2025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Sections. In: LEE, H.; ROMERO, J. (ed.). **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. [S. l.]: IPCC, 2023. p. 35-115. Disponível em: <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>. Acesso em: 26 dez. 2024.



LINDHOLM, O.; GREATOREX, J. M.; PARUCH, A. M. Comparison of methods for calculation of sustainability indices for alternative sewerage systems: theoretical and practical considerations. **Ecological Indicators**, v. 7, n. 1, p. 71-78, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2005.10.002>. Acesso em: 26 jan. 2025.

MELO, P. T. N. B. de; SALLES, H. K. de; VAN BELLEN, H. M. Quadro institucional para o desenvolvimento sustentável: o papel dos países em desenvolvimento com base na análise crítica do discurso da Rio+20. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 701-720, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000300013>. Acesso em: 4 jan. 2025.

MESSIAS, F. B.; NASCIMENTO, E. P. do; SILVA, C. F. e. A economia criativa na arena da sustentabilidade. **PosFAUUSP**, v. 27, n. 50, e161954, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2317-2762.posfau.2020.161954>. Acesso em: 20 fev. 2025.

MIBIELLI, P.; BARCELLOS, F. C. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM): uma avaliação crítica. **Sustentabilidade em Debate**, v. 5, n. 3, p. 222-244, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v5n3.2014.11176>. Acesso em: 4 jan. 2025.

MODENA, C. A.; BRANCHER, D. S. A formação do Direito Ambiental a partir das Conferências de Estocolmo e do Rio de Janeiro. **Revista Da Faculdade De Direito Da UFG**, v. 36, n. 01, p. 143-160, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rfd.v36i01.16408>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MÜLLER, A. P. et al. Perception of municipal public transparency: citizens' interest. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 9, e200996835, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.33448/rsd-v9i9.6835>. Acesso em: 30 dez. 2024.

NASCIMENTO, P. Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam? **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 7, n. 2, p. 137-156, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/rsulacp/article/view/20440/13643>. Acesso em: 18 fev. 2025.

OBAMA, B. H. **Executive Order 13693**: Planning for Federal Sustainability in the Next Decade. The White House. Arquivos, 2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/19/executive-order-planning-federal-sustainability-next-decade>. Acesso em: 15 dez. 2024.

OLIVEIRA, B. C. S. C. M. de; SANTOS, L. M. L. dos. Compras públicas como política para o desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 189-206, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121833>. Acesso em: 14 dez. 2024.



OLIVEIRA, J. A. P. de. “Rio +20: what we can learn from the process and what is missing”. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, p. 492–507, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1679-39512012000300003>. Acesso em: 20 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. 2000. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/publications/declaracao-do-milenio>. Acesso em: 20 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **População mundial chegará a 9,9 bilhões em 2054**. 2024. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/04/1830966>. Acesso em: 26 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. [S. l.]: [s. n.], 2015. (A/RES/70/1). Disponível em: <https://docs.un.org/es/A/RES/70/1>. Acesso em: 14 dez. 2024.

RIBEIRO, W. C. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 69–80, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100008>. Acesso em: 4 jan. 2025.

ROTHER, E. T. Revisão sistemática X revisão narrativa. **Acta Paulista De Enfermagem**, v. 20, n. 2, p. v–vi, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001>. Acesso em: 20 dez. 2024.

SARDENBERG, R. M. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 53, p. 347–367, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100023>. Acesso em: 4 jan. 2025.

SILVA, A. S. da; SOUZA, J. G. de; LEAL, A. C. Qualidade de vida e meio ambiente: experiência de consolidação de indicadores de sustentabilidade no espaço urbano. **Sustentabilidade em Debate**, v. 3, n. 2, p. 177–195, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.18472/SustDeb.v3n2.2012.8133>. Acesso em: 20 fev. 2025.

SOARES, J. A. R.; SOUZA, É. R. de. Uma reflexão sobre desenvolvimento e sustentabilidade: quando o bem-estar social se torna sinônimo de consumo. **PerCursos**, v. 19, n. 41, p. 08–27, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5965/1984724619412018008>. Acesso em: 20 fev. 2025.

TABARIN, C. S. Desenvolvimento urbano sustentável na agenda internacional. **Revista de Geografia**, v. 10, n. 1, p. 1-16, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.34019/2236-837X.2020.v10.18083>. Acesso em: 20 fev. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Contratos Públicos**. 2014. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/LSU/?uri=oj:JOL_2014_094_R_0065_01. Acesso em: 15 dez. 2024.



UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004**, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0018>. Acesso em: 15 dez. 2024.

UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014**, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. 2014. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>. Acesso em: 15 de



1979

PRÉDIO JOSÉ GARCIA
QUARTA SEDE DO TCE-AM



Resposta correta e consenso: termos de ajustamento de gestão e políticas públicas.

Por Jonas Faviero Trindade¹

RESUMO

Pesquisam-se os termos de ajustamento de gestão formalizados entre tribunais de contas e administração pública, no contexto das políticas públicas. O problema a responder é: qual a relação entre os consensos formalizados nesses termos de ajustamento de gestão e a tese da resposta correta, em temas relacionados às políticas públicas? Trata-se de trabalho teórico, com pesquisa monográfica, relacionando-se proposições de políticas públicas, com a concepção de Direito como Integridade, de Ronald Dworkin. Apresenta-se uma concepção de política pública e da atividade de controle, contextualizada com as atribuições dos tribunais de contas. Conclui-se que o limite para o consenso formalizado em termos de ajustamento de gestão é a própria construção de respostas (jurídicas) corretas. As cláusulas devem refletir aquilo que é a melhor leitura do Direito para resolução da controvérsia. Tais respostas (cláusulas) não devem ser construídas a partir da análise isolada dos elementos das políticas públicas, pois devem ser considerados os seus efeitos sistêmicos. O ajuste permitiria um esforço conjunto para mitigar efeitos indesejáveis, com diferentes expertises, sem abdicar da correção. Esses efeitos são melhor detectados quando se observa a política pública como emergência (sistêmica), cujo todo é maior que a mera soma das partes.

Palavras- Chave: Direito como Integridade. Limites do consenso. Políticas públicas. Respostas corretas. Termos de ajustamento de gestão.

¹ Doutor em Direito e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul.



ABSTRACT

This research investigates the terms of management adjustment formalized between courts of accounts and public administration, in the context of public policies. The problem addressed is: what is the relationship between the consensus formalized in these management adjustment terms and the thesis of the correct answer concerning public policy issues? This is a theoretical work, based on monographic research, relating theoretical propositions on public policies to Ronald Dworkin's conception of Law as Integrity. A conception of public policy and control activity is presented, contextualized with the attributions of courts of accounts. It is concluded that the limit for consensus formalized in management adjustment terms is the very construction of correct (legal) answers. The clauses must reflect the best interpretation of the Law for resolving the controversy. Such answers (clauses) should not be constructed based on an isolated analysis of public policy elements, as their systemic effects must be considered. The adjustment would allow a joint effort to mitigate undesirable effects, leveraging different expertise, without abandoning correctness. These effects are best detected when public policy is viewed as a (systemic) emergent whole, where the whole is greater than the mere sum of its parts.

Keywords: Law as Integrity. Limits of consensus. Public policies. Right answers. Management adjustment terms.

INTRODUÇÃO

Como se sabe, os tribunais de contas foram configurados como órgãos de controle externo da administração pública, com abrangência e competência definidas no texto constitucional, de modo que suas ações de controle, em determinados contextos, refletem nas políticas públicas. É tema atual a possibilidade desses órgãos de controle realizarem acordos com administrações públicas — termos de ajustamento de gestão —, a fim de resolverem



determinados conflitos de forma coordenada.

Assim sendo, objetiva-se colaborar com a construção da justificativa para aqueles acordos, quando determinada ação administrativa, violadora das normas de Direito fiscalizadas pelos tribunais de contas, estiver inserida em algo mais amplo, a saber, uma dada política pública. Construir uma fundamentação para esses acordos significa compreender a própria legitimação desse instituto perante o Estado de Direito. Em outros termos, inobstante a abertura pragmática desses acordos, que visam resolver um dado problema de modo cooperativo, o Direito tem pretensão de correção, que deve repercutir nas cláusulas daqueles acordos. Desse modo, o problema a ser respondido é: qual a relação entre os consensos formalizados nesses termos de ajustamento de gestão e a tese da resposta correta, em temas relacionados às políticas públicas?

Metodologicamente, trata-se de trabalho teórico, com pesquisa monográfica, no qual se relacionam proposições teóricas acerca das políticas públicas, com a concepção de Direito como Integridade, de Ronald Dworkin. Para atingir o propósito deste texto, na primeira seção é apresentada uma concepção de política pública e da própria atividade de controle, contextualizada com as atribuições constitucionais dos tribunais de contas. Na segunda seção, são desenvolvidos os elementos centrais da teoria dworkiniana, especialmente a virtude da integridade, a tese dos desacordos e da resposta correta, para que, na sequência, seja possível relacionar essas questões com a formalização de termos de ajuste de gestão, entre tribunais de contas e administração pública, de modo a se apresentar uma resposta ao problema proposto.

2. POLÍTICA PÚBLICA E TRIBUNAIS DE CONTAS

Na construção de uma concepção de política pública,

em um primeiro momento, Bitencourt e Reck² elegem os elementos “tempo” e “direitos fundamental”. Em relação ao direito fundamental, seria o nível de generalização apto a permitir uma visualização da política pública, a fim de evitar fragmentação³. Ou seja, no exemplo dos autores, há a “política pública de saúde”, que se conecta ao direito fundamental à saúde; assim como a política pública de educação, frente ao respectivo direito fundamental, de modo que “seria incorreto dizer que a entrega de livros didáticos ou a aplicação de vacinas é uma política pública”, pois indicam, em verdade, ações internas às respectivas políticas públicas⁴. Esse ponto de vista indica que a efetividade da política pública deve ser avaliada em relação ao seu todo e não apenas por partes (ações ou programas)⁵. Já em relação ao elemento tempo, significa “aquele necessário para a realização de um direito fundamental”, que, diante da sua característica de não se esgotarem, pois sempre exigíveis, seria um “tempo estendido”, uma “quase permanência”⁶. Bitencourt e Reck não utilizam a expressão permanência, em face da dinâmica dos direitos fundamentais⁷. Justamente em virtude desse “tempo extenso”, que os autores observam que é necessário criar “episódios”, cujo tempo será efetivamente “arbitrário”, mas fundamentais/necessários para o “planejamento das políticas públicas”⁸. Os episódios, além disso, são “necessários para os processos de avaliação política e técnica das políticas públicas”⁹. O exame dos pesquisadores, até aqui, como visto, concatenou

2 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021. Também será considerada a seguinte obra, escrita em um segundo momento apenas por Reck: RECK, Janriê Rodrigues. O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

3 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 27.

4 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 27.

5 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 28.

6 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 28.

7 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 28.

8 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 29.

9 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 29.



“política pública, tempo e direitos fundamentais”¹⁰.

Prosseguindo nos elementos que permitem a distinção que sinaliza uma concepção de política pública, Bitencourt e Reck indicam a política, pois esse elemento demonstra que a comunidade está atuando sobre “ela mesma”, de modo reflexivo; logo, a política pública, quanto a esse elemento, significa que há “um planejamento que gera decisões vinculantes para toda uma comunidade”¹¹. Há também o elemento jurídico da política pública, que se revela em “cinco ligações”: (i) trata-se de um sistema de coordenar ações; (ii) se expressa na forma jurídica, como atos legislativos e administrativos; (iii) se conecta com a ideia de legitimidade, visto que se o sistema jurídico deve ser legítimo, isso deve refletir na política pública¹²; (iv) o procedimento das decisões, igualmente, é “juridicamente formatado” e (v) “as alternativas das decisões que serão tomadas em termos de políticas públicas estão condicionadas pelo Direito”, que vai estabelecer “condicionantes ou premissas para a decisão”¹³. A conjugação dessas ligações significaria que pelo Direito que se modelam políticas públicas¹⁴. Há na política pública uma conexão entre as decisões, como redes, de conteúdo político e jurídico, “ao mesmo tempo”, pois vinculam a comunidade e expressam-se pelo Direito¹⁵.

Até aqui, os autores já indicam uma compreensão do que se entende por política pública: “rede de decisões com função política de uma dada comunidade, com expressão e premissas jurídicas, de caráter reflexivo”, sendo que “estão organizadas em torno do planejamento, ligando o manejo de instrumentos da Administração Pública a objetivos desejáveis (como principalmente a realização de

10 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 29.

11 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 30.

12 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 30.

13 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 31

14 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 31

15 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 31

direitos fundamentais)”¹⁶. Nota-se que essa observação da política pública como um sistema permite aos autores constatarem que há uma “emergência, isto é, a formação de um todo que é maior que a soma das partes, formando a diferença entre o que está dentro e o que está fora”¹⁷.

Ao avançarem, os autores aprofundam sua concepção, apresentando de modo mais analítico os elementos da política pública, no seguinte sentido: (i) função, que não se confunde com seus objetivos, pois aqui significa a função política de “geração de decisões vinculantes para toda a coletividade”¹⁸; (ii) tempo, já referida, significa que a política pública “nunca é instantânea”¹⁹; (iii) objetivos, em geral relacionado à “realização de um ou mais direitos fundamentais”²⁰; (iv) modelo decisório, entendido como o fluxo decisório, pois as possibilidades estão definidas pelo próprio Direito, de modo que normas permitiriam “a formação de padrões de decisões disponíveis ao administrador”; seria, portanto, um “workflow jurídico político de decisões”²¹; (v) modelo organizacional, que seria equivalente ao “arranjo institucional”, a indicar a definição de “capacidades institucionais e especializações funcionais”²²; (vi) poder, significando aqui que “A partir do poder, comandos e comportamentos que usualmente poderiam encontrar dificuldades acabam se realizando”, ou seja, o próprio modelo decisório necessita do elemento poder²³ e (vii) símbolo, pois os autores defendem que “é necessário que a política pública seja visualizada como uma coisa só, e, portanto, um símbolo de unidade entre todos seus elementos

16 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 31.

17 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 32.

18 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 33.

19 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 33.

20 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 33-34.

21 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 34.

22 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 35.

23 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 35-36.



e instrumentos é necessário”²⁴.

Na sequência, ainda nesse labor de compreender a política pública, Bitencourt e Reck apresentam os instrumentos das políticas públicas, que seriam, logo, “instrumentais à realização dos objetivos das políticas públicas”, localizáveis na própria “tradição do Direito”: (i) “Serviços públicos”; (ii) “Fomento”; (iii) “Obras públicas”; (iv) “Bens públicos”; (v) “Poder de polícia”; (vi) “Sanção penal”; (vii) “Intervenção do Estado na propriedade” e (viii) Atividade empresarial do Estado”²⁵.

Compreendidos os elementos e instrumentos, de forma mais especificada, os autores realçam que há um “regime jurídico das políticas públicas”. Tal regime decorreria da combinação “dos modelos decisórios, dos modelos organizacionais e dos objetivos”, todos eles, sublinha-se, “materializados em forma jurídica”. Sustentam que “tanto as organizações estão formatadas juridicamente e pressupõem uma história jurídica, como, finalmente, decidem na forma jurídica”²⁶. De modo sintético, repisa-se que os objetivos, em geral, se voltam à realização de direitos fundamentais; por modelos decisórios se entenda um fluxo decisório; ou seja a “arquitetura das decisões das políticas públicas”; e modelo organizacional significa o “arranjo institucional”, a partir de uma ideia de que as instituições se especializam em determinadas decisões²⁷. Portanto, ao se referir à política pública, neste trabalho, quer se falar de uma rede de decisões juridicamente coordenadas, com elementos que a caracterizam (função, tempo, objetivos, modelos decisórios, modelo organizacional, poder e símbolo) e que se vale de determinados instrumentos, para atingir seus fins. Tendo presente essa compreensão, passa-se ao estudo da função controladora dos tribunais de contas, nesse contexto.

24 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 36.

25 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 39.

26 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 40.

27 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 43-45.



2.1. COMPETÊNCIAS CONTROLADORAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS VOLTADAS ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

Entende-se que é necessário iniciar o tópico com uma concepção de controle. Em uma linha de compreensão *stricto sensu*, na linha de Bitencourt, por controle entenda-se a possibilidade de uma decisão ser substituída por outra, sendo que toda processualização necessária é mediada pelo direito²⁸. A partir dessa concepção, entende-se pela possibilidade de se distinguir fiscalização e controle. Em uma auditoria de tribunal de contas, exemplificativamente, o aspecto decisório se restringe à identificação de situações relevantes, eventualmente contrárias ao Direito, na interpretação do auditor (ou equipe de auditoria); todavia, o produto do seu trabalho (relatório de auditoria), isoladamente considerado, não substitui nenhuma decisão da administração (ato de fiscalização). De outro modo, determinadas decisões do corpo julgador dos tribunais de contas efetivamente substituem a decisão do administrador (ato de controle).

O constituinte predeterminou o exercício das competências dos tribunais de contas, como se sabe, nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal-CF de 1988. Entende-se que o artigo 70 determina que o órgão controlador deve considerar, em sua atuação, aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais. Já a abordagem do controle externo, se realizará (i) “de forma operacional, na qual se prima por questões relacionadas à efetividade, eficácia, eficiência e economicidade” ou (ii) “na aferição da regularidade, em que o foco são questões relacionadas à legalidade, legitimidade e economicidade, inclusive quando relacionadas a subvenções e às renúncias de receitas”²⁹. Ressalta-

28 BITENCOURT, Caroline Müller. Acesso à informação para o exercício do controle social: desafios à construção da cultura de transparência no Brasil e diretrizes operacionais e legais para os portais no âmbito municipal. Relatório de Pesquisa Pós-Doutoral. PUC-PR. Curitiba, 2019.

29 TRINDADE, Jonas Faviero. BITENCOURT, Caroline Müller. Uma aproximação entre a capacidade institucional dos tribunais de contas e o regime de precedentes e súmulas do Código de Processo Civil. In: R. bras. de Infraestrutura – RBINF | Belo Horizonte, ano 10, n. 20, p. 41-63, jul./dez. 2021, p. 44-45.



se a repetição da questão da economicidade, tendo em vista que na “auditoria operacional, portanto, é possível avaliar a economicidade quanto ao momento e oportunidade do gasto público, e não apenas em seu aspecto formal-legalista”³⁰.

O artigo 71, por sua vez, é mais específico na delimitação das competências, ao prescrevê-las no seguinte sentido: (i) apreciar contas do chefe do executivo, em parecer prévio; (ii) julgar contas de administradores; (iii) apreciar atos de pessoal (admissões e determinados benefícios previdenciários); (iv) realização de auditorias; (v) fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais; (vi) fiscalização das transferências voluntárias da União aos demais entes da federação; (vii) prestar informações e encaminhar relatórios a Poder Legislativo sobre a suas atividades; (viii) aplicar sanções e imputar débito; (ix) assinar prazo para adoção de providências; (x) sustação de atos e contratos na forma delineada pelo constituinte; (x) representar irregularidades e/ou abusos aos poderes competentes.

Interessa mais ao escopo desse trabalho as competências que possibilitam aos tribunais de contas exercerem alguma coerção. Vale notar a própria escolha do constituinte, ao ter optado, como Entidade de Fiscalização Superior de Controle Externo, pelas figuras dos tribunais de contas e não das auditorias-gerais. Araujo sintetiza que:

[...] a marca característica do sistema de controladoria (ou de auditoria-geral) é o fato de se constituir em órgão cuja decisão revela-se por ser unipessoal, com investidura limitada no tempo, dispondo de competências opinativas, destituído de poderes jurisdicionais, dependendo de que suas decisões recebam força coercitiva por ato de outro órgão, tendo sua atuação muita proximidade com a atuação de empresas de auditoria que atuam no comércio privado.³¹

30 TRINDADE, Jonas Faviero. BITENCOURT, Caroline Müller. Uma aproximação entre a capacidade institucional dos tribunais de contas e o regime de precedentes e súmulas do Código de Processo Civil. In: R. bras. de Infraestrutura – RBINF | Belo Horizonte, ano 10, n. 20, p. 41-63, jul./dez. 2021, p. 45.

31 ARAUJO, Julio Cesar Manhães de. Controle de atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988. Curitiba: Juruá 2010, p. 97

Lima, por sua vez, observa as característica do sistema tribunais de contas:

As duas características marcantes do sistema de Tribunal de Contas são o caráter colegiado de suas decisões e o seu poder coercitivo de impor sanções, pecuniárias ou não. Tais características afetam profundamente sua organização e formas de atuação. De fato, ao revestir-se de caráter jurisdicional, o controle externo é obrigado a atribuir maior ênfase ao processo, tendo procedimentos de fiscalização mais acentuadamente formais e legalistas”. O mesmo autor observa, corretamente, que não se trata de uma divisão estanque, visto que os próprios tribunais de contas, para além de seu foco no controle de legalidade, também realizam exame de desempenho, como ocorre em auditorias operacionais³².

Não faz parte do roteiro desse texto esmiuçar cada competência, mas sim relacioná-las com a concepção de controle apresentada (substituir uma decisão por outra). Quando o tribunal de contas negar registro a uma admissão, o vínculo deve ser desfeito; da mesma forma, ao apreciar pela ilegalidade de uma aposentadoria, o benefício deve deixar de ser pago, as próprias formas de sustação, nos limites delineados pelo constituinte, indicam que aquelas cortes substituem determinadas decisões dos administradores por outras, no exercício de algumas de suas competências. Entenda-se isso, aqui, como controle (não está se falando ainda, note-se, do controle de política pública pelo tribunal de contas), mesmo que a correção dependa de atos administrativos que a concretizem, pois decorre de uma determinação do órgão de controle externo, para que se substitua o ato pela forma adequada ao Direito, na interpretação do órgão de controle externo (cumprimento de decisão). O ponto é bem explicado em exemplo no Portal do Tribunal de Contas da União:

O TCU pode suspender ou anular licitação e contratos?
O TCU fiscaliza atos que geram despesa, como

32 LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 7 ed. São Paulo: Método, 2018, p. 11-13.



licitações e contratos, para verificar o uso correto dos recursos. Nesses casos, quando o TCU encontra alguma impropriedade ou irregularidade, determina correção das falhas ou providências para melhorar o desempenho da gestão. Quando a irregularidade pode gerar dano ou é uma infração à norma legal, o TCU assina prazo para que os responsáveis adotem as medidas necessárias para adequar o ato ou contrato à lei. Se não for atendido, o TCU pode sustar o ato ou comunicar ao Congresso para que o faça, em caso de contrato administrativo. Em ambos, o TCU determina que o órgão suspenda a execução do ato ou do contrato, mas não suspende diretamente. (Art.71, CF; art.249 a 252, RI)³³.

Avançando, entende-se que esse rol de competências controladoras pode se voltar aos já mencionados elementos e instrumentos da políticas públicas, com possibilidade de afetar sua totalidade. Há pertinentes considerações acerca do controle jurisdicional de políticas públicas, que podem ser aproveitadas ao se pensar, com a devida contextualização, nas competências controladoras dos tribunais de contas, também na perspectiva daquelas políticas. Como se sabe, os tribunais de contas não integram o Poder Judiciário. Todavia, não se deve desconsiderar que esses órgãos de controle externo foram institucionalmente desenhados pelo constituinte como tribunais e, em grande medida, algumas considerações feitas aos tribunais judiciais são pertinentes para uma adequada compreensão do sistema de controle externo (cortes de contas).

Bitencourt e Reck, ao se referirem ao controle jurisdicional de políticas públicas, defendem que a questão é fazer “as perguntas certas”, identificando os momentos em que se dá o controle e, desse modo, talvez não exista tanta novidade ou complexidade, pois seria algo reconhecido pelo direito³⁴. O tema é bem explorado em obra individual de Bitencourt, no qual denuncia que, por vezes, há um uso “retórico” do controle jurisdicional de políticas públicas,

33 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Conheça o TCU. 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/dvidas-frequentes/> Acesso em: 20 set. 2023.

34 BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 174-175.

sendo que, em verdade, o que se observa “são formas de controle já existentes e reconhecidas no ordenamento brasileiro”³⁵. Ocorre, segundo discorre Bitencourt, que a política pública “pressupõe uma série de atos interligados, que devem manter enlaces entre si”, de modo que “dizer que uma política pública pode ser controlável judicialmente” é uma afirmação que deve ser acrescida da consideração de que é impossível tratá-la como “um único momento, motivo pelo qual o que se pode controlar em termos de políticas públicas está relacionado às partes e não ao todo”³⁶. Mesma linha de raciocínio pode ser utilizada no controle de legalidade realizado pelos tribunais de contas, inobstante se deva reconhecer que, ao menos em tese, esses órgãos devem estar bem equipados para uma visão holística das contas públicas, sem desconsiderar toda a complexidade inerente, inclusive quando se pensam nos desafios federativos. Precisamente aqui, é relevante consignar a proposta de Sunstein e Vermeule, quanto a necessidade de se pensar nos efeitos sistêmicos de uma dada interpretação (decisão) do Direito, bem como questões de capacidade institucional — aliás, Dworkin é um dos alvos das críticas dos autores, pois consideram que teorias normativas como a dworkiniana desconsideram fatores como capacidades institucionais e efeitos sistêmicos³⁷. Mais adiante, esse ponto será retomado.

Reck apresenta três possibilidades de controle judicial de políticas públicas na esfera judicial: (i) agendamento (que seria algo equivalente a “trazer e transformar um problema em problema público, mobilizar a opinião pública e traçar diretrizes gerais de resolução”³⁸); (ii) formulação e (iii) implementação. Importante compreender essas possibilidades, para que se possa, depois, fazer um paralelo com as competências controladoras das cortes de contas. O controle judicial do agendamento se daria de modo indireto, seja pelo “controle de constitucionalidade ou através da acumulação de decisões de implementação”, de sorte que um dado

35 BITENCOURT, Caroline Müller. Controle jurisdicional de políticas públicas. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013, p. 358.

36 BITENCOURT, Caroline Müller. Controle jurisdicional de políticas públicas. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013, p. 253.

37 SUNSTEIN, Cass R. VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. University of Chicago Law School. In: John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper No. 156, 2002.

38 RECK, Janriê Rodrigues. O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 259.



problema é levado “aos formuladores de políticas públicas”³⁹. No âmbito do controle judicial da formulação das políticas públicas, a questão se volta ao “desenho tanto dos modelos organizacionais, como dos modelos decisórios, como finalmente dos objetivos de uma política pública”⁴⁰, já explicados anteriormente. Ou seja, o Judiciário definiria ele próprio tais modelos ou objetivos para a política pública. Interpreta-se, aqui, que os objetivos seriam decorrentes da própria materialização de normas constitucionais, o que significaria, em última instância, que em nível macro tais objetivos já estavam definidos previamente e são apenas esmiuçados frente a uma dada problematização judicial. O próprio autor observa que “Os provimentos jurisdicionais que estabelecem alguma espécie de formulação de políticas públicas estabelecem, geralmente, metas, deixando os meios para a Administração”, realçando que “É assim devido à linguagem de direitos fundamentais consagrados, que estabelece como conteúdos estados a serem alcançados, e não formas de se alcançar aquele estado”. O pesquisador realça a ADPF nº 635/2019⁴¹, como exemplo de controle judicial de política pública, no qual se determinou “um plano de redução da letalidade policial”⁴². Perceba-se, dialogando com o exemplo, que a diminuição da letalidade policial já decorre de direitos fundamentais como vida e segurança pública, de modo que não se trata, portanto, simplesmente, de meta criada e descolada da normatividade constitucional; a meta, aí sim, decorre de uma política pública necessária à realização dos aludidos direitos fundamentais, logo, ao menos implicitamente, já existente. Fez-se essa ressalva, para afastar a crítica de que o Judiciário estaria decidindo simplesmente a partir de argumentos de política, definindo metas, o que seria tarefa do legislador⁴³. Segundo Dworkin, “argumentos de política justificam uma decisão política, mostrando que a decisão fomenta

39 RECK, Janriê Rodrigues. O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 261.

40 RECK, Janriê Rodrigues. O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 261.

41 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635. Brasília, 18 ago. 2020. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 23 mai. 2024.

42 RECK, Janriê Rodrigues. O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 262; 274.

43 DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Tradução: Nelson Boeira. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ou protege algum objetivo da comunidade como um todo”, enquanto os “argumentos de princípio justificam uma decisão política, mostrando que a decisão respeita ou garante um direito de um indivíduo ou de um grupo”⁴⁴. Em verdade, todo direito visa um estado de coisas e, por assim dizer, exige metas (decorrentes do fórum adequado, o Parlamento). Na política pública há apenas um grau de detalhamento, para que o direito fundamental se realize concretamente, inclusive no que tange ao que pode ser exigido pelo cidadão. Essas metas que se encontram nos objetivos de uma política pública voltada à garantia de direito fundamental não são, portanto, meros argumentos de política, cujo fórum adequado seria o Parlamento, pois ao se voltarem à garantia de um direito, estão mais próximas, justamente, dos argumentos de princípio, que visam assegurar um direito preexistente (trunfo). Quanto ao controle jurisdicional de implantação das políticas públicas, no que aqui importa, destacam-se as medidas necessárias para que uma política pública já desenhada venha a funcionar, de modo geral ou em parte, o que envolveria a admissão de servidores, bem como a criação de estruturas e suportes necessários (aqui já foram formulados modelos decisórios e organizacionais e definidos os objetivos, mas falta sua implementação)⁴⁵.

Essas situações trazidas pelo autor podem ser visualizadas nos tribunais de contas. Aliás, Reck sustenta inclusive que “O Tribunal de Contas pode controlar (no sentido técnico) alguns aspectos da política pública”⁴⁶. No caso do agendamento, esses órgãos de controle exercem controle incidental de constitucionalidade⁴⁷, bem como decidem diversas questões relacionadas ao controle de legalidade que podem problematizar pontos aos formuladores de políticas públicas. O controle do tribunal de contas também pode, circunstancialmente, se voltar à formulação de modelos decisórios, organizacionais ou definição de objetivos, lembrando que essa

44 DWORKIN, Ronald. Levando os direitos a sério. Tradução: Nelson Boeira. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 129.

45 RECK, Janriê Rodrigues. O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 278-280.

46 RECK, Janriê Rodrigues. O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 188.

47 Sobre o tema: TRINDADE, Jonas Faviero. BITENCOURT, Caroline Müller. O debate acerca do controle de constitucionalidade incidental nos tribunais de contas: uma análise crítica dos argumentos do Mandado de Segurança 35.410 para a defesa da integridade do direito. In: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica. Belo Horizonte, ano 20, n. 32, p. 179-204, jul./dez., 2022.



definição de objetivos não deve visar colonizar seus controlados, ou, na forma criticada por Dworkin, perfectibilizar ilegítimos argumentos de política, no fórum inadequado. O estado de coisas desejado, que decorre dos direitos fundamentais, em especial os sociais, parte, sim, do Parlamento (e da Constituição): o que se refere aqui são objetivos de políticas públicas já compreendidas a partir das próprias normas constitucionais, com vistas a realizar/garantir aqueles direitos preestabelecidos.

Um exemplo: se sabe que diversos municípios criaram ao longo dos anos regimes próprios de previdência para seus servidores efetivos. Hoje não se pode criar novos e já se admite a extinção deles, caso seja assim decidido pelo ente, consoante Emenda Constitucional nº103/2019⁴⁸. Nessa hipótese, o ente que optar pela extinção do seu regime próprio terá, certamente, uma série de tarefas, dentre elas a previsão de mecanismos de ressarcimentos ou complementações para segurados que contribuíram acima do limite do regime geral de previdência, conforme modelo decisório presente na referida Emenda. Isso tudo está dentro da política pública previdenciária e vai exigir do ente que extinguir seu regime que complemente o modelo decisório a partir das especificidades locais, sem contrariar o modelo decisório-base constitucional, bem como um modelo organizacional que torne esse processo de extinção seguro, atendendo os objetivos da política previdenciária (no caso, um mecanismo de ressarcimento em face da extinção do regime). E se determinado ente se limitar a aprovar lei extinguindo o regime próprio, sem adotar qualquer providência adicional? Certamente caberá controle, não só jurisdicional, mas também do tribunal de contas competente, voltado a questões relacionadas aos modelos decisórios, organizacionais e objetivos. Eventuais atos de controle podem determinar (quase pedagogicamente) os modelos decisórios e organizacionais mínimos e objetivos/metass (por exemplo, um prazo para regularização). Por fim, os tribunais de contas podem atuar no controle da implementação das políticas,

48 BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 13 de nov. de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/Acesso em: 23 set. 2023>. Para o leitor que desejar um maior aprofundamento, indica-se a leitura dos artigos 37, § 15 e 40, § 22, da CF/1988, bem como dos artigos 7º e 34 da referida Emenda.

determinando correções necessárias – retomando o exemplo, basta imaginar que o legislador local criou seus modelos decisórios e organizacionais complementares ao modelo-base constitucional, mas não o está aplicando. Em todas essas hipóteses, há uma relação com o dever de prestar contas dos recursos públicos, na forma preconizada pelo constituinte, o que indica a necessidade de que as políticas públicas sejam agendadas, formuladas e implementadas dentro aqueles parâmetros.

3. INTEGRIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS: (DES)ACORDOS E COMPROMISSO COM RESPOSTAS CORRETAS

Até aqui se apresentou uma concepção de política pública e a possibilidade de seu controle — em alguns aspectos e não em seu todo — pelos tribunais de contas. Agora cabe avançar na construção da resposta ao problema proposto. Defende-se que uma concepção de Direito que trabalhe com a possibilidade de respostas corretas coaduna-se com a própria legitimidade dos atos do Poder Público, inclusive quando se pensa em políticas públicas, razão pela qual serão expostos aqueles elementos essenciais, considerando o propósito desse texto, do Direito como Integridade (Dworkin). Se há respostas corretas em Direito e se o sistema jurídico tem engendrado mecanismos legais para a consensualidade entre tribunais de contas e administração pública, é necessário compreender essa dinâmica, considerando que, em alguma medida, determinadas irregularidades, objeto de ajustes, vão se prolongar no tempo, em termos de políticas públicas — ou seja, por vezes é necessário tempo para resolver problemas e eliminar situações dissonantes de determinadas normas jurídicas.

3.1. DESACORDOS E CONSENSOS: SOBRE O QUE SE FALA?

Importante não gerar confusão nesse ponto. Quando se



fala em desacordos e consensos, nesse trabalho, há dois assuntos envolvidos. O primeiro é a interpretação do Direito: o que deve ficar claro é que interpretações corretas não dependem de consenso, ou seja, o sentido do Direito não deve(ria) depender apenas do consenso de autoridades legitimadas a tomarem tais decisões. Não se trata de criticar a relevância de consensos, desde que frutos de uma decisão correta; mas sim o atrelamento absoluto entre verdade/correção e consenso. Uma crítica profunda sobre o ponto é realizada por Streck: “Ora, se a verdade é consenso, então, ela não é verdade. É, pois, apenas uma herança convencionalista”⁴⁹. Daí a relevância de teorias da decisão comprometidas com pressupostos de integridade do Direito. Contudo, deve-se reconhecer que existem desacordos e acordos (autênticos) na atividade interpretativa; dois juristas podem disputar (de boa-fé) a interpretação do Direito, mas disso não decorre a inexistência da resposta correta para o caso. Esse, portanto, é o primeiro acordo/desacordo que se fala, ou seja, acerca da interpretação do Direito.

A outra abordagem que é relevante para esse texto é a de que os tribunais de contas e a administração pública podem formalizar termos de ajuste de gestão para dirimir resolver conflitos, que podem estar inseridos no bojo de uma política pública: o segundo acordo que se fala. Perceba-se que nessa hipótese, por decorrência lógica, o consenso é fundamental para o sucesso da empreitada. Decorrencia racional, visto que quando se pensa em termos de ajuste de gestão, o seu próprio conceito é composto da proposta de que as partes vão entrar em consenso sobre algo. Essa ideia de se utilizar o consenso para resolver um conflito é amplamente estudada nos métodos alternativos de resolução de conflitos — *alternative dispute resolution* — (que não se resumem a soluções consensuais, como é o caso da arbitragem). Há diversos estudos e pesquisas que abordam o tema⁵⁰, de modo que as obras exemplificativamente

49 STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursiva*. 5 ed. São Paulo: 2014, p. 25; 145.

50 CHASE, Oscar G. *Direito, cultura e ritual: sistemas de resolução de conflitos no contexto da cultura comparada*. Tradução: Sergio Arenhart e Gustavo Osna. São Paulo: Marciel Pons, 2014; CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor: 1988; MACHADO, Gabriel. *Acordos administrativos: uma leitura a partir do art. 26 da LINDB*. São Paulo: Almedina, 2019; DANTAS, Bruno. *Consensualismo na administração pública e regulação: reflexos para um direito administrativo do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2023; PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro (Org.). *Mediação e arbitragem na administração pública*. Curitiba: CRV, 2018; NUNES, Patrícia Verônica. SOUZA, Carvalho Sobral. *O termo de ajustamento de gestão como forma de tutela de direitos sociais*. Belo Horizonte: Fórum, 2022; FERRAZ, Luciano. *Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da administração pública* (TAG, TAC,



referenciadas permitem ilustrar a complexidade do tema. Logo, aqui se faz um breve recorte: os acordos em políticas públicas, entre tribunais de contas e administração pública, bem como a tensão existente entre tais acordos e o dever de se construir respostas corretas no Direito. Ocorre que quando se pensa em Direito (e respostas corretas), a primeira abordagem referida, a verdade das proposições jurídicas (afirmações sobre o sentido das normas jurídicas) não é dependente de um suposto consenso. No tópico seguinte, aprofunda-se essa primeira perspectiva.

3.2. RESPOSTAS CORRETAS E INTEGRIDADE DO DIREITO

A tese da resposta correta faz parte da concepção de Direito desenvolvida por Ronald Dworkin, sendo aqui apresentados os elementos que se julgam relevantes neste breve estudo. Na perspectiva desse autor, “mesmo nos denominados casos difíceis, nos quais há um desacordo razoável acerca do direito válido”, há um comprometimento com a garantia e realização dos “direitos e obrigações das partes”, afastando-se de qualquer escolha arbitrária⁵¹. Dworkin, como se nota, sabe que os desacordos fazem parte da prática jurídica, tendo destacado que as divergências podem ser sobre (i) questões de fato (o que aconteceu?); (ii) questões de moralidade política ou aquilo que o direito deveria ser (a lei é justa?) e (iii) questões de direito, sendo que nessas últimas podem ser desmembradas em (iii-a) empíricas e (iii-b) de fundamento do direito. Nas questões de direito empíricas (iii-a), entenda-se, por exemplo, alguém questionar se a lei ou precedente realmente existem e nas questões de direito teóricas (iii-b) a disputa se volta aos fundamentos do Direito. É esse último ponto que o autor desenvolveu com maior profundidade e que importa para a presente reflexão: as divergências acerca dos fundamentos

SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e afins). Belo Horizonte: Fórum, 2019; BRINCAS, Cláudia Bressan da Silva. Termo de ajustamento de gestão no âmbito dos tribunais de contas: o controle preventivo das contas públicas e o paradigma da consensualidade administrativa. São Paulo: Dialética, 2022; MELLO, Marcílio Barrenco Corrêa de. Termo de ajustamento de gestão: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2021.

51 COELHO, André. MATTOS, Saulo de. BUSTAMANTE, Thomas. Introdução. In: COELHO, André. MATTOS, Saulo de. BUSTAMANTE, Thomas (org.) Interpretando o império do direito: ensaios críticos e analíticos. Belo Horizonte: Arraes editores, 2018, p. 4.



do Direito⁵². Ocorre que as pessoas realizam afirmações acerca do que o Direito exige, ou seja, fazem proposições, que podem ser verdadeiras ou falsas. Essas proposições são dependentes justamente dos fundamentos do Direito, de modo que mesmo que duas pessoas saibam as leis escritas e precedentes relevantes para a solução de um caso, vão divergir se esses textos esgotam aquilo que o Direito é⁵³.

Pode se pensar num exemplo: a Emenda Constitucional nº 103/2019⁵⁴ vedou a conversão do tempo especial (exercido em condições prejudiciais à saúde) em comum, no regime geral de previdência e no regime próprio federal. O segurado que trabalhou em condições especiais, mas não pelo tempo necessário para alcançar a aposentadoria especial, não pode converter esse tempo em comum, de modo a valorizar o tempo em que laborou e prejudicou sua saúde. A regra atual veda a conversão nos casos assinalados e juízes podem ter ciência disso (ausência de divergência empírica), mas podem discordar quanto aos fundamentos do Direito e, eventualmente, levantar a tese de que essa conversão não deveria ser vedada, em face de algum argumento de princípio. Dworkin era crítico às teorias semânticas do Direito, que entendiam que seu reconhecimento (do Direito) dependeria meramente de padrões convencionais⁵⁵. Aliás, essas teorias semânticas sequer conseguiram explicar as divergências. No exemplo utilizado, segundo tal perspectiva, o juiz que defendesse que, a despeito da atual norma constitucional, ainda fosse possível a conversão, estaria, segundo a criticada teoria convencionalista, que não conseguem explicar as genuínas divergências teóricas: (i) sendo infiel ao Direito (decidindo a partir do que o Direito deveria ser em sua opinião pessoal), ou (ii) estaria ignorando a existência da nova regra que veda a conversão (no sentido de realmente desconhecer). Tais teorias, diferentemente da integridade, não conseguem conceber que há uma divergência legítima quanto aos fundamentos do

52 DWORKIN, Ronald. O império do direito. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fonte, 1999, p. 3-8.

53 DWORKIN, Ronald. O império do direito. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fonte, 1999, p. 8.

54 BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 13 de nov. de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: [https://www.gov.br/planalto/pt-br](https://www.gov.br/planalto/pt-br/Acesso em: 23 set. 2023) Acesso em: 23 set. 2023. Ao leitor que quer aprofundar o tópico, recomendam-se os artigos 10, § 3º e 25, § 2º, da referida Emenda.

55 DWORKIN, Ronald. O império do direito. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fonte, 1999, p. 43.



direito, que fazem o intérprete se voltar aos princípios (jurídicos) que governam aquela comunidade. O Direito como Integridade é refratário dessa visão pobre da prática jurídica, que não explica genuínas divergências teóricas e aposta na discricionariedade, quando ausentes regras expressas. Nessa perspectiva, como “O tema central de Dworkin sempre foi a questão da legitimidade do Direito contemporâneo e, com isso, a justificação do uso coercitivo do poder estatal”, a pretensão de sua teoria ser anti-discricionária é reflexo de um propósito de oferecer “uma teoria capaz de nortear as práticas jurídico-políticas de uma sociedade à luz de um compromisso de conferir a essas práticas a melhor orientação e leitura possíveis”, sendo que tal construção é realizada “sob o pano de fundo da virtude da integridade”⁵⁶.

Para compreender a teorização dworkiniana acerca das divergências teóricas, uma chave de leitura interessante é sua distinção entre conceito e concepção. O conceito está relacionado às “proposições mais gerais e abstratas” sobre algo, ao passo que a concepção, por sua vez, diz respeito aos “refinamentos teóricos mais concretos, ou as subinterpretações dessas proposições mais abstratas”, ou seja, é como se o conceito fosse o tronco de uma árvore e as concepções os galhos, evidenciando diferentes “níveis de abstração”⁵⁷. O exemplo da cortesia ilustra o ponto, pois uma comunidade pode compartilhar que cortesia, como conceito, é uma prática que ilustra uma questão de respeito (em um nível maior de abstração). Contudo, não é difícil imaginar que nos casos concretos as pessoas vão divergir acerca do que a cortesia (respeito) exige, pois guardam suas próprias concepções do que é cortesia e o que ela exige em termos de respeito num dado contexto⁵⁸. A ideia é que, se há um conceito interpretativo compartilhado, as divergências se dão em relação às concepções. Ou seja, no Direito os juristas se entendem acerca da prática jurídica, pois compartilham um conceito (mais geral) do que é o Direito, mas divergem em face de

56 NUNES, Dierle. PEDRON, Flávio Quinaud. HORTA, André Frederico de Sena. Art. 926 do CPC e suas propostas de fundamentação: um diálogo com concepções contrastantes. In: NUNES, Dierle. MENDES, Aluisio. JAYME, Fernando Gonzaga. A nova aplicação da jurisprudência e precedentes no CPC/2015: estudos em homenagem à professora Teresa Arruda Alvim. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 311.

57 DWORKIN, Ronald. O império do direito. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fonte, 1999, p. 86-87.

58 DWORKIN, Ronald. O império do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 58.



suas concepções (então as Teorias do Direito entram em cena). A possibilidade da divergência interpretativa, contudo, não deve levar à compreensão de que não há respostas corretas, pois há vetores interpretativos (princípios, constitucionais), que servem de critérios para interpretar-decidir e para controle das decisões. Portanto, “as proposições jurídicas são verdadeiras se constam, ou se derivam, dos princípios de justiça, equidade e devido processo legal que oferecem a melhor interpretação construtiva da prática jurídica da comunidade”⁵⁹. A integridade postula que o Poder Público atue “segundo um conjunto único e coerente de princípios mesmo quando seus cidadãos estão divididos quanto à natureza exata dos princípios de justiça e equidade corretos”⁶⁰. Portanto, ela impede que se aceite qualquer resposta, justamente ao exigir correção. Conforme Pedron e Ommati, a tese da resposta correta deve ser compreendida como uma “busca pela melhor interpretação para o caso concreto, levando em conta, para tanto, a integridade do Direito”, o que impõe considerar “todo o processo de compreensão dos princípios jurídicos ao longo da história institucional de uma sociedade, de modo a dar continuidade a essa história”⁶¹. Justamente os princípios, diante de sua normatividade, por serem anti-discrecionários, ao invés de abrir, eles fecham a interpretação, não servem como “álbis retóricos”⁶². Assim, reconhecer que respostas corretas não são demonstráveis, tal qual uma fórmula matemática, não deve significar uma espécie de ceticismo, pois é possível se alcançar critérios, a partir de uma teoria decisional — daí a relevância de princípios, que não são metafísicos, pois localizáveis implicitamente nas decisões da própria comunidade, como leis e precedentes (história institucional), de modo a restringir arbitrariedades decisórias. Dessa maneira, partindo desse pressuposto de que há sempre possibilidade de respostas corretas, seja em casos fáceis ou difíceis, se é que possa se fazer tal cisão

59 DWORKIN, Ronald. O império do direito. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 272.

60 DWORKIN, Ronald. O império do direito. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 202.

61 PEDRON, Flávio Quinaud. OMMATI, José Emilio Medauar. Teorias contemporâneas do direito: análise crítica das principais teorias jurídicas da atualidade. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022, p. 103.

62 STRECK, Lenio Luiz. Dicionário de hermenêutica: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. 2 ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020, p. 374.

estrutural⁶³, cabe agora refletir acerca dos limites dos termos de ajustamento de gestão entre tribunais de contas e administradores públicos, o que, em verdade, é enfrentado a partir de contribuições para a justificação do próprio instituto, em questões relacionadas a políticas públicas.

3.3. ACORDOS ENTRE TRIBUNAIS DE CONTAS E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A NÃO ABDICAÇÃO DA CORREÇÃO E A UNIDADE EMERGENTE DA POLÍTICA PÚBLICA COMO PARÂMETRO HERMENÊUTICO-DECISÓRIO

Agora retoma-se a segunda perspectiva de acordos e consensos, ou seja, a possibilidade de tribunais de contas e administração pública formalizarem termos de ajustamento de gestão. O estímulo aos acordos na Administração Pública tem sido desenvolvido na esfera dos tribunais de contas, como forma de evitar a sanção e se possibilitar uma atuação coordenada na resolução de algo. Contudo, em alguma medida, um acordo desse tipo pode exigir um calendário que defina prazos para adoção de providências pelos administradores públicos, com o propósito de corrigir algo.

Parece ser necessário, ao menos quando se pensa em políticas públicas, aprofundar a justificativa desses acordos, a fim de se pensar em um cenário de legitimidade, sem abdicação, portanto, daquilo que o Direito exige. Essa visão mais abrangente, entende-se, permitirá a construção de cláusulas mais realistas e responsáveis, justamente ao se possibilitar um olhar mais atento quanto aos efeitos sistêmicos do que for acordado, bem como se levará em conta as capacidades dos entes envolvidos. Ao se compreender os elementos das políticas públicas, torna-se mais factível se pensar em efeitos sistêmicos de determinadas decisões (como a própria decisão de acordar, com determinados deveres e

63 STRECK, Lenio Luiz. Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursiva. 5 ed. São Paulo: 2014.



obrigações); caso essas cláusulas sejam construídas em conjunto, conjugando esforços, inclusive interpretativos, as capacidades institucionais dos órgãos envolvidos podem se direcionar a um esforço comum, de resolver um problema, sem abdicar do Direito.

A possibilidade de que a unidade emergente da política pública seja afetada, quando atingida pela atividade controladora do tribunal de contas — que atua em aspectos da política pública e não em seu todo —, deve ser seriamente considerada, dentro das possibilidades de compreensão da realidade de quem decide. Coopera para isso uma teorização das políticas públicas, como a apresentada na primeira seção deste trabalho, que permitiu observar que o controle externo pode se voltar a aspectos relacionados ao (i) agendamento (de modo indireto, pelo controle de constitucionalidade ou repetidas/acumuladas decisões); (ii) à formulação dos modelos decisórios, organizacionais e dos objetivos e (iii) à implementação. Ocorre que esse controle geralmente é acompanhado de alguma forma de sanção e, usualmente, há uma determinação unilateral de correção, como visto anteriormente. Os acordos, todavia, substituem um comando unilateral por uma abordagem dialógica. Já deve ter ficado claro, contudo, que o sentido do Direito (a correção/verdade) não pode ser objeto de acordos (consenso). O que será acordado, isso sim, é uma forma para resolver uma controvérsia, desde que as cláusulas respeitem a pretensão de correção do Direito. Daí a relevância de se observar a política pública como uma unidade emergente, que deve ser preservada, de modo a legitimar para esses acordos, dentro de parâmetros de razoabilidade e justificação. Ou seja, os deveres e obrigações a serem estipulados no ajuste, quando se compreende essa unidade emergente, podem ser criados de modo mais realista e exequível, quando se consideram os seus efeitos sistêmicos sobre dada política pública.

Perceba-se que não se sugere um pragmatismo utilitarista, que simplesmente relativiza regras em um cálculo de custo-benefício, mas, sim, uma interpretação que garanta os princípios que fundamentam aquelas mesmas regras. Na perspectiva do Constitucionalismo Contemporâneo, como diz Streck, “atrás de

cada regra, há, agora, um princípio que não a deixa se ‘desvencilhar’ do mundo prático⁶⁴. Ocorre que a comunidade que aceita ser governada por princípios não resiste sem políticas públicas. Evidentemente que a própria tese dworkiniana de direitos como trunfos⁶⁵, que engendrava uma crítica ao utilitarismo meramente pragmático, deve ser compreendida a partir da consideração de que direitos fundamentais são realizados por políticas públicas. Nota-se, aliás, que políticas públicas não são simplesmente metas, como deve ter ficado claro na primeira seção deste texto. A política pública se manifesta pelo Direito e as respostas para desacordos interpretativos deve se dar sem aberturas à discricionariedade. Espera-se, portanto, uma resposta jurídica, mesmo em termos de ajustamento de gestão. Os princípios e a história institucional da comunidade exercem justamente o papel de permitir a evidenciação de critérios para a construção dessa resposta, ainda que não seja possível demonstrá-la de modo matemático. E a política pública, como unidade emergente, deve ser considerada na construção da resposta correta, que, em dado caso, pode exigir a flexibilização de um determinado regramento explícito, respeitada a principiologia subjacente. Aliás, esse parece ser um contexto adequado para se pensar na aplicação do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro: “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”⁶⁶.

Especialmente quando se pensa no controle dos modelos decisórios, organizacionais e na definição de determinados objetivos, a possibilidade de um acordo pode ensejar a necessidade de um tempo para a Administração. E esse tempo, talvez, signifique que uma situação irregular detectada pelo tribunal de contas se prolongue no tempo. Ao administrador público competirá o ônus de demonstrar que esse tempo necessário decorre, justamente, da unidade emergente da política pública, que se apresentará como

64 STRECK, Lenio Luiz. *Verdade e consenso: constituição, hermenêutica e teorias discursiva*. 5 ed. São Paulo: 2014, p. 66.

65 DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução: Nelson Boeira. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

66 BRASIL. Decreto-Lei n.º 4657, de 04 de setembro de 1942. Lei instrução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 22 mai. 2024.



argumento de legitimação do acordo. Aceitar (consensualmente), por exemplo, que um modelo organizacional que contraria determinadas regras jurídicas se prolongue no tempo (necessário), para a sua adequação, com delimitação de prazos factíveis, pode ser a resposta jurídica adequada ao caso concreto, pois permitirá a continuidade dos demais elementos e instrumentos da política pública e sua própria preservação. Importante notar que, obviamente, essa não é uma resposta que deve ser considerada a priori; são os elementos factuais de cada situação que vão permitir a construção da respectiva resposta; apenas se eleva a necessidade de se olhar para a política pública como unidade emergente e não, simplesmente, como um acúmulo desordenado de elementos e instrumentos, sem coordenação entre si, de modo a desconsiderar os efeitos dos atos controladores.

4. CONCLUSÕES

Do que foi dito, em sede conclusiva, parecer ser relevante observar que o limite para o consenso formalizado em termos de ajuste de gestão é a própria construção de respostas (jurídicas) corretas. As cláusulas devem refletir aquilo que é a melhor leitura do Direito para resolução da controvérsia. Ocorre que a construção de respostas em assuntos relacionados a políticas públicas não deve ser construída a partir da análise isolada dos elementos das políticas públicas. Ao contrário, devem ser observados os efeitos sistêmicos entre eles (e.g., uma irregularidade na admissão de servidores temporários, sanada do “dia para a noite,” pode impactar drasticamente os objetivos da política pública educacional), seja no ato de controle em si, ou, se assim os envolvidos pretenderem, na formulação de cláusulas de termos de ajuste de gestão. Além disso, a ideia de resolver um conflito por acordo sugere esforços conjuntos, que podem afastar críticas relacionadas à capacidade institucional e efeitos sistêmicos, em termos de teorias da interpretação, já que o (legítimo) consenso será construído pelos órgãos competentes, cada qual contribuindo com sua expertise (administração pública e tribunais de contas), sem abdicação da correção. Faz parte dessa

tarefa interpretativa, portanto, conciliar a proteção de direitos individuais (trunfos), eventualmente envolvidos, com questões pragmáticas, necessárias à própria sobrevivência da política pública.

Especificamente em relação aos efeitos sistêmicos, esses são melhor visualizados quando se compreende a política pública como uma emergência, cujo todo é maior que a mera soma das partes, de modo que dessa constatação derivam deveres do intérprete, como o de não compreendê-la somente a partir de suas partes. Assim, o conteúdo da resposta jurídica (correta) de um determinando problema envolvendo políticas públicas é impactado pelos seus elementos: e isso deve refletir em eventuais cláusulas de acordos.

Nota-se que a questão das políticas públicas exige um princípio de interpretação, o qual, na espécie, deve ser considerado da seguinte forma: quando o tribunal de contas verifica um ato passível correção, seja para promover um ato de controle propriamente dito, ou para propor um acordo, a sua atuação se dá frente a determinados aspectos da política (e.g., determinar a correção de um dado modelo organizacional), mas, por outro lado, há o dever de considerar o todo (e.g., refletir acerca dos efeitos decorrentes de uma determinação para correção de um modelo organizacional, nos demais elementos da política pública). Esse princípio interpretativo de políticas públicas, somado ao dever de construção de respostas corretas, portanto, é aplicável aos atos de controle e à formulação das cláusulas dos acordos entre tribunais de contas e administrações públicas, com a vantagem, nesse último caso, da conjugação de esforços, realçando a capacidade institucional dos envolvidos. E o que permite observar o todo de uma política pública é justamente uma teorização, tal qual a apresentada, que explore seus elementos, instrumentos e objetivos.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Julio Cesar Manhães de. **Controle de atividade administrativa pelo tribunal de contas na Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá 2010.



BITENCOURT, Caroline Müller. **Acesso à informação para o exercício do controle social:** desafios à construção da cultura de transparência no Brasil e diretrizes operacionais e legais para os portais no âmbito municipal. Relatório de Pesquisa Pós-Doutoral. PUC-PR. Curitiba, 2019.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas.** Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas.** Curitiba: Íthala, 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 635. Brasília, 18 ago. 2020. Relator: Ministro Edson Fachin. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 23 mai. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Conheça o TCU. 2023.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/duvidas-frequentes/> Acesso em: 20 set. 2023

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022. **Institui, no âmbito do Tribunal de Contas da União, procedimentos de solução consensual de controvérsias relevantes e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da Administração Pública Federal.** Disponível em: www.tcu.gov.br Acesso em: 23 set. 2023.

BRINCAS, Cláudia Bressan da Silva. **Termo de ajustamento de gestão no âmbito dos tribunais de contas:** o controle preventivo das contas públicas e o paradigma da consensualidade administrativa. São Paulo: Dialética, 2022.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor: 1988.

CHASE, Oscar G. **Direito, cultura e ritual:** sistemas de resolução de conflitos no



contexto da cultura comparada. Tradução: Sergio Arenhart e Gustavo Osna. São Paulo: Marciel Pons, 2014.

COELHO, André. MATTOS, Saulo de. BUSTAMANTE, Thomas. Introdução. In: COELHO, André. MATTOS, Saulo de. BUSTAMANTE, Thomas (org.) **Interpretando o império do direito**: ensaios críticos e analíticos. Belo Horizonte: Arraes editores, 2018.

DANTAS, Bruno. **Consensualismo na administração pública e regulação: reflexos para um direito administrativo do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fonte, 1999.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da administração pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e afins). Belo Horizonte: Fórum, 2019.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 7 ed. São Paulo: Método, 2018.

MACHADO, Gabriel. **Acordos administrativos**: uma leitura a partir do art. 26 da LINDB. São Paulo: Almedina, 2019.

MELLO, Marcílio Barrenco Corrêa de. **Termo de ajustamento de gestão**: instrumento de composição no controle das despesas públicas. São Paulo: Dialética, 2021.

NUNES, Dierle. PEDRON, Flávio Quinaud. HORTA, André Frederico de Sena. Art. 926 do CPC e suas propostas de fundamentação: um diálogo com concepções contrastantes. In: NUNES, Dierle. MENDES, Aluisio. JAYME, Fernando Gonzaga. **A nova aplicação da jurisprudência e precedentes no CPC/2015**: estudos em homenagem à professora Teresa Arruda Alvim. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NUNES, Patrícia Verônica. SOUZA, Carvalho Sobral. **O termo de ajustamento de gestão como forma de tutela de direitos sociais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PEDRON, Flávio Quinaud. OMMATI, José Emílio Medauar. **Teorias contemporâneas do direito**: análise crítica das principais teorias jurídicas da atualidade. Belo Horizonte: Conhecimento, 2022.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro (Org.). **Mediação e arbitragem na administração pública**. Curitiba: CRV, 2018.



RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de hermenêutica**: 50 verbetes fundamentais da Teoria do Direito à luz da Crítica Hermenêutica do Direito. 2 ed. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2020.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursiva. 5 ed. São Paulo: 2014.

SUNSTEIN, Cass R. VERMEULE, Adrian. Interpretation and institutions. University of Chicago Law School. In: **John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper** No. 156, 2002.

TRINDADE, Jonas Faviero. BITENCOURT, Caroline Müller. O debate acerca do controle de constitucionalidade incidental nos tribunais de contas: uma análise crítica dos argumentos do Mandado de Segurança 35.410 para a defesa da integridade do direito. In: **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**. Belo Horizonte, ano 20, n. 32, p. 179-204, jul./dez., 2022.

TRINDADE, Jonas Faviero. BITENCOURT, Caroline Müller. Uma aproximação entre a capacidade institucional dos tribunais de contas e o regime de precedentes e súmulas do Código de Processo Civil. In: **Revista Brasileira de Infraestrutura**. Belo Horizonte, ano 10, n. 20, p. 41-63, jul./dez. 2021.



Controle Externo de Sustentabilidade dos Atos Administrativos: Perspectivas para a Amazônia na Visão 2045.

Por Antônio Ferreira do Norte Filho¹

Por Aldryn Amaral de Souza²

Por Nicholas Severo Piccoli³

RESUMO

Este artigo examina o controle externo dos atos administrativos sob a ótica da sustentabilidade, com ênfase no contexto amazônico e nas diretrizes da Visão 2045 da ONU. Parte-se da Constituição Federal de 1988 (arts. 3º, 170 e 225) e de padrões internacionais (ISSAI 5130; ODS 6; Plano Estratégico OLACEFS) para demonstrar como a sustentabilidade se tornou um metaprincípio do Direito Administrativo. Analisa-se a evolução conceitual do princípio socioambiental e suas repercussões na atuação dos Tribunais de Contas, destacando as inovações do TCE-AM: auditorias em resíduos sólidos, saneamento e gestão hídrica; Manual de Auditoria Ambiental; monitoramento por satélite; e participação em redes internacionais. Por fim, discute-se a importância de instrumentos técnicos, normativos e participativos para incorporar efetivamente critérios de sustentabilidade na fiscalização dos atos públicos, assegurando proteção intergeracional e o cumprimento dos compromissos internacionais do Brasil.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Controle Externo; Tribunais de Contas; Amazônia; Visão 2045.

ABSTRACT

This article explores the external control of administrative acts

1 Doutor em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia pela Universidade Federal do Amazonas.

2 Mestre em Sistema Constitucional de Garantias pelo Instituto Toledo de Ensino; Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas; MBA em Direito Tributário pela Fundação Getúlio Vargas - Rio de Janeiro.

3 Graduando em Direito pela Faculdade La Salle Manaus.



through the lens of sustainability, focusing on the Amazon region and the United Nations' Vision 2045. It relies on Brazil's 1988 Federal Constitution (Arts. 3, 170, 225) and international frameworks (ISSAI 5130; SDG 6; OLACEFS Strategic Plan) to show how sustainability has evolved into a metaprinciple of Administrative Law. The conceptual development of the socio-environmental principle and its impacts on Courts of Accounts are examined, highlighting TCE-AM's innovations: solid waste, sanitation and water management audits; Environmental Audit Manual; satellite monitoring; and engagement in international networks. Finally, it discusses the role of technical, normative and participatory tools in embedding sustainability criteria into public oversight, ensuring intergenerational protection and Brazil's adherence to its international commitments.

Keywords: Sustainability; External Control; Courts of Accounts; Amazon; Vision 2045.

INTRODUÇÃO

O aprofundamento das discussões sobre a sustentabilidade nas últimas décadas deslocou-a do campo retórico para o centro das decisões públicas e jurídicas. A complexidade da agenda ambiental, sobretudo em regiões de relevância estratégica como a Amazônia, impõe uma reinterpretação dos instrumentos tradicionais de controle da Administração Pública. Nesse contexto, emerge a necessidade de pensar o controle externo dos atos administrativos sob a perspectiva da sustentabilidade, não como uma ruptura com os modelos clássicos de fiscalização, mas como seu necessário aprimoramento frente aos desafios do século XXI.

Embora o ordenamento jurídico brasileiro não contemple expressamente a expressão “controle externo de sustentabilidade dos atos administrativos”, é plenamente possível, a partir da interpretação sistemática e finalística da Constituição Federal de 1988 e dos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, como a Agenda 2030 da ONU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sustentar a existência de um dever constitucional de

controle ambiental e intergeracional da ação estatal.

Como aponta Paulo Affonso Leme Machado (2011, p. 76)⁴, “o Direito Ambiental moderno não é apenas normativo, é também axiológico, exigindo do intérprete e do aplicador a incorporação de valores como o princípio da precaução, que se dá diante da ausência de certeza científica quanto à dimensão de danos sérios ou irreversíveis, exigindo medidas estatais para evitar ou minimizar possíveis danos, bem como a solidariedade intergeracional”. Essa compreensão valorativa demanda que os órgãos de controle, especialmente os Tribunais de Contas, superem a análise meramente formal dos atos administrativos para incorporar critérios de legitimidade ecológica, efetividade social e racionalidade ambiental.

Na mesma linha, autores como Michel Prieur⁵ e Nicholas Robinson⁶, em obras como *Le droit de l'environnement* e *Environmental Constitutionalism*, defendem que os sistemas jurídicos contemporâneos precisam integrar a proteção ambiental como uma dimensão estruturante do Estado de Direito, o que implica um redesenho institucional de práticas e responsabilidades de fiscalização.

No cenário brasileiro, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) tem se destacado como protagonista na adoção de parâmetros ambientais em suas auditorias, contribuindo para uma modelagem mais sustentável da gestão pública na região amazônica. A atuação do TCE-AM reflete o que Celso Antônio Bandeira de Mello (2018, p. 66)⁷ chama de “dimensão pública dos interesses individuais”, uma função promotora do Direito Administrativo, no sentido de viabilizar concretamente os direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados à dignidade ecológica.

Assim, este artigo busca refletir sobre as perspectivas jurídicas e institucionais para a consolidação de um controle externo dos tribunais de contas voltado à sustentabilidade dos atos administrativos, com especial atenção ao contexto amazônico e às di-

4 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 76.

5 PRIEUR, Michel. Le droit de l'environnement. 6. éd. Paris: Dalloz, 2016.

6 ROBINSON, Nicholas A. Environmental Constitutionalism. In: LOPEZ, Jorge E. Viñuales (ed.). The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 691–719.

7 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p.66.



retrizes da Visão 2045 da Organização das Nações Unidas, destacando os fundamentos normativos, os mecanismos existentes e os desafios para sua efetiva implementação.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO CONTROLE EXTERNO DE SUSTENTABILIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS NO BRASIL

2.1. A SUSTENTABILIDADE COMO CATEGORIA DE CONTROLE EXTERNO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

O controle externo dos atos administrativos no direito brasileiro, enquanto mecanismo de fiscalização institucionalizado da Administração Pública, possui seus fundamentos delineados pela Constituição Federal de 1988 e por algumas leis infraconstitucionais, que disciplinam o modo de exercício pelos seus legitimados.

Notadamente, entre os artigos 70 a 75, encontra-se a clássica estrutura de competências e funcionamento dos Tribunais de Contas, bem como os deveres dos agentes públicos em relação à prestação de contas dos atos de gestão lato sensu. Esse controle, orienta-se classicamente pelos princípios da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, sendo reinterpretado na atualidade à luz dos paradigmas de um constitucionalismo ambiental e de um direito internacional à sustentabilidade, onde compromissos multilaterais assumidos pelo Estado Brasileiro no âmbito internacional, desloca acordos e suas proposições ao núcleo das ações e políticas públicas estatais.

Sob uma perspectiva estritamente positivada, a expressão “controle externo de sustentabilidade dos atos administrativos” não se encontra sistematizada em obras clássicas de Direito Administrativo, pois estas, a exemplo dos escritos de Hely Lopes Meireles e Maria Sylvia Zanella Di Pietro, cuidaram de tratar do controle externo da Administração Pública, sob um enfoque dos aspectos formais e legais, com pouca atenção aos critérios axiológicos emer-

gentes, como a sustentabilidade.

Entretanto, sob uma visão contemporânea, alicerçada nos fundamentos do Estado Democrático de Direito, alinhada com os acordos e tratados internacionais em matéria ambiental, e ainda, com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Pacto para o Futuro na Visão 2045, ambos da Organização das Nações Unidas – ONU, ganha força a tese de que o controle externo deve também contemplar os valores constitucionais da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável.

Conforme leciona Édis Milaré, a partir da ideia de solidariedade, inclusive considerando a dimensão intergeracional inerente, a sustentabilidade transcende o campo ecológico e passa a ser uma dimensão estruturante da atuação estatal, devendo informar inclusive a fiscalização dos atos públicos, consubstanciada no princípio do desenvolvimento sustentável⁸, impulsionando deveres individuais e coletivos para a garantia de um meio ambiente equilibrado para as gerações atuais e futuras.

Assim, mesmo que não formalizado nos textos legais, é possível sustentar a existência prática de um controle externo com ênfase na sustentabilidade dos atos administrativos. Trata-se, por assim dizer, de um controle operacional, já exercido por algumas Cortes de Contas, especialmente, o Tribunal de Contas do Estado do Amapá, na questão ambiental.

Nesse sentido, é importante destacar que a INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions), órgão que reúne as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de mais de 190 países, tem orientado suas filiadas à adoção de padrões que incluam a sustentabilidade como dimensão transversal nas auditorias governamentais. As Diretrizes ISSAI 5130⁹, aprovadas durante o XXI Congresso da organização, recomendam que as EFS incorporem os impactos econômicos, sociais e ambientais nas auditorias operacionais e no exame da eficácia das políticas públicas. Ao afirmar que “a sustentabilidade é um componente essencial do bom

⁸ MILARÉ, Édis. Princípios fundamentais do direito do ambiente. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 756, p. 64, 1998.

⁹ INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard/>



governo”, a INTOSAI reforça a ideia de que os Tribunais de Contas devem agir não apenas como verificadores de legalidade, mas como promotores de governança pública orientada à preservação ambiental e à equidade social (INTOSAI, ISSAI 5130, 2013).

Na América Latina, essa perspectiva tem ganhado força por meio da atuação da OLACEFS (Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores)¹⁰. O Plano Estratégico 2017–2022 da entidade incluiu expressamente o compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, orientando os Tribunais de Contas da região a desenvolverem auditorias de preparação, implementação e monitoramento dos ODS. Em relatórios técnicos, como o Informe Regional sobre Auditorías de Preparación para los ODS (2020), a OLACEFS recomenda o uso de indicadores de sustentabilidade e instrumentos de avaliação intersetorial das políticas públicas, destacando o papel das EFS como vetores de articulação entre desenvolvimento e controle (OLACEFS, 2020).

Além das diretrizes institucionais, a constitucionalização da sustentabilidade em diversas ordens jurídicas estrangeiras evidencia uma tendência global de incorporação de princípios ambientais como elementos estruturantes da atuação estatal. A Constituição da Alemanha (Grundgesetz)¹¹, em seu artigo 20a, impõe ao Estado o dever de proteção dos fundamentos naturais da vida humana e animal, em responsabilidade para com as gerações futuras, conferindo ao princípio da sustentabilidade caráter normativo, dentro do âmbito da ordem constitucional, através da legislação e de acordo com a lei e o direito, por meio dos Poderes Executivo e Judiciário.

Da mesma forma, a Constituição da Suíça, em seu artigo 73, dispõe que “a Confederação e os Cantões devem esforçar-se por alcançar um equilíbrio duradouro entre a natureza, em especial sua capacidade de regeneração, e sua utilização pelo ser humano”, atribuindo à sustentabilidade uma função de equilíbrio entre progresso e preservação.

10 OLACEFS – Organización Latinoamericana y Del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <https://olacefs.com/pt/inicio-por/>

11 Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf> Acesso em 20/06/2025.

A experiência da Constituição do Equador (2008) representa um marco ainda mais avançado: além de reconhecer a natureza como sujeito de direitos, o texto constitucional estabelece, nos artigos 395 e 396, a obrigação estatal de prevenir e reparar os danos ambientais, aplicando o princípio da precaução e impondo a responsabilidade objetiva do agente poluidor. Tal inovação não apenas amplia o escopo da proteção ambiental, mas fornece base para que órgãos de controle, inclusive os tribunais de contas equatorianos, atuem de forma contundente na fiscalização das políticas públicas sob o prisma da sustentabilidade, legitimando o exercício do controle externo ecológico e socialmente orientado.

Nesse panorama, a jurisprudência internacional e a prática institucional consolidam a compreensão de que a sustentabilidade é um princípio jurídico estruturante, apto a informar o conteúdo e os critérios do controle externo exercido pelas cortes de contas. Trata-se de uma transformação da própria natureza da função de controle, que passa a exigir dos tribunais não apenas a apuração da regularidade formal dos atos administrativos, mas a avaliação crítica da conformidade desses atos com os compromissos ambientais assumidos pelo Estado e com os limites ecológicos do planeta. No caso brasileiro, iniciativas como as do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), que já realiza auditorias com enfoque socioambiental, reforçam a viabilidade prática e jurídica do controle externo de sustentabilidade, alinhado à Constituição Federal de 1988 e aos pactos multilaterais firmados pelo país.

2.2. PREVISÃO CONSTITUCIONAL E LEGITIMADOS

A Constituição Federal de 1988 confere legitimidade a alguns órgãos para exercer o controle externo dos atos administrativos, em circunstâncias especiais, conforme o escopo de sua atuação e competências atribuídas pelo poder constituinte.

Dentre esses órgãos, destacam-se os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, com a seguinte síntese de atribuições:



- a) Tribunais de Contas: no exercício do controle de *legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade* dos atos da Administração Pública, auxiliando o Poder Legislativo, em regime de mútua colaboração, sem qualquer relação de dependência funcional;
- b) Defensoria Pública: na defesa dos hipossuficientes, promovendo sua defesa e a tutela de direitos coletivos, difusos e individuais frente às ações do Estado;
- c) Ministério Público: na defesa da ordem jurídica, do meio ambiente, do patrimônio público e dos interesses individuais e sociais indisponíveis;
- d) Poder Judiciário: na análise e apreciação da legalidade dos atos administrativos, quando estes exorbitam de suas competências e lesionam direitos fundamentais, reclamando a inafastabilidade jurisdicional pela via da provocação judicial.

Além do controle externo exercido pelos mencionados órgãos, a Constituição também consagra mecanismos de participação cidadã que se traduzem em controle social dos atos administrativos. São exemplos:

- Conselhos de Políticas Públicas: Criados para discutir temáticas de saúde, educação, meio ambiente, direitos humanos, tendo alguns deles composição paritária entre sociedade civil e governo;
- Audiências e Consultas Públicas: Utilizadas na formulação de planos diretores, licenciamento ambiental, concessões de serviços e outros;
- Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011): Garantia de acesso a documentos e informações sobre atos admi-

nistrativos, favorecendo o controle pela sociedade;

- Ação Popular (Lei nº 4.717/65): Remédio constitucional posto a qualquer cidadão para anular atos administrativos lesivos ao patrimônio público, à moralidade, ao meio ambiente e ao interesse público.
- Ouvidorias e Portais de Transparência: Canais de escuta e resposta à população sobre condutas administrativas.
- Representação nos Tribunais de Contas:

O Controle Social dos atos administrativos são uma forma de controle externo exercidas diretamente pelos cidadãos. Por essa espécie de controle, os atos administrativos são objeto de apreciação e interesse não de um órgão estatal específico, mas de cidadãos ou entidades da sociedade civil, consistindo em atuações, fiscalizações e participações independentes ou coletivas, exercidas de forma direta, ativa ou reativa, sobre atos comissivos e/ou omissivos, políticas e serviços públicos.

E há fundamento constitucional para o exercício desse controle, conforme se extrai dos seguintes dispositivos:

Dispositivo Constitucional	Conteúdo
Art. 1º, parágrafo único	"Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente."
Art. 5º, XXXIII	Direito de acesso à informação dos órgãos públicos.
Art. 37, caput e §3º	Princípios da Administração Pública e incentivo à participação popular.
Art. 74, §2º	Qualquer cidadão pode denunciar irregularidades aos Tribunais de Contas.
Art. 198, III	Participação da comunidade na gestão do SUS.
Art. 204, II	Participação popular na política de assistência social.



A atuação de todos os mencionados órgãos e agentes de controle, tem por finalidade garantir que os atos administrativos guardem conformidade com a Constituição e o Estado Democrático de Direito, expressando decisões políticas voltadas à efetiva concretização dos direitos fundamentais.

3. A SUSTENTABILIDADE COMO CATEGORIA AXIOLÓGICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO

3.1. EVOLUÇÃO CONCEITUAL

Durante décadas, o aparato estatal adotou postura neutra diante das questões ambientais, influenciado por uma visão de renovabilidade ilimitada dos recursos naturais. A partir da Declaração de Estocolmo (1972) e da Constituição Federal de 1988, especialmente com o advento do art. 225, houve uma inflexão: o meio ambiente ecologicamente equilibrado passou a ser reconhecido como direito fundamental difuso.

A inflexão promovida pela Constituição de 1988 representa uma ruptura com o paradigma clássico de direito administrativo de matriz patrimonialista, substituído por uma concepção funcionalizada da propriedade e do poder público. O artigo 225 da Carta Magna inaugura uma cláusula geral ambiental, atribuindo ao Estado e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, o que projeta a sustentabilidade para o plano dos princípios constitucionais vinculantes. Nesse sentido, afirma Édís Milaré que “a Constituição de 1988 foi a primeira na história do país a incorporar um capítulo específico sobre meio ambiente, revelando o amadurecimento da consciência ecológica no plano normativo”¹².

A transição da noção de ecologia para a de sustentabilidade operou um deslocamento epistemológico importante. Enquanto a ecologia se vinculava a um saber técnico-científico, a sustenta-

12 MILARÉ, Édís. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 83.

bilidade assumiu a forma de um princípio jurídico-constitucional com densidade normativa, impregnando os sistemas de controle, formulação de políticas públicas e definição de prioridades governamentais. Como destaca Luiz Alberto Warat, “a sustentabilidade transcende os parâmetros da legalidade formal e convoca o jurista a repensar o sentido da legitimidade à luz de uma ética da responsabilidade ambiental”¹³.

Essa dimensão principiológica foi reforçada pela interpretação doutrinária e jurisprudencial contemporânea, que passou a reconhecer a sustentabilidade como categoria axiológica central do Direito Administrativo. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao julgar o REsp 1.114.398/PR, firmou entendimento no sentido de aplicar a teoria do risco integral, responsabilizando o poluidor, seja a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental¹⁴. Trata-se de evolução que transforma o conteúdo do mérito administrativo, sujeitando-o a balizas materiais que transcendem a discricionariedade clássica.

A doutrina internacional também caminha nesse sentido. Para Nicholas Robinson, em seu estudo sobre constitucionalismo ambiental, “*the environment has become a structural value within constitutional democracies, requiring public powers to justify all actions in light of ecological sustainability and intergenerational equity*”¹⁵. Isso significa reconhecer que o ambiente deixou de ser um interesse público entre outros e passou a ocupar lugar central na legitimação das políticas públicas e dos atos de gestão administrativa.

A consagração da sustentabilidade como valor estruturante do Estado de Direito impõe a reinterpretação do próprio conceito de legalidade administrativa. Ingo Wolfgang Sarlet, ao tratar da eficácia dos direitos fundamentais, observa que “a constitucionalização do Direito impõe uma leitura sistemática que torne os prin-

13 WARAT, Luiz Alberto. Ética da responsabilidade e direito ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). Direito ambiental das políticas públicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 41.

14 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.114.398/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 17/11/2010.

15 ROBINSON, Nicholas A. Environmental Constitutionalism. In: VIÑUALES, Jorge E. (Ed.). The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 693.



cípios ambientais fontes de validade dos atos do poder público, vinculando não apenas sua finalidade, mas sua própria estrutura”¹⁶. A partir dessa perspectiva, a sustentabilidade deixa de ser uma recomendação de boas práticas e passa a ser critério de juridicidade, legitimidade e moralidade administrativa.

A análise da evolução conceitual da sustentabilidade no Direito Administrativo evidencia sua ascensão de um valor ético-social à condição de princípio jurídico. Contudo, mais do que um simples princípio, a sustentabilidade passou a operar como verdadeiro metaprincípio constitucional, influenciando e ressignificando outros princípios administrativos — como legalidade, eficiência, finalidade e moralidade —, tornando-se o eixo axiológico da governança pública contemporânea. Essa requalificação normativa inaugura uma nova hermenêutica do agir administrativo, que exige da Administração Pública a incorporação de critérios socioambientais como condição de legitimidade e juridicidade de seus atos.

3.2. SUSTENTABILIDADE COMO METAPRINCÍPIO

A sustentabilidade, hoje, configura-se como metaprincípio orientador da atividade estatal, impondo-se como valor transversal nas decisões administrativas. Isso significa exigir da Administração Pública não apenas legalidade formal, mas também conformidade ecológica, social e econômica de suas políticas, contratos e ações. A sustentabilidade, atualmente, se apresenta como metaprincípio orientador do sistema jurídico-administrativo, funcionando como um valor normativo transversal, capaz de irradiar efeitos sobre os demais princípios constitucionais. Essa qualificação é justificada por sua posição de destaque no texto constitucional (especialmente nos arts. 3º, 170, VI e 225 da CF/88), bem como por sua centralidade nas obrigações internacionais assumidas pelo Estado brasileiro.

Segundo Luis Roberto Barroso, metaprincípios são princí-

16 SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 155.

pios que ordenam o sistema constitucional como um todo, integrando normas, balizando sua interpretação e orientação, e restringindo sua alteração”¹⁷. A sustentabilidade, nesse sentido, exerce função organizadora e integradora do ordenamento jurídico.

Como metaprincípio, a sustentabilidade vincula não apenas a elaboração de normas e políticas públicas, mas também os atos concretos da Administração, os contratos administrativos, os processos de licitação, as permissões de uso e as renúncias fiscais. Trata-se de um imperativo que ultrapassa a seara da legalidade formal e impõe a conformidade das decisões administrativas aos valores constitucionais do desenvolvimento responsável, da justiça ambiental e da equidade intergeracional. Nas palavras de Antônio Herman Benjamin, “A ecologização da Constituição brasileira representa a incorporação do meio ambiente às normas fundamentais, tornando-o valor jurídico estruturante e base de toda legislação e política pública”¹⁸.

A adoção da sustentabilidade como metaprincípio implica também uma reinterpretação das categorias clássicas do Direito Administrativo. O próprio conceito de discricionariedade passa a ser lido sob a ótica da racionalidade ambiental, de modo que a conveniência e a oportunidade do gestor devem respeitar os limites ecológicos e os compromissos ambientais do Estado. Marçal Justen Filho sustenta que “a discricionariedade administrativa não é um poder livre, mas uma liberdade funcionalmente vinculada aos princípios constitucionais, inclusive ao princípio da sustentabilidade”¹⁹.

Essa vinculação alcança também os instrumentos de controle externo. A atuação dos Tribunais de Contas deve incorporar a sustentabilidade como parâmetro de análise da legalidade e da legitimidade dos atos administrativos, especialmente no que tange à execução orçamentária e ao controle de políticas públicas, em consonância com a Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A sustentabilidade é, nesses termos, não

17 BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo, 6. ed., Saraiva, 2022, p. 240.

18 BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 73.

19 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 210.



um mero critério acessório, mas um fundamento material da própria atividade de controle.

Além disso, a concepção de sustentabilidade como meta-princípio permite a aplicação do chamado princípio da não regressividade ambiental, segundo o qual não se admite retrocesso na proteção jurídica do meio ambiente. Conforme leciona Michel Prieur, “a não-regressão é uma garantia de progresso ecológico, que impede o Estado de suprimir ou enfraquecer normas de proteção ambiental sem justificativa imperiosa”²⁰. Esse princípio, integrado à dogmática da sustentabilidade, fortalece a atuação preventiva e proativa da Administração Pública e das instituições de controle.

O reconhecimento do caráter metajurídico e integrador da sustentabilidade também reforça sua natureza como limite material ao poder estatal, orientando políticas públicas em áreas como infraestrutura, energia, transporte, saúde, educação e segurança alimentar. A sustentabilidade, nesse sentido, atua como um “filtro axiológico” das decisões públicas, funcionando como critério legítimo de revisão e invalidação de atos administrativos lesivos à ordem ecológica e social. O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a ADPF 747/DF, reconheceu a possibilidade de o Poder Judiciário suspender políticas públicas incompatíveis com compromissos ambientais e com o princípio da vedação ao retrocesso socioambiental²¹.

Por fim, é imperioso reconhecer que a elevação da sustentabilidade à condição de metaprincípio não esvazia sua força jurídica, mas ao contrário, a intensifica. Sua eficácia normativa exige medidas concretas de implementação, inclusive com a revisão de práticas administrativas que perpetuam modelos extrativistas e predatórios de desenvolvimento. A legitimidade do Estado contemporâneo dependerá, em larga medida, de sua capacidade de integrar a sustentabilidade ao núcleo decisório da Administração, sob pena de obsolescência institucional e violação dos direitos fundamentais difusos.

Essa consolidação normativa e axiológica da sustentabilidade, tanto no plano constitucional quanto no infraconstitucional,

20 PRIEUR, Michel. *Le droit de l'environnement*. 6. éd. Paris: Dalloz, 2016, p. 145.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 747/DF. Rel. Min. Cármen Lúcia. DJe 08/02/2022.

impõe sua efetivação concreta no cotidiano das instituições públicas. O desafio, portanto, desloca-se da formulação teórica para a dimensão prática: como operacionalizar a sustentabilidade como vetor de controle da Administração Pública?

A resposta a essa indagação passa, necessariamente, pela atuação das entidades de controle externo, com destaque para os Tribunais de Contas, que detêm competência constitucional para fiscalizar a legalidade, a legitimidade e a eficiência dos atos administrativos. Nesse cenário, ganha relevo o exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), cuja atuação recente tem demonstrado que é possível compatibilizar os instrumentos clássicos de auditoria com parâmetros de avaliação socioambiental, promovendo um controle externo orientado à sustentabilidade e comprometido com a preservação da floresta amazônica e o bem-estar das presentes e futuras gerações.

4. O CONTROLE EXTERNO DE SUSTENTABILIDADE NA PRÁTICA: O CASO DO TCE-AM

4.1. INOVAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

A consistência institucional do TCE-AM na promoção da sustentabilidade como critério de avaliação administrativa se traduz em práticas concretas e transformadoras, que avançam além da simples análise formal dos atos públicos. Ao incorporar indicadores ambientais em suas auditorias, o Tribunal incorporou uma dimensão qualitativa ao controle externo, alinhada aos ODS da Agenda 2030, o que em muito se assemelha às diretrizes traçadas pela Resolução CNJ nº 400/2021, que determina a aplicação de critérios de sustentabilidade nas decisões e sentenças judiciais, o que valoriza as decisões públicas com repercussão ecológica e social²².

A partir de 2010, o TCE-AM passou a realizar auditorias operacionais com foco na “Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos no

22 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 400, de 16 de junho de 2021.



Amazonas”, cobrindo 61 municípios, e avaliando o cumprimento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (lei n. 12.305/2010). Os resultados identificaram problemas graves na disposição final, resultando em dezenas de determinações para regularização e implantação de aterros sanitários adequados. Essa atuação consolidou o tratamento dos resíduos como parâmetro central de sustentabilidade no exame da legalidade contábil, administrativa e operacional, avaliando a efetividade do serviço prestado sob os critérios legais da Lei nº 11.445/2007 e os padrões de potabilidade da Portaria nº 2.914/2011 do Ministério da Saúde. A auditoria, fundamentada em metodologia robusta, incluiu análise laboratorial da água, inspeções in loco e cooperação com instituições como a Funasa, o IPAAM e a Fundação de Vigilância em Saúde (FVS-AM). O relatório resultou em 19 determinações por sistema auditado, consolidando o papel do TCE-AM como agente de controle externo voltado à sustentabilidade, com foco na universalização do acesso à água potável e na observância dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, especialmente o ODS 6²³.

A atuação do TCEAM no contexto mencionado, foi determinante para que o Estado do Amazonas viesse a implementar uma Política Estadual de Resíduos Sólidos, inclusive com a adoção de acordos setoriais para atender aos objetivos nela mencionados.

A experiência com resíduos ganhou reforço em 2015, com a auditoria de “Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário” em 17 municípios, o que levantou deficiências em licenciamento e contaminações microbiológicas. Como resultado, o Tribunal estabeleceu 19 recomendações, incluindo a exigência de outorga de recursos hídricos e monitoramento sistemático, mostrando que o controle ambiental se integra às dimensões operacional, orçamentária e patrimonial da fiscalização.

A estiagem histórica de 2023 reforçou o protagonismo do Tribunal na fiscalização do risco climático. O TCE-AM publicou relatórios técnicos que apontaram a necessidade de investimentos em captação, armazenamento e tratamento de água, e em seguida

23 O ODS 6 visa assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento para todos. Isso inclui garantir o acesso universal e equitativo à água potável e segura, bem como o saneamento básico para todos, até 2030. O ODS 6 também busca melhorar a qualidade da água, reduzir a poluição, aumentar a eficiência do uso da água e proteger os ecossistemas relacionados à água.

organizou audiências públicas em parceria com o Ministério Público e a Assembleia Legislativa, visando garantir transparência e acompanhar soluções imediatas.

De modo semelhante, diante das queimadas intensas em municípios do arco sul como Apuí e Lábrea, já em 2022 o Tribunal, em conjunto com órgãos ambientais e o MPC-AM, instaurou auditorias específicas investigando políticas públicas locais de prevenção e combate às queimadas. Essas ações culminaram em recomendações para adequação de planos municipais de contingência, com priorização de financiamento e capacitação das brigadas civis. No campo da governança normativa, em 2020 o TCE-AM lançou o Manual de Auditoria Ambiental, uma ferramenta inédita na história das Cortes de Contas estaduais brasileiras. O documento traz critérios para análise de impacto ambiental e social em qualquer procedimento fiscalizatório, independentemente da natureza do objeto, estabelecendo que sua observância é obrigatória para a validade técnica dos pareceres do Tribunal²⁴.

A atuação ambiental do TCEAM foi reconhecida em 2021 com o “Selo A3P, do Ministério do Meio Ambiente” pela implementação de práticas administrativa sustentáveis e a criação de uma agenda ambiental própria, com descarte adequado dos resíduos gerados, redução do consumo de papel e estímulo à economia de recursos energéticos com a adoção de painéis solares, que viria pouco tempo depois.

No campo internacional, o TCE-AM, por meio de seus membros, tem participado de seminários da OLACEFS sobre auditorias para sustentabilidade e cumprimento dos ODS, sendo integrante de rede técnica que desenvolveu lineamentos regionais para incorporação de ODS em auditorias públicas. Essa articulação mostra sintonia com a ISSAI 5130 e com experiências internacionais, consolidando a Corte de Contas do Amazonas no grupo de referências em controle socioambiental.

Em síntese, essas práticas evidenciam que o TCE-AM opera um controle externo com critérios adaptados ao século XXI, onde a sustentabilidade se sobrepõe à neutralidade formal. Mais do que

24 TCE-AM, Manual de Auditoria Ambiental, 2020.



julgador de contas, o Tribunal assume postura normativa, educativa e preventiva, direcionando a gestão pública amazonense à observância da sustentabilidade como parâmetro legal, técnico e ético. Diante desse panorama de avanços institucionais no âmbito estadual, impõe-se refletir sobre os horizontes estratégicos que se desenham para a atuação dos órgãos de controle na Amazônia nas próximas décadas.

A experiência concreta do TCE-AM, ao incorporar a sustentabilidade como eixo estruturante de sua função fiscalizatória, mostra sintonia com os compromissos multilaterais assumidos pelo Brasil, especialmente no contexto da Visão 2045 da ONU, aprovada em setembro de 2024,, que consagra um modelo de desenvolvimento inclusivo, resiliente e ambientalmente responsável. Assim, ao projetar as perspectivas futuras da governança pública amazônica, torna-se essencial avaliar como os Tribunais de Contas podem intensificar seu papel no acompanhamento e na indução de políticas públicas sustentáveis, particularmente em áreas sensíveis como o manejo de recursos naturais, o licenciamento ambiental e a transparência nos incentivos fiscais que impactam direta ou indiretamente o bioma amazônico.

4.2. PERSPECTIVAS PARA A AMAZÔNIA NA VISÃO 2045

A Visão 2045 da ONU é uma iniciativa que delineia uma perspectiva de longo prazo para a humanidade, ancorada nos valores da paz, da sustentabilidade, da equidade e da cooperação global. Lançada em preparação ao centenário das Nações Unidas, a Visão 2045 propõe uma reorientação civilizatória que ultrapassa os ciclos de governança imediata, chamando Estados, organizações e cidadãos à construção de um futuro em que o progresso econômico esteja indissociavelmente vinculado à justiça social, à proteção ambiental e à solidariedade intergeracional. Trata-se de um compromisso ético e estratégico com a transformação estrutural dos sistemas de produção, consumo, governança e justiça, em conformidade com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

No contexto amazônico, a Visão 2045 adquire urgência singular. A região, pela sua centralidade ecológica e pela complexidade social de seus territórios, exige que as instituições de controle — como os Tribunais de Contas — atuem como guardiãs de um modelo de governança que incorpore a sustentabilidade como princípio orientador da administração pública. Monitorar a legalidade e a eficácia de políticas voltadas à concessão de recursos naturais, ao licenciamento ambiental, à alocação de gastos em proteção ambiental e à concessão de benefícios fiscais com impacto socioambiental torna-se, portanto, parte essencial da missão dessas cortes.

A Visão 2045, lançada no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e dos debates promovidos pela ONU em torno do “Pacto para o Futuro”, serve como horizonte normativo e político para o controle externo da sustentabilidade dos atos administrativos, em especial nos biomas estratégicos como a Amazônia.

Ela delinea um marco temporal que não apenas orienta metas socioambientais globais, mas também impõe uma mudança de paradigma na governança pública, especialmente em regiões de importância estratégica como a Amazônia.

Nesse cenário, os Tribunais de Contas assumem papel fundamental na vigilância da sustentabilidade administrativa, não mais restrita à legalidade contábil, mas expandida para os impactos sociais, ambientais e intergeracionais dos atos administrativos.

No que tange aos contratos de concessão de recursos naturais, a atuação dos órgãos de controle deve transcender a mera fiscalização da formalidade contratual, examinando o cumprimento de cláusulas socioambientais, a destinação equitativa dos benefícios econômicos e a efetividade das contrapartidas ambientais. A jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União (TCU) e as auditorias temáticas realizadas por tribunais estaduais, como o TCE-AM, já demonstram preocupação com os efeitos cumulativos da exploração mineral, madeireira e energética na Amazônia, exigindo a adoção de critérios de due diligence ambiental como pré-condição para a regularidade das concessões públicas.

Outro ponto crítico diz respeito ao licenciamento ambiental,



instrumento essencial de prevenção e mitigação de impactos. O controle externo, nesse aspecto, deve se voltar à fiscalização da legalidade, da motivação técnica e da conformidade dos licenciamentos com as diretrizes climáticas e de justiça ambiental.

A experiência internacional tem evidenciado a ampliação do escopo das auditorias públicas para abarcar critérios ambientais e de sustentabilidade. O European Court of Auditors (ECA), por exemplo, vem promovendo auditorias de desempenho que avaliam se os recursos da União Europeia destinados a projetos de infraestrutura e políticas públicas estão sendo aplicados de forma eficaz em termos ambientais. Em relatórios recentes, como o Special Report 09/2020, o ECA enfatizou a necessidade de integrar considerações ambientais nos investimentos financiados por fundos europeus, destacando que a eficácia dessas políticas deve ser mensurada também pelos seus efeitos sobre o meio ambiente e o clima²⁵.

No Brasil, iniciativas como o monitoramento por imagens de satélite, uso de georreferenciamento e auditorias integradas com dados do IBAMA e do SINAFLOr devem ser incorporadas às rotinas de controle.

No tocante aos gastos públicos com políticas de preservação e inclusão social, a Visão 2045 impõe que os tribunais não apenas monitorem a execução orçamentária, mas também avaliem a efetividade dessas políticas, seus indicadores de impacto e sua coerência com os compromissos climáticos internacionais, como o Acordo de Paris e as metas da Convenção da Biodiversidade. O painel de governança climática da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) já recomenda a inclusão de critérios de sustentabilidade nas avaliações ex post de políticas públicas, exigência que os tribunais brasileiros, sobretudo os estaduais, devem internalizar em sua função pedagógica e corretiva.

A análise das desonerações fiscais com impacto ambiental representa um dos maiores desafios da próxima década. É sabido que incentivos fiscais podem favorecer cadeias produtivas responsáveis ou, ao contrário, fomentar atividades predatórias, quando

25 EUROPEAN COURT OF AUDITORS – Tribunal de Contas Europeu. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/en/publications?cid=52846>.



não condicionados a metas de sustentabilidade. O controle externo deve apurar a renúncia de receitas sob o crivo do interesse público ambiental, questionando isenções que estimulem a expansão do agronegócio em áreas de desmatamento ilegal, por exemplo. A Instrução Normativa Conjunta TCU/Receita Federal n. 01/2014, que prevê auditorias específicas em renúncias tributárias, pode servir de modelo para os tribunais subnacionais na Amazônia.

Sob essa lógica, o controle externo de sustentabilidade precisa dialogar com os instrumentos internacionais, como os IS-SAI 5130 e os manuais da INTOSAI, que estabelecem diretrizes para a auditoria de políticas públicas alinhadas aos ODS. O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, como demonstrado em suas iniciativas mais recentes, tem potencial para consolidar-se como modelo institucional, sobretudo se ampliar suas frentes de atuação para incluir monitoramento climático, biodiversidade, justiça socioambiental e impactos sobre populações tradicionais.

Portanto, a Visão 2045, quando transplantada para o contexto amazônico, exige uma reconfiguração do papel institucional das cortes de contas, que passam a ser verdadeiras garantidoras da integridade ecológica da região. Isso demanda investimentos em inteligência institucional, cooperação interinstitucional e o fortalecimento de sua base normativa e procedimental, especialmente para dar conta dos novos desafios impostos pelas mudanças climáticas e pela intensificação das pressões antrópicas sobre o território.

Ademais, o papel preventivo e pedagógico dos Tribunais deve ser fortalecido. A partir da produção de pareceres técnicos com linguagem acessível, campanhas de sensibilização e parcerias com universidades e centros de pesquisa, como preconizado no conceito de accountability ambiental ampliada, o controle externo poderá fomentar a construção de uma cultura pública voltada à responsabilidade ecológica e ao planejamento de longo prazo.

Por fim, a Resolução nº 400/2021 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabelece critérios de sustentabilidade para o Poder Judiciário, deve servir de inspiração para os Tribunais de Contas. Assim como se exige que as decisões judiciais considerem



o impacto ambiental de suas determinações, o mesmo deve ser exigido da Administração Pública em seus atos, e dos órgãos de controle em sua análise. A harmonização dos Poderes em torno da sustentabilidade constitucional é o caminho mais promissor para a preservação da Amazônia e o cumprimento dos compromissos assumidos na arena internacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação da sustentabilidade como categoria de controle externo dos atos administrativos representa não apenas uma evolução normativa e doutrinária no campo do Direito Administrativo, mas uma exigência concreta imposta pela complexidade dos desafios socioambientais enfrentados pelo Estado contemporâneo.

Em um contexto de intensas transformações climáticas, pressões sobre os bens ambientais e vulnerabilidade social, a atuação fiscalizatória das instituições de controle deve ser reinterpretada à luz de novos paradigmas constitucionais e internacionais, como os previstos na Agenda 2030 e na Visão 2045 da ONU.

Neste cenário, a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas desponta como referência prática da adoção de critérios de sustentabilidade material no exercício do controle externo. Suas auditorias operacionais, inspeções ambientais, análises da legalidade e da legitimidade dos atos administrativos – especialmente em temas como saneamento, resíduos sólidos, gestão de recursos hídricos, políticas públicas de mitigação das queimadas e prevenção de desastres climáticos – confirmam a existência de um modelo institucional já orientado por valores ambientais e sociais, ainda que de forma não expressamente codificada em lei.

Os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, e internalizados pelo TCE-AM ao incorporar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como indicadores técnicos e finalísticos em suas atividades de controle, ultrapassam os limites do controle meramente formal e passa a exercer um papel normativo e educativo, moldando a gestão pública à exigência de políticas públi-

cas efetivas, socialmente responsáveis e ambientalmente justas. O monitoramento de contratos, licenças, subsídios e investimentos, por exemplo, deve ser analisado com base na sua compatibilidade com o princípio da função socioambiental da administração, conforme delineado nos arts. 3º, 170 e 225 da Constituição Federal.

A experiência amazonense mostra que o controle externo pode e deve ser indutor de transformações estruturantes no setor público, assegurando que os atos administrativos não sejam apenas legais e eficientes, mas também éticos, sustentáveis e comprometidos com as futuras gerações. O fortalecimento das dimensões axiológica, preventiva e colaborativa do controle realizado pelo TCE-AM comprova que sustentabilidade e accountability caminham juntas, como pilares de uma governança pública verdadeiramente democrática.

Diante disso, é possível afirmar que, mesmo sem previsão expressa no texto legal, o controle externo de sustentabilidade já se apresenta como prática institucional legítima e necessária, sobretudo diante das exigências do constitucionalismo ecológico, da governança global ambiental e do dever de proteção de bens coletivos essenciais à vida. Trata-se de um dever constitucional implícito, que deve orientar a atuação de todas as cortes de contas, em especial naqueles contextos em que o risco ambiental é estrutural, como na Amazônia.

Por fim, a consolidação desse modelo requer o reconhecimento doutrinário e normativo da sustentabilidade como metaprincípio vinculante da atividade administrativa e do controle externo, além do contínuo aperfeiçoamento dos mecanismos técnicos, normativos e participativos que sustentam a função fiscalizatória. O caso do TCE-AM, nesse sentido, não apenas confirma a viabilidade desse paradigma, como se apresenta como referência institucional que pode inspirar outras jurisdições no Brasil e no exterior. A sustentabilidade, nesse contexto, não é um adereço retórico: é a própria razão de legitimidade e efetividade do controle público no século XXI.



REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 240.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens (Orgs.). Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 73. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 400, de 16 de junho de 2021. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.114.398/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, 17 nov. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 747/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia. Diário Eletrônico, 8 fev. 2022.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS – Tribunal de Contas Europeu. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=52846>. Acesso em: 20 jun. 2025.

INTOSAI – International Organization of Supreme Audit Institutions. Disponível em: <https://www.issai.org/pronouncements/issai-3000-performance-audit-standard/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. p. 210.

LEI Fundamental da República Federal da Alemanha. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 76.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 66.

MILARÉ, Édís. Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 83.

MILARÉ, Édís. Princípios fundamentais do direito do ambiente. Revista dos Tribunais, São Paulo, n. 756, p. 64, 1998.

OLACEFS – Organización Latinoamericana y Del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Disponível em: <https://olacefs.com/pt/inicio-por/>. Acesso em: 20 jun.



2025.

PRIEUR, Michel. Le droit de l'environnement. 6. éd. Paris: Dalloz, 2016. p. 145. ROBINSON, Nicholas A. Environmental Constitutionalism. In: VIÑUALES, Jorge E. (Ed.). The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 691–719.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 155.

TCE AM. Manual de Auditoria Ambiental. Manaus: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 2020.

WARAT, Luiz Alberto. Ética da responsabilidade e direito ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). Direito ambiental das políticas públicas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 41.



A ADPF 982 do Supremo Tribunal Federal e a Aproximação do Sentido Normativo da Constituição Defendido por Karl Loewenstein no Julgamento de Atos de Gestão de Prefeitos.

Por Patricia Fortes Attademo Ferreira¹

Por Kleilson Frota Sales Mota²

Por Douglas Sampaio Bicego³

RESUMO

O artigo analisa os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 982 (2025) sobre a atuação dos Tribunais de Contas no julgamento das contas de gestão de prefeitos, indicando um possível avanço rumo ao constitucionalismo normativo. A pesquisa fundamenta-se em referenciais teóricos, jurisprudenciais, históricos, doutrina e normas nacionais e internacionais pertinentes. Inicialmente, aborda-se a limitação histórica imposta pelo entendimento de que apenas as Câmaras Municipais teriam competência para julgar tais contas. Em seguida, analisa-se a teoria ontológica da Constituição de Karl Loewenstein, comparando-a com a decisão da ADPF 982, para então examinar o avanço em direção a um modelo constitucional com maior efetividade. Nesse contexto, a Constituição de 1988 passa a atuar de forma mais prática na contenção de abusos de poder. Por fim, conclui-se que a nova interpretação conferida ao art. 71, II, da Constituição Federal, pelo STF, atribui maior densidade normativa à atuação dos Tribunais de Contas, reforçando a responsabilização administrativa de prefeitos e consolidando o Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; ADPF 982; controle externo;

1 Pós-doutora em los Retos Actuales Del Derecho Público pela Universidade de Santiago de Compostela; Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidade Castilla La Mancha; Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho.

2 Doutorando em Administração pela Universidade de Fortaleza; Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas; Pós-Graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus; MBA em Licitações e Contratos Administrativos pela Faculdade Educacional da Lapa.

3 Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas.

constitucionalismo normativo; responsabilidade administrativa.

ABSTRACT

The article analyzes the effects of the Federal Supreme Court's (STF) decision in the Claim of Non- Compliance with Fundamental Precept (ADPF) 982 (2025) on the role of Audit Courts in judging mayors' management accounts, signaling a potential shift toward normative constitutionalism. To achieve this, the research is grounded in theoretical, jurisprudential, and historical references, along with analysis of relevant doctrine and national and international regulations. Initially, the study addresses the historical limitation from the Supreme Court's prior view that only Municipal Chambers held the authority to judge such accounts. Then, Karl Loewenstein's ontological theory of the Constitution is comparatively examined alongside the STF's ADPF 982 ruling to assess progress toward a more normative constitutional model, in which the 1988 Constitution gains practical effectiveness in curbing abuses of power. The study concludes by highlighting the normative strength now attributed to Article 71, II, of the Federal Constitution, resulting from the STF's revised interpretation. This shift enhances the authority of Audit Courts, reinforces administrative accountability for mayors, and strengthens the consolidation of the Democratic Rule of Law.

Keywords: Audit Courts; ADPF 982; external control; normative constitutionalism; administrative accountability.

INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe-se a discutir os limites e alcances da atuação dos Tribunais de Contas no julgamento das contas de gestão de prefeitos, especialmente diante da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 982, de fevereiro de 2025. A partir desse cenário, este artigo repercute o seguinte problema: o art. 71, II da



Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁴ passou a ter densidade normativa suficiente para superar a tensão histórica entre as decisões técnicas das Cortes de Contas e o controle político exercido pelos Legislativos municipais?

Com isto, a hipótese deste estudo é que o julgamento na ADPF 982 direciona o Controle Externo brasileiro realizado pelo Tribunal de Contas a atuações de maior relevo técnico, podendo sancionar de pronto os chefes do executivo municipal sem compulsório julgamento posterior do Legislativo.

Essa questão é essencial, pois alude, como justificativa, à responsabilização efetiva de gestores públicos por atos de má administração, de forma a potencializar o poder sancionatório das Cortes de Contas, e a eventual mitigação do cenário de impunidade institucionalizada e fragilização do controle externo.

O referencial teórico da pesquisa ancora-se na teoria ontológica da Constituição de Karl Loewenstein, em especial na distinção entre constituições semânticas, nominais e normativas. Busca-se interpretar a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, como um movimento de superação de um modelo de controle com feições nominais, cujo texto constitucional não encontrava plena eficácia, em direção a um modelo normativo, no qual os dispositivos constitucionais efetivamente moldam o exercício do poder e garantem a proteção do interesse público.

Nesse contexto, os objetivos específicos deste estudo são: (i) analisar o percurso jurisprudencial do STF quanto à competência dos Tribunais de Contas para julgar contas de gestão e aplicar sanções a prefeitos na qualidade de ordenadores de despesas; (ii) examinar os efeitos práticos da decisão da ADPF 982 no fortalecimento do controle externo e na efetividade da Constituição de 1988; e (iii) relacionar esse processo interpretativo ao conceitode constitucionalismo normativo, propondo uma leitura crítica do papel das instituições de controle no amadurecimento democrático

4 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. 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.

brasileiro.

Este trabalho terá como metodologia o método dedutivo, seguindo a repercussão geral da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ação de controle concentrado de constitucionalidade retro destacada, buscando sempre a fundamentação legal e o sentido normativo da Constituição, assim como o entendimento dos Tribunais de Contas. Para tanto, será adotado o procedimento bibliográfico, com abordagem qualitativa. O material de análise abrange publicações em revistas especializadas, livros de doutrina jurídica, bem como teses de doutoramento. Outrossim, as normas legais e as convenções internacionais ratificadas pelo Brasil, bem como as decisões dos tribunais pátrios são alicerces que fundamentam todo o presente artigo. Segue-se, pois, um raciocínio dedutivo que visa utilizar a informação de forma lógica para obter conclusões a respeito da temática.

2. ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ANTES DA ADPF 982 - APROXIMAÇÃO DO SENTIDO NOMINAL DA CONSTITUIÇÃO, DE KARL LOEWENSTEIN

2.1. DECISÕES DO STF E SISTEMA DE APRECIÇÃO DAS CONTAS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

É de embasamento constitucional a especialidade dos Tribunais de Contas para análise dos gastos públicos e para exercício do controle externo da Administração Pública, podendo aplicar sanções administrativas no cumprimento do seu mister, como ensina José dos Santos Carvalho Filho⁵:

O Tribunal de Contas é o órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Adminis-

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2015, p. 1.045.



tração Pública, como emana do art. 71 da atual Constituição. Cuida-se de órgão de inegável relevância no regime republicano e, sem embargo de críticas que tem sofrido (algumas delas merecidas), tem uma relativa autonomia no sistema, desfrutando, inclusive, de quadro próprio (art. 73, CF), Ministros (e Conselheiros) com as prerrogativas da Magistratura (art. 73, § 3º) e lei própria de auto-organização.

A suprema corte brasileira começou a se deparar, na última década, com situações controversas em julgamentos de atos de gestão e governo, com os limites da atuação dos Tribunais e a aplicabilidade de suas decisões dentro do espectro de delimitação dos poderes da República. Além disso, apreciou contendas em relação às sanções, previstas em lei, de cada um dos tipos processuais, seja de gestão ou governo.

Esses atos, para melhor entendimento deste trabalho, diferenciam-se. Segundo João Antunes dos Santos Neto⁶, os de gestão são praticados para a execução das atividades operacionais da administração, enquadrando os atores políticos como ordenadores de despesas, enquanto os atos de governo advêm de decisões estratégicas e políticas tomadas pelos chefes do poder executivo, consubstanciando-se em políticas públicas e programas governamentais.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal fixou, no julgamento do Tema 835⁷, a partir do *leading case* (RE 848826), a seguinte tese de que, para fins de inelegibilidade, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixaria de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

Desta feita, a decisão do STF no Tema 835 condicionava a inelegibilidade à análise das contas dos Prefeitos pelas Câmaras Municipais. Ou seja, ainda que o parecer da corte de contas fosse

6 ANTUNES DOS SANTOS NETO, João. Legalidade e Decisões Políticas. Revista de Direito Administrativo, págs. 147 a 175. 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45154/44799>. Acesso em: 11/05/2025.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) 848.826. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 ago. 2016. Tema 835 da repercussão geral.



negativo, somente seria possível o gestor tornar-se inelegível a partir do julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

Esse entendimento, pelo qual as Cortes de Contas assumiam um papel secundário, meramente consultivo, foi reforçado logo em seguida no Tema 157⁸, pois a corte constitucional brasileira também fixou a tese de que, ainda que houvesse uma demora por parte do legislativo ao apreciar as contas do executivo, não poderia haver um julgamento ficto, e enfatizou o caráter meramente opinativo e não vinculativo dos pareceres técnicos.

Portanto, restava patente, segundo o STF, a obrigação de o Tribunal de Contas emitir o Parecer Prévio nas prestações de contas do Chefe do Executivo, o qual serve de base para o julgamento pelo Legislativo. Assim, somente o Legislativo teria a competência para decidir se as contas, de governo ou de gestão, eram regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.

Não obstante, cerca de 8 (oito) anos depois, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.287⁹, ratificou a compreensão, já debatida em outros julgados administrativos e amplamente defendida pela doutrina, de que os Tribunais de Contas têm a competência para aplicar sanções administrativas a governadores e prefeitos quando identificada sua responsabilidade pessoal por irregularidades no cumprimento de convênios envolvendo repasse de verbas entre estados e municípios, não necessitando ser aprovado ou julgado posteriormente pelo Legislativo. Nessa oportunidade, o Eminentíssimo Relator, Ministro Luiz Fux, destacou que, no julgamento do Tema 835, o Supremo apenas impediu o uso do parecer do Tribunal de Contas como base para o reconhecimento da inelegibilidade. De acordo com o Ministro, essa decisão não impede a plena atuação fiscalizatória dos Tribunais de Contas, nem limita suas demais competências, uma vez que esses órgãos têm autonomia constitucionalmente assegurada. O Ministro concluiu sua manifestação afirmando que o Tribunal de Contas, portanto, tem o poder-dever de aplicar sanções e determinar a correção

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) 729.744. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 12 fev. 2016. Tema 157 da repercussão geral.

9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1.436.197. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 26 mar. 2024. Tema 1.287 da repercussão geral.



de ilegalidades e irregularidades, conforme os artigos 71, VIII a XI, da Constituição, o que inclui a imputação de débito e a aplicação de multa decorrente de suas funções de fiscalização e sanção, sem necessidade de posterior aprovação ou julgamento pelo Legislativo.

Pelo exposto, o STF delineou uma distinção clara entre a competência para julgar as contas de chefes do Executivo, que é das Câmaras Municipais, com base no parecer do Tribunal de Contas, e a competência dos Tribunais de Contas para aplicar sanções administrativas por ilegalidades, especialmente em casos de convênios, mantendo sua autonomia constitucional para fiscalizar e sancionar, porém mantendo a funcionalidade secundária e consultiva das chefes do poder executivo.

2.2. ASSOCIAÇÃO DO PANORAMA COM A TEORIA DE KARL LOEWENSTEIN

A partir dos posicionamentos reverberados acima, expõe-se que a jurisprudência pátria constitucional estava imiscuída no sentido nominal proposto por Karl Loewenstein que, na obra Teoria da Constituição, estabeleceu alguns conceitos fundamentais para que se permita tratar do controle como elemento de limitação de poder no Estado Democrático de Direito.

Para Loewenstein¹⁰, a vida humana é alicerçada por três incentivos fundamentais: poder, amor e fé. Mas destes, é o poder o responsável pela miséria humana. Nesse sentido, é essencial a distinção entre os detentores do poder (aqueles que efetivamente são titulares desse poder e, a partir desse título, o exercem) e os destinatários do poder (aqueles que estão sujeitos às decisões tomadas pelos detentores do poder), já que toda a sociedade é marcada por um feixe de relações de poder (econômico, social, político etc.):

El poder es una relación sociopsicológica basada en un recíproco efecto entre los que detentan y ejercen el poder – serán denominados los detentadores del poder – y aquellos a los que va dirigido – serán aquí de-

10 LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel, 1979, p. 23.



signados como losdestinatariosdel poder. Dentro del marco de lasociedad, el Estado se presenta como la forma exclusiva o preponderante, segúnlasituación histórica de laor anización sociopolítica. Loewenstein (1979, p. 26-27).

A partir dessa concepção, o cientista político alemão ao desenvolver sua teoria ontológica da constituição, classificou-a segundo a sua efetividade em três tipos: normativa, nominal ou semântica.

A Constituição semântica funciona como instrumento de legitimação de regimes autoritários, distorcendo o propósito original de limitar o poder. Seu texto é manipulado para justificar práticas antidemocráticas, e não reflete a vontade popular, mas interesses de elitesno poder.

No que concerne ao sentido nominal da Constituição, Loewenstein descreve um fenômeno em que o texto constitucional, embora exista formalmente e possua validade jurídica, não consegue estruturar e limitar efetivamente o poder político, caracteriza-se por não corresponder à realidade política e social na qual deveria atuar. Assim, há um descompasso entre o conteúdo normativo do documento e a prática política cotidiana. Nesse tipo, o texto constitucional funciona como um conjunto de proposições formais, mas não orienta efetivamente a organização e o exercício do poder, de forma que os direitos fundamentais e as garantias previstas permanecem, muitas vezes, apenas como declarações abstratas, sem implementação concreta.

Nesse sentido nominal, uma das principais características de um Estado Democrático de Direito Pleno, para Loewenstein¹¹, seria a responsabilidade política. Essa consistiria no dever de um determinado detentor de poder tem que prestar contas de sua atuação a um outro detentor de poder, por exemplo, o governo ao parlamento, o parlamento ao governo, e os dois ao eleitorado. Entretanto, quando existe uma falha nesse sistema, a constituição não caminharia ao seu último estágio, o normativo, pois, apesar da evidência formal, os (des)controles políticos não permitiriam o seu

11 LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de laConstitución. Barcelona: Ariel, 1979



correto funcionamento.

Já a Constituição normativa seria aquela em que as normas possuem plena efetividade, com sincronia entre o texto e a realidade política. Nesse caso, os detentores do poder a respeitam, pois atua como limitadora e orientadora das ações estatais. Nas palavras de Loewenstein¹², é preciso limitar o poder político para evitar que haja a emergência de sua faceta destrutiva, portanto é preciso colocar limitações aos próprios detentores de poder.

Tanto na história antiga quanto na história moderna, essa delimitação é o marco da ideia central do constitucionalismo.

A crítica elaborada pelo brilhante jurista alemão permanece extremamente atual, tanto que o cenário anterior ao julgamento da ADPF 982 guardava similitude com o sentido nominalista, tendo em vista que o julgamento exclusivo pelo poder legislativo, tanto das contas de governo como de gestão, aponta uma potencial análise política da aplicação dos recursos públicos, sujeita a conchavos e (des)acordos entre os representantes do povo. Para Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco¹³, a classificação de Loewenstein mantém-se fértil até os dias atuais, sendo baseada em uma observância realista das normas constitucionais por governantes e governados.

No ensejo, a submissão das conclusões técnicas dos tribunais de contas ao crivo exclusivamente político dos legislativos estaduais e municipais enfraquecia o controle efetivo sobre a legalidade e a legitimidade dos gastos públicos. A prevalência de critérios estritamente políticos sobre os dados técnicos produzia, em muitos casos, um ambiente de impunidade, em que desvios de finalidade ou irregularidades graves eram relativizados em nome de conveniências momentâneas de grupos políticos então dominantes.

A decisão do STF, esmiuçada ulteriormente, representa um avanço no fortalecimento do controle institucional e técnico da Administração Pública. Ao reconhecer a competência dos Tribunais de Contas em julgar as contas dos Prefeitos, enquanto ordenadores

12 LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel, 1979.

13 FERREIRA MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva. 2012.

de despesas, o Supremo reafirma o caráter técnico desses julgamentos, desvinculando-os da lógica meramente política que predominava em muitos entes subnacionais, reverberando traços do sentido normativo defendido por Loewenstein.

2.3. A APRECIÇÃO E MODELO SANCIONADOR DOS ATOS DE GESTÃO NAS CORTES DE CONTAS, EM BUSCA DE UM SENTIDO NORMATIVO

Nesse momento, em que as contas de gestão estavam sendo analisadas sob a ótica da constituição nominal de Loewenstein, existia a dupla possibilidade de processamento das contas de gestão, seja por meio de um único processo que reúna todos os atos de gestão de um ordenador de despesas, ou por meio de vários feitos, sejam denúncias, representações ou outros.

Nessa dupla possibilidade momentânea, o processamento único dos atos de gestão possibilitava a redução significativa do número de feitos, propiciando assim a diminuição da distribuição e do acervo processual e, os processos autônomos, ainda que numerosos, proporcionariam uma análise mais detida de cada irregularidade e, dessa forma, garantiriam uma fiscalização mais assertiva e combativa.

Ademais, era cediço e esclarecido pelo julgamento do STF no Tema 1.287, que as sanções impostas pelo Tribunal de Contas, no contexto da fiscalização de atos administrativos, não dependiam da aprovação ou deliberação da Câmara Municipal ou da Assembleia Legislativa.

Dessa forma, as Cortes de Contas possuem, desde a manifestação do poder constituinte originário, respaldo jurídico para a aplicação das sanções previstas tanto no art. 71, VIII da CRFB/88, como nas legislações infraconstitucionais, constituindo, assim, uma das funções do controle externo. Consoante ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴, o controle externo foi consideravelmente

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.



ampliado na atual Constituição e, dentre as funções dessa espécie de contrapeso do sistema de poderes republicando, pode-se elencar afiscalização financeira propriamente dita, a consultiva, de julgamento, sancionatória, corretiva e de ouvidoria.

Para materializar o poder sancionador, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União¹⁵ prevê punições de suma importância, que reforçam o caráter preventivo e repressivo, como aplicação de multas, condenação em alcance do gestor e daqueles que contribuíram para o desfalque ilegal do erário, para promover o ressarcimento, inabilitação para cargos públicos, declaração de inidoneidade para contratar com o poder público e, em sede de cautelar, havendo a fumaça do bom direito e o perigo da demora, tutelas cautelares propriamente ditas, como bloqueio de bens, suspensão de certames, e antecipadas de mérito.

Dessa forma, de forma alheia à análise das contas de gestão de chefes do poder executivo, as Cortes de Contas exercem o controle técnico, financeiro, contábil e orçamentário, de administradores de recursos públicos, o que já coaduna com o sentido normativo de Constituição, defendido por Loewenstein.

3. JULGAMENTO DA ADPF 982 COMO REPERCUSSÃO DA TEORIA DE CONSTITUIÇÃO NORMATIVA DE LOEWENSTEIN

Em fevereiro de 2025, foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 982/PR¹⁶, que trata da competência dos Tribunais de Contas para julgar prefeitos que atuam como ordenadores de despesas.

A ADPF, de relatoria do Eminentíssimo Ministro Flávio Dino, foi proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) para esclarecer se os tribunais podem aplicar sanções e imputar débitos a prefeitos, sem necessidade de confirmação posterior pelas câmaras municipais, afastando interpreta-

15 Brasil. Lei 8.443/1992, publicada em 17 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília/DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em 11/05/2025.

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 982/PR. Rel. Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6424315>. Acesso em: 27 abr. 2025.

ções judiciais que anulavam tais penalidades.

A ATRICON ajuizou a ADPF em detrimento de um conjunto de decisões proferidas por Tribunais de Justiça do país, que impediam que os julgamentos das contas de gestão de prefeitos que agem na qualidade de ordenador de despesas, realizados por Tribunais de Contas Estaduais, produzam efeitos não só eleitorais, mas também quanto à aplicação de multas e à reparação ao erário.

O STF decidiu, por unanimidade, que compete aos Tribunais de Contas o julgamento das contas de gestão dos prefeitos enquanto ordenadores de despesas, podendo aplicar sanções administrativas e imputar débitos diretamente, independentemente da ratificação pela esfera legislativa municipal. Essa decisão reforça a distinção constitucional entre as contas de governo, que continuam a ser julgadas politicamente pelas câmaras municipais, e as contas de gestão, que são examinadas tecnicamente pelas Cortes de Contas.

A ADPF 982 reafirma o papel técnico e fiscalizador dos Tribunais de Contas, fortalecendo a proteção do erário público e a responsabilização dos gestores municipais por atos de gestão financeira. O julgamento corrigiu entendimentos anteriores que limitavam a atuação das cortes, assegurando que as sanções aplicadas não sejam anuladas sob a alegação de violação da separação dos poderes ou princípios republicanos.

Segundo o Eminentíssimo Relator, Ministro Flávio Dino¹⁷, os Tribunais de Contas não podem ser meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo, mas detentores de autonomia e autoridade técnicas para efetivo exercício do controle externo de atos da Administração Pública e, a consequência prática do afastamento da competência para imputar débitos ou multas, em casos de comprovada má gestão de recursos públicos, seria um esvaziamento do controle externo sobre os entes políticos, cujos Chefes do Poder Executivo assumam pessoalmente a função de ordenar despesas.

Ainda conforme o entendimento de Flávio Dino¹⁸:

17 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 982/PR. Rel. Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6424315>. Acesso em: 27 abr. 2025.

18 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 982/PR. Rel. Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6424315>. Acesso em: 27 abr. 2025.



(...) a natureza de título executivo atribuída, pelo art. 71, §3º, da Constituição Federal, às decisões do Tribunal de Contas que imputem multa ou condenem ao ressarcimento ao erário, estampa uma intenção clara do Constituinte de: (i) acelerar a reparação decorrente da malversação do dinheiro público; (ii) dar eficácia aos atos decisórios das Cortes de Contas; e de (iii) evitar a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário. Em última análise, negar, às Cortes de Contas, a competência para o julgamento de contas de gestão de Prefeitos municipais, produzirá inevitáveis e heterodoxas situações de imunidade da gestão patrimonial desses entes políticos ao julgamento técnico-jurídico exercido pelos Tribunais de Contas, cuja justificativa se consubstanciará em um ato discricionário de avocação da ordenação de despesas, buscando impedir a incidência do art. 71, II, da Constituição Federal. Esta, sem dúvida, não foi a intenção buscada pelo constituinte, ao estabelecer um sistema estruturado de controle da Administração Pública. O princípio republicano reclama a existência de mecanismos efetivos de controle da probidade, da transparência e da prestação de contas, de maneira que a fiscalização dos atos do gestor público deve ser acompanhada de instrumentos hábeis a conferir-lhe máxima eficácia. E essa é justamente a função de julgamento técnico-jurídico conferido, pela Constituição Federal, às Cortes de Contas. Por essa razão, a gestão do ordenador de despesas, ainda que esse ocupe a função de Chefe do Poder Executivo, não deve escapar à análise técnica e julgamento dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, a ADPF 982 representa um marco para o controle externo no Brasil, consolidando a competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar e sancionar prefeitos na gestão dos recursos públicos, com impacto direto na eficiência e transparência da administração municipal. Destaca-se, ademais, que com o advento desse novo entendimento jurisprudencial, busca-se garantir maior efetividade na responsabilização de gestores públicos, reforçando o papel das cortes de contas como instrumentos de

defesa do interesse público.

A interpretação fixada na ADPF 982 alinha-se à ideia de uma democracia substancial, na qual os princípios da moralidade administrativa, da legalidade e da eficiência devem prevalecer sobre pactos corporativos ou acordos espúrios entre atores políticos. Nesse sentido, a crítica de Loewenstein à “democracia aparente” ganha nova dimensão: quando os mecanismos de controle são capturados por interesses políticos, o sistema democrático torna-se apenas formalmente legítimo, mas substancialmente esvaziado. Com o julgamento técnico das contas de gestão de prefeitos, há inclusive elementos que autorizam a caracterização do “constitucionalismo moderno”, defendido pelo renomado jurista português José Joaquim Gomes Canotilho¹⁹, o qual tem por fim a limitação do poder através da subordinação ao direito dos titulares do poder.

Dessa forma, entende-se que o art. 71, II da Constituição de 1988 caminha para se tornar normativo, à medida que instituições se fortalecem, a sociedade civil se mobiliza e o Supremo Tribunal Federal atua na defesa dos princípios constitucionais. Não obstante, embora haja avanços, o Brasil ainda não atingiu plenamente esse patamar, devido à persistência de práticas políticas que contrariam o texto constitucional e à insuficiência de implementação de direitos.

Ante o exposto, o entendimento jurisprudencial amplamente suscitado e a vontade jurídica se entrelaçam para vencer os obstáculos que coíbem a concretização normativa da CRFB/88, como a crise de representatividade e confiança nas instituições e a resistência de grupos de interesse, os quais foram combatidos na recente decisão da Suprema Corte brasileira. Para Paulo Bonavides²⁰, esses defeitos são oriundos justamente da ausência de liberdade do jurista que, ao interpretar o texto constitucional, recai no erro de não considerar os fatores políticos, controles promovidos por diferentes classes para a produção daquela norma e, dessa forma, permanece envolto numa falsa percepção de eficácia constitucional.

19 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Ed. Coimbra: Edições Almedina. 2000.

20 BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2004.



A ADPF 982, finalmente, atribui um caráter normativo, na concepção defendida por Karl Loewenstein, ao art. 71, II da CRFB/88, pois, ao estabelecer a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas dos prefeitos sem a compulsória ratificação ulterior do Poder Legislativo, quanto à imposição de sanções, privilegia a responsabilização do gestor e a busca de uma maior sincronia entre o texto constitucional e a realidade jurídica, sem considerações das esferas de disputas de poder, na tentativa de construir um viés técnico no sistema de freios e contrapesos da república brasileira.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O julgamento da ADPF 982/PR pelo Supremo Tribunal Federal representou um importante marco para o fortalecimento do controle externo e da responsabilização administrativa no Brasil. Ao afirmar a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão de prefeitos que atuam como ordenadores de despesas, com possibilidade de aplicação direta de sanções e imputações de débito, a Corte reforçou a autonomia técnica dessas instituições, afastando interpretações que subordinavam seus atos a interesses políticos locais.

O art. 71, II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 passou a ter densidade normativa suficiente para superar a tensão histórica entre as decisões técnicas dos Tribunais de Contas e o controle político exercido pelos Legislativos municipais. A partir da sistematização trazida pela Constituição de 1988 e da consolidação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, um julgamento estritamente técnico das contas de gestão dos Prefeitos pode trazer efeitos que condizem melhor com os objetivos constitucionais e democráticos, de preservação do patrimônio público, combate a desvios éticos, transparência etc.

A hipótese de um julgamento único das contas dos prefeitos, pelos Tribunais de Contas, sem a necessidade de posterior manifestação ou confirmação das câmaras legislativas, foi confirmada, tendo em vista a parte dispositiva do acórdão da ADPF 982.

Essa evolução jurisprudencial simboliza um importante passo em direção à concretização de uma Constituição em sentido normativo no que tange ao viés interpretativo dado ao art. 71, II da CRFB/88, nos termos da teoria de Karl Loewenstein. Se, no passado, a prevalência de critérios estritamente políticos sobre a análise técnica das contas públicas revelava uma face nominal da Constituição de 1988, o novo posicionamento do STF demonstra um avanço na busca por uma ordem constitucional efetiva, capaz de estruturar e limitar o exercício do poder, conforme os valores republicanos e democráticos.

Ainda que desafios persistam, como a resistência de setores políticos à atuação independente das cortes de contas e a fragilidade institucional em algumas esferas federativas, a decisão do STF representa um sinal de amadurecimento institucional e jurídico. A definição da competência dos Tribunais de Contas a julgar as contas de gestão de prefeitos, sem a interferência do poder legislativo, aponta para uma administração pública mais ética, transparente e comprometida com a legalidade, elementos essenciais para a consolidação do Estado Democrático de Direito e do sentido normativo de Constituição, defendido por Karl Loewenstein.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988.

Brasil. Lei 8.443/1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Publicada em 17 de julho de 1992. Brasília/DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em 11 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) 848.826. Rel. Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 ago. 2016. Tema 835 da repercussão geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4662945&numeroProcesso=848826&classeProcesso=RE&numeroTema=835>. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) 729.744. Rel. Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF, 12 fev. 2016. Tema 157 da repercussão geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso>.



asp?incidente=435_2126&numeroProcesso=729744&classeProcesso=RE&numeroTema=157. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1.436.197. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 26 mar. 2024. Tema 1.287 da repercussão geral. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=663_6875&numeroProcesso=1436197&classeProcesso=RE&numeroTema=1287. Acesso em: 11 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 982/PR. Rel. Min. Flávio Dino. Brasília, DF, 7 ago. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6424315>. Acesso em: 27 abr. 2025.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros. 2004.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª Ed. Coimbra: Edições Almedina. 2000.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERREIRA MENDES, Gilmar; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva. 2012.

FURIAN, Leonardo. Classificação das Constituições conforme Karl Loewenstein. Conteúdo

Jurídico, Brasília-DF: 12 nov. 2014. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/41593/classificacao-das-constituicoes-conforme-karl-loewenstein>. Acesso em: 27 abr. 2025.

GOMES, Renan Macedo Vilela. As dimensões ontológicas da constituição: uma análise das contribuições de Karl Loewenstein. JusBrasil, [s.d.]. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/as-dimensoes-ontologicas-da-constituicao-uma-analise-das-contribuicoes-de-karl-loewenstein/1965980733>. Acesso em: 27 abr. 2025.

LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ariel, 1979.

NETO, João Antunes dos Santos. Legalidade e Decisões Políticas. Revista de Direito Administrativo, págs. 147 a 175. 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45154/44799>. Acesso em: 11 maio 2025.



SILVA ALVES, Murilo Ricardo. A constituição da República Federativa do Brasil e sua classificação ontológica: uma conversa com Karl Loewenstein, Konrad Hesse e Ferdinand Lassale. Âmbito Jurídico, [s.d.]. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/a-constituicao-da-republica-federativa-do-brasil-e-sua-classificacao-ontologica-uma-conversa-com-karl-loewenstein-konrad-hesse-e-ferdinand-lassale/>. Acesso em: 27 abr. 2025.



O Direito à Educação sob Pressão Fiscal: Reflexões sobre a EC N. 95/2016 e a LC N. 200/2023.

Por Christiane Garcia de Jesus¹

Por Adrya da Silva Figueiredo²

RESUMO

O presente estudo investiga a relevância da estrutura orçamentária na alocação de recursos públicos destinados à educação no Brasil, considerando as influências políticas e legais que moldam sua execução e fiscalização. Tendo como objetivo analisar como a estrutura orçamentária influencia a destinação dos recursos públicos para a educação e como fatores políticos e legais impactam a execução desse financiamento. Parte-se da hipótese de que a não observância dos limites constitucionais de investimento tem prejudicado a qualidade educacional, especialmente em razão de restrições fiscais impostas por medidas como a Emenda Constitucional nº 95/2016. O estudo adota uma abordagem qualitativa, por meio de revisão bibliográfica e análise documental de legislação pertinente, relatórios do Tesouro Nacional e dados comparativos sobre repasses orçamentários, especialmente aqueles vinculados à Emenda Constitucional nº 95/2016 e à Lei Complementar nº 200/2023. Os dados foram analisados à luz do referencial teórico sobre constitucionalismo social e financiamento público da educação. Concluindo que a implementação da Emenda Constitucional nº 95/2016 impôs um teto de gastos que limitou significativamente os investimentos na educação, comprometendo a expansão de programas e a melhoria na infraestrutura escolar. Em contrapartida, a Lei Complementar nº 200/2023 trouxe uma flexibilização que permitiu a recomposição parcial desses investimentos.

¹ Graduanda em Direito da Faculdade Metropolitana de Parintins – FAMETRO

² Doutora pela Universidade Federal do Amazonas e graduanda de Direito pela Universidade Federal do Oeste do Pará.



Palavras-chave: Financiamento da educação; Orçamento público; Execução orçamentária; Qualidade educacional.

ABSTRACT

This study investigates the relevance of budgetary structure in the allocation of public resources for education in Brazil, considering the political and legal influences that shape its implementation and oversight. The objective is to analyze how the budgetary structure affects the allocation of public funds to education and how political and legal factors impact the execution of this financing. The hypothesis is that non-compliance with constitutional investment limits has harmed educational quality, particularly due to fiscal restrictions imposed by measures such as Constitutional Amendment No. 95/2016. The study adopts a qualitative approach, through a literature review and documentary analysis of relevant legislation, National Treasury reports, and comparative data on budget transfers, especially those related to Constitutional Amendment No. 95/2016 and Supplementary Law No. 200/2023. The data were analyzed in light of the theoretical framework on social constitutionalism and public education financing. The study concludes that the implementation of Constitutional Amendment No. 95/2016 imposed a spending cap that significantly limited investments in education, compromising the expansion of programs and improvements in school infrastructure. Conversely, Supplementary Law No. 200/2023 introduced greater flexibility, allowing for the partial restoration of these investments.

Keywords: Education funding; Public budget; Budget execution; Educational quality.

INTRODUÇÃO

A educação é um direito fundamental assegurado no artigo 205 pela Constituição Federal de 1988 e essencial para o



desenvolvimento social e econômico do Brasil. Para garantir sua efetivação, a estrutura orçamentária do país estabelece regras e limites para a destinação de recursos ao setor educacional, buscando assegurar um financiamento adequado. No entanto, as restrições fiscais impostas por normas como a Emenda Constitucional nº 95/2016 e a Lei Complementar nº 200/2023 levantam debates sobre os impactos na qualidade e na equidade do ensino público (da Silva Salvador, 2024).

A Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como “Teto de Gastos”, instituiu um limite para as despesas primárias da União, restringindo o crescimento dos investimentos em áreas sociais, incluindo a educação, por um período de 20 anos. Essa medida gerou preocupações sobre a sustentabilidade do financiamento educacional, uma vez que a ampliação da demanda por serviços educacionais não foi acompanhada pelo aumento proporcional dos recursos disponíveis, além de não atingir o percentual mínimo constitucional (Reis, 2023). Por outro lado, a Lei Complementar nº 200/2023 trouxe mudanças na estrutura orçamentária ao reformular regras de alocação de recursos, criando novos parâmetros para os investimentos em áreas essenciais (Sala & Piolli, 2024).

No contexto de uma realidade social e econômica diversificada e desafiadora enfrentada no Brasil, o estudo tem como ponto de partida a análise da adequação entre as normas e a capacidade real dos entes federativos (União, estados e municípios) de cumpri-las, devido as barreiras políticas, financeiras e institucionais que influenciam a execução dos limites mínimos estabelecidos (Mendes et al., 2022).

A discussão sobre o financiamento da educação no país envolve diversos desafios, como a necessidade de cumprimento dos princípios orçamentários, as restrições fiscais impostas por normativas recentes e as desigualdades regionais que impactam a qualidade do ensino (Mendes et al., 2022). Nesse contexto, a implementação do Novo Fundeb surge como uma medida fundamental para garantir maior equidade na distribuição dos recursos, ainda que apresente obstáculos relacionados à sua gestão eficiente (Coelho, 2022).

Portanto, este estudo visa analisar a importância da estrutura orçamentária nos gastos públicos destinados à educação, abordando as dimensões políticas e legais que influenciam a execução e fiscalização desses recursos.

Para alcançar os objetivos da pesquisa, foi utilizado a metodologia de natureza qualitativa, com enfoque exploratório e descritivo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, sendo realizada a partir do estudo de livros, artigos científicos, teses e dissertações que abordassem o constitucionalismo social, o direito à educação e o orçamento público. A abordagem qualitativa foi selecionada por permitir a análise interpretativa e crítica de textos legais, doutrina especializada, relatórios institucionais e estudos acadêmicos, indexados em bancos de dados, como LILACS, Scielo, Elsevier Google Acadêmico e Diretório de Revistas de Acesso Aberto. Os artigos selecionados tiveram como critérios de inclusão os últimos 5 anos, de 2020 a 2025, exceto as bibliografias consideradas estruturas históricas fundamentais para o tópico da pesquisa e as legislações, a busca se dará nos idiomas português e inglês. Já como critério de exclusão foram retiradas fontes que não abordam diretamente os temas centrais da pesquisa, como, textos que tratam de políticas educacionais sem relação com orçamento e estudos sobre educação, mas sem enfoque em financiamento ou estrutura orçamentária.

Foram abordados os seguintes elementos da abordagem qualitativa: a interpretação de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, a análise crítica de políticas públicas educacionais, o exame dos desafios estruturais do orçamento público, e as mudanças de governo que refletem nas restrições no financiamento educacional.

2. DESAFIOS POLÍTICOS E FISCAIS NA ALOCAÇÃO E EXECUÇÃO DOS RECURSOS EDUCACIONAIS

A gestão orçamentária dos recursos públicos destinados à



educação constitui um dos principais entraves da administração pública no Brasil. Este tópico tem como objetivo analisar os principais entraves políticos e fiscais enfrentados pelo Estado brasileiro no processo de alocação e execução dos recursos públicos destinados à educação. Pois entender como se dá a formulação e a implementação das políticas públicas, bem como o funcionamento do ciclo orçamentário da educação, a análise das contas públicas, as fontes de arrecadação, a destinação e aplicação dos recursos, assim como os impactos dos investimentos e das restrições orçamentárias, é fundamental para promover melhorias na qualidade da educação e no desenvolvimento do país (Dantas, 2023).

Esse desafio é particularmente evidenciado na execução das emendas parlamentares, cuja finalidade seria complementar e otimizar os investimentos educacionais. No período de 2019 a 2023, observou-se um descompasso entre os valores autorizados, empenhados e efetivamente pagos, revelando deficiências nos mecanismos de planejamento e execução orçamentária. Tais fragilidades comprometem a eficiência alocativa, geram descontinuidade em programas educacionais e resultam em ineficiências operacionais, com impactos diretos na eficácia das políticas públicas de educação (Silva et al., 2024).

No orçamento fiscal da União, a principal política social executada é a educação, devido à garantia de recursos constitucionalmente vinculados e à obrigatoriedade de gastos mínimos. No entanto, esses investimentos ainda se mostram insuficientes para o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) (Sala & Piolli, 2024). Além das disposições da Constituição Federal de 1988, o financiamento da educação foi reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que atribuiu à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade compartilhada pela gestão do sistema educacional. Essa estrutura consolidou três sistemas públicos de ensino, operando sob um regime de colaboração e cofinanciamento entre os entes federativos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, assegura

a educação como um direito de todos e um dever do Estado. No artigo 212, determina que a União deve destinar 18% da Receita Corrente Líquida de Impostos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (MDE), enquanto estados e municípios devem aplicar 25% da arrecadação de suas receitas na educação. A responsabilidade pela oferta do ensino médio é os estados, enquanto os municípios devem garantir a educação infantil e o ensino fundamental.

Para trabalhar o orçamento destinado a educação pelos entres, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1998. O Fundef promoveu uma redistribuição do orçamento público do ensino fundamental, assegurando a subvinculação de uma parcela dos recursos destinados à educação exclusivamente para esse nível de ensino. Com isso, 60% dos recursos públicos vinculados à educação (equivalente a 15% da arrecadação global de estados e municípios) passaram a ser direcionados ao ensino fundamental.

A mobilização dos profissionais da educação resultou na ampliação desse financiamento, culminando na Emenda Constitucional nº 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), substituindo o Fundef, vigente entre 1998 e 2006.

Em 2020, a Emenda Constitucional nº 108 renovou e aprimorou o Fundeb, tornando-o permanente e ampliando a participação da União no financiamento.

Desde 1993, com a implementação do Plano Real, o Brasil tem buscado um ajuste fiscal permanente, pautado pela limitação da expansão dos gastos sociais e pela priorização do pagamento de juros e encargos da dívida pública. Esse direcionamento incluiu a redução ou eliminação de tributos sobre os mais ricos, como ocorreu com o fim da tributação sobre lucros e dividendos em 1996.

A política fiscal tornou-se um dos pilares do modelo de ajuste neoliberal adotado no país, caracterizado por elevadas taxas de juros, privatizações, abertura comercial e desindustrialização.



Esse processo resultou em tentativas de desvinculação de receitas constitucionalmente destinadas às políticas sociais, gerando um cenário de subfinanciamento crônico da educação. A Emenda Constitucional nº 95/2016 aprofundou essa dinâmica ao instituir um teto de gastos que congelou investimentos em saúde, educação e outras áreas sociais por 20 anos, agravando a restrição orçamentária do setor.

A busca pelo chamado superávit primário, considerado um indicador essencial para a garantia de recursos voltados ao pagamento da dívida pública, tornou-se uma diretriz central da política econômica, mesmo durante os governos de orientação neodesenvolvimentista (2003–2015) (Behring, 2021). Entre as estratégias adotadas para viabilizar essa política, destaca-se a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que permitiu que a União destinasse valores abaixo do mínimo constitucionalmente obrigatório para a educação. Até a Emenda Constitucional nº 59/2009, que eliminou a incidência da DRU sobre os recursos federais para a educação, estima-se que o setor tenha perdido cerca de R\$ 100 bilhões desde a criação do mecanismo em 1996 (Salvador, 2024).

Apesar das restrições fiscais, o financiamento da educação apresentou crescimento acima da inflação entre 1995 e 2016, período que antecedeu o impeachment da presidente Dilma Rousseff e a adoção de um novo regime de austeridade sob o governo Michel Temer. A política de ajuste fiscal adotada nesse contexto, consolidada pelo programa “Uma Ponte para o Futuro”, resultou em cortes orçamentários que comprometeram ainda mais o financiamento das políticas educacionais (Amaral & de Oliveira, 2023).

Dentre os principais aperfeiçoamentos introduzidos no novo Fundeb, destaca-se a adoção de um modelo híbrido de distribuição dos recursos, que preserva critérios e percentuais do fundo anterior, ao mesmo tempo em que eleva gradualmente a complementação anual da União de 10% para 23%, com implementação total prevista até 2026. Além disso, o Novo Fundeb estabelece novos parâmetros para a alocação da complementação

federal e incorpora constitucionalmente o Custo Aluno Qualidade (CAQ), instrumento fundamental para garantir padrões mínimos de qualidade no ensino. Ressalta-se, contudo, que esses avanços carecem de regulamentação infraconstitucional, o que mantém em aberto disputas políticas e interpretações técnicas sobre sua operacionalização.

Observa-se que boa parte dos recursos destinados à educação básica é direcionada a programas federais indutores, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), apoio ao transporte escolar, inclusão digital, entre outros. Em contrapartida, a execução orçamentária e as decisões sobre a aplicação dos recursos concentram-se, em grande medida, nas secretarias municipais e estaduais de educação, abrangendo desde infraestrutura escolar, aquisição de materiais e insumos, até a remuneração de servidores e contratos terceirizados (Roggero & Silva, 2021).

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, prorrogado até 31 de dezembro de 2025, constitui um instrumento estratégico e normativo que orienta as políticas públicas educacionais no Brasil. Foi instituído pela Lei nº 13.005/2014, que estabeleceu diretrizes e metas voltadas à ampliação do investimento público em educação. O artigo 2º, inciso VIII, previu a fixação de uma meta de aplicação de recursos como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), com foco em expansão, qualidade e equidade. Essa diretriz foi concretizada na Meta 20, que estipulou a elevação progressiva do investimento público em educação pública para, no mínimo, 7% do PIB até o quinto ano de vigência e 10% até o final do período (Pereira & Valente, 2025).

Contudo, essa meta intermediária não foi atingida. Em 2019, o investimento ficou em 5,6% do PIB, segundo dados do INEP. Entre 2015 e 2020, os percentuais oscilaram entre 5,5% e 5,4%, demonstrando a estagnação no financiamento e a inviabilidade de alcançar os 10% até 2024. Diante desse cenário, torna-se necessária uma revisão crítica das políticas educacionais e do próprio PNE, especialmente frente as restrições impostas por medidas de austeridade fiscal, impactando no financiamento da educação



(Amaral & de Oliveira, 2023).

3. DESAFIOS NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E NA EFETIVIDADE DOS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO

Durante o governo Temer, houve uma intensificação das investidas do capital contra os direitos sociais, especialmente no que se refere à garantia dos recursos vinculados e aos gastos mínimos obrigatórios em saúde e educação. Em 15 de junho de 2016, o governo Temer enviou à Câmara dos Deputados a Mensagem nº 329/2016, propondo a aprovação de uma Proposta de Emenda à Constituição para a implementação de um Novo Regime Fiscal nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. A iniciativa ficou amplamente conhecida como “PEC do Teto dos Gastos”.

A Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), limitou a destinação dos recursos orçamentários conforme estabelecido na Constituição de 1988, ao congelar as despesas primárias do governo — permitindo apenas a correção pela inflação — por um período de 20 anos, sem restrições ao pagamento dos juros da dívida pública.

A vinculação do orçamento da educação foi enfraquecida pelo teto de gastos, dificultando o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). Além disso, o artigo 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inserido pela EC nº 95 de 2016, determinou que os recursos destinados à educação a partir de 2018 fossem corrigidos apenas pelo IPCA, desvinculando-os da regra prevista no artigo 212 da Constituição de 1988.

Entre 2018 e 2022, a diferença entre os critérios de cálculo das despesas mínimas com educação, conforme o artigo 212 da Constituição e as regras estabelecidas pela EC nº 95/2016, poderia resultar em um retrocesso de quase R\$ 28 bilhões no financiamento da educação, com perdas acumuladas superiores a R\$ 57,1 bilhões no período (Sala & Piolli, 2024).

Os impactos da EC nº 95 sobre o orçamento educacional

resultaram na redução da participação da função educação no orçamento total da União. Em 2015, a educação representava 5,23% do orçamento, caindo para 4,15% em 2022. Durante os anos da pandemia de Covid-19 (2020-2021), o chamado “orçamento de guerra” (EC nº 106/2020) permitiu gastos extraordinários, mas os recursos para a organização do ensino remoto permaneceram insuficientes. Em 2021, a educação atingiu sua menor participação no orçamento federal, representando apenas 3,13% das despesas pagas (Salvador, 2024).

A Emenda Constitucional nº 95/2016 congelou as receitas destinadas ao financiamento da educação. Essa medida resultou em uma redução significativa dos recursos disponíveis para cobrir as despesas do governo federal com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Para compreender os desafios do financiamento da educação, é essencial analisar as renúncias fiscais que favorecem o setor privado. Como observa Amaral e de Oliveira (2023), os incentivos fiscais concedidos a empresas do setor educacional e outras atividades privadas representam valores expressivos. Entre esses benefícios, destacam-se os repasses ao Sistema S e as renúncias do Imposto de Renda de Pessoa Física.

A Emenda Constitucional nº 126/2022, conhecida durante sua tramitação como “PEC da Transição”, estabeleceu, entre outras medidas, a substituição do teto de gastos criados pela EC nº 95/2016 por um novo conjunto de regras fiscais. Aprovada em 21 de dezembro de 2022, essa emenda teve como principal objetivo a recomposição do orçamento para 2023, visando atender compromissos de campanha e priorizando áreas como saúde, educação, combate à fome e redução das desigualdades (Fontenele, 2024).

Além da recomposição orçamentária, a EC nº 126/2022 introduziu mudanças relevantes no ajuste fiscal. Uma delas foi a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 2024, com previsão de término em 31 de dezembro de 2024. Outra medida fundamental foi a criação de um “regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as



condições adequadas ao crescimento socioeconômico”, conforme artigo 6º da EC n.º 126/2022.

Assim, o governo do presidente Lula, enviou ao Congresso Nacional, em 18 de abril de 2023, o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93/2023. O projeto tinha como objetivo instituir um regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar condições adequadas para o crescimento socioeconômico, conforme previsto no artigo 6º da referida emenda constitucional, EC nº 126/2022. Após aprovação pelo Congresso Nacional, o PLP nº 93/2023 foi promulgado pela Mesa Diretora e transformado na Lei Complementar (LCP) nº 200/2023, o novo regime fiscal sustentável ficou conhecido como novo arcabouço fiscal, substituindo o regime fiscal conhecido como “teto dos gatos”.

4. DISPARIDADES REGIONAIS NO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL E SEUS IMPACTOS NA QUALIDADE DO ENSINO

O Brasil ainda enfrenta profundas disparidades entre suas regiões geográficas, refletidas no acesso desigual a serviços essenciais, como saúde e saneamento básico. Muitas áreas ainda não possuem esgoto canalizado, e a economia nacional apresenta forte concentração, com metade do Produto Interno Bruto (PIB) do país distribuído entre apenas três estados do Sudeste: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Essa desigualdade também se reflete na educação, um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento de qualquer nação (Mendes et al., 2022). Garantir uma educação de qualidade e acessível a todos é essencial para a promoção da equidade social e do crescimento econômico.

A educação se faz necessárias para uma vida digna, pois possibilita o acesso a outros direitos fundamentais, como saúde, emprego e renda. Pois o aumento da escolaridade tem relação direta com o crescimento econômico de um país e com a melhoria das condições de trabalho e renda da população (Costa & Teixeira, 2024). A educação não é apenas um desafio político e administrativo,

mas também um fator essencial para a formação cidadã e o fortalecimento da cultura de um povo. Além disso, a qualidade do ensino está diretamente ligada à infraestrutura disponível, que deve ser adequada para proporcionar um ambiente de aprendizado eficiente e favorecer as interações humanas (Lima et al., 2025).

Nas regiões mais carentes do Brasil, a precariedade da educação acompanha o baixo nível de desenvolvimento socioeconômico. Infraestrutura inadequada, menor qualificação docente e dificuldades financeiras enfrentadas por muitos estudantes comprometem significativamente o aprendizado (Furtado Filho, 2025). Municípios com maior capacidade econômica tendem a apresentar melhores índices educacionais, pois possuem mais recursos para investir no setor (Marques et al., 2025). Para mitigar essas desigualdades, o governo federal criou mecanismos de complementação financeira para a educação, visando garantir um investimento mínimo por aluno em todo o país

Um desses mecanismos foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que esteve em vigor entre 1998 e 2006 e era voltado exclusivamente para o ensino fundamental. Em 2007, ele foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), uma política mais abrangente que engloba todas as etapas da educação básica. Para de Souza Junior et al. (2024), a criação desses fundos teve como principal objetivo combater as disparidades regionais e garantir uma distribuição mais equitativa dos recursos educacionais. No entanto, nas regiões Norte e Nordeste, a baixa arrecadação municipal e a dependência das transferências intergovernamentais tornam o financiamento da educação ainda mais complexo, aumentando a necessidade de complementação da União para assegurar o acesso à educação pública (da Costa et al., 2021).

Mendes et al. (2020) realizou um estudo com objetivo de avaliar a qualidade da educação nos municípios brasileiros em relação ao seu porte, repasses financeiros, financiamento, capacidade econômica e região geográfica brasileira. Concluindo que existe uma forte influência da questão regional sobre os indicadores de



qualidade educacional, evidenciando uma relação direta com o nível de desenvolvimento das diferentes áreas do país. O autor observou que as regiões Norte e Nordeste se destacam pela complexidade socioeconômica enfrentada por suas populações, o que impacta diretamente a qualidade da educação. Os resultados indicam que a desigualdade regional permanece uma realidade marcante no Brasil, e a adoção de medidas uniformes para todos os municípios pode acentuar ainda mais essa disparidade.

Mendes et al. (2020) conclui ainda que diante desse cenário, torna-se essencial uma avaliação criteriosa das políticas públicas voltadas para essas regiões, bem como a formulação de novas estratégias que contemplem não apenas a educação, mas também outros desafios sociais. A implementação de ações direcionadas e adaptadas às necessidades locais é fundamental para reduzir as desigualdades regionais e promover o bem-estar social de forma mais equitativa.

Apesar desses avanços, os investimentos do Brasil em educação ainda são inferiores aos de países desenvolvidos, assim como os resultados obtidos (*Organisation for Economic Co-operation and Development* [OECD], 2019). Além da questão regional, outros fatores também influenciam na qualidade do ensino, como a densidade demográfica. Estudos apontam que municípios mais densamente povoados tendem a apresentar melhor qualidade educacional, especialmente os de pequeno porte, onde há uma estrutura escolar mais acessível e menos desafios urbanos, como trânsito e violência.

O financiamento adequado da educação é essencial para reduzir desigualdades e garantir oportunidades para a população mais vulnerável. A Constituição Federal estabelece limites mínimos de investimento na área para evitar o subfinanciamento, que poderia agravar as desigualdades sociais e desestimular municípios com baixa arrecadação a ampliarem seus investimentos educacionais. No entanto, é importante destacar que apenas destinar recursos não é suficiente para garantir a melhoria da qualidade do ensino. Além do financiamento, é fundamental investir na capacitação dos professores, na redução da evasão escolar e na melhoria das

condições socioeconômicas das famílias dos alunos. Dessa forma, os investimentos educacionais não devem se limitar a gastos públicos, mas sim ser aplicados estrategicamente para promover um ensino de qualidade e, consequentemente, o desenvolvimento humano e social (Moraes, 2022).

5. PROPOSTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS E INSTITUCIONAIS PARA MELHORAR A EFICIÊNCIA E EQUIDADE NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93/2023, posteriormente convertido na Lei Complementar (LCP) nº 200/2023, instituiu o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) em substituição ao teto de gastos, cumprindo as disposições constitucionais estabelecidas no Congresso Nacional durante a transição para o governo do presidente Lula. Conforme destaca Salvador (2024), a proposta não foi debatida com a classe trabalhadora nem com movimentos sociais e sindicais. Os principais interlocutores do Ministério da Fazenda, além do Congresso Nacional, foram a Federação Brasileira de Bancos (Febraban), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp) e representantes do mercado financeiro (Salvador, 2024).

Pode-se argumentar que essa iniciativa busca blindar a economia do debate político na esfera pública, uma vez que, por meio dos instrumentos de política econômica, é possível facilitar a circulação do capital de maneira mais favorável às suas necessidades. A LCP nº 200/2023 tem como objetivo instituir o Regime Fiscal Sustentável (RFS) para garantir a estabilidade macroeconômica e criar condições para o crescimento socioeconômico, segundo seus formuladores. O RFS se aplica apenas às receitas e despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, evidenciando que os limites impostos recaem sobre os gastos sociais, e não sobre os juros e encargos da dívida pública (Salvador, 2024).



De acordo com de Alencar Junior (2024), “como o Estado não é imparcial e utiliza o fundo público para reproduzir o capital e a força de trabalho, buscando regular o equilíbrio instável entre as classes, mas mantendo a dominação de classe”, a estabilidade macroeconômica da dívida pública proposta pelo RFS atende prioritariamente aos interesses da burguesia financeira ou da classe trabalhadora no terceiro governo Lula? A sustentabilidade da dívida, baseada exclusivamente no controle da despesa primária, favorece diretamente a fração financeira da burguesia.

Embora a LCP nº 200/2023 seja menos restritiva que a Emenda Constitucional (EC) nº 95, ela continua limitando a expansão dos gastos discricionários do orçamento público, podendo impedir o avanço de políticas públicas essenciais, incluindo a educação. A nova legislação impõe mecanismos que restringem o crescimento dos gastos sociais conforme a evolução das receitas. O primeiro mecanismo estabelece que as despesas primárias do governo federal sejam limitadas a 70% das receitas. O segundo dispositivo fixa que o crescimento real dessas despesas não ultrapasse 2,5% ao ano, com um mínimo de 0,6%. Ambos estão vinculados às metas de superávit primários previstos na LCP nº 200/2023 (de Alencar Júnior, 2024).

Apesar de ter um horizonte temporal mais longo do que o antigo teto de gastos, o NAF enfrentará desafios semelhantes, especialmente porque os gastos constitucionais com benefícios previdenciários e os pisos de educação e saúde tendem a crescer em ritmo superior às despesas discricionárias sujeitas às novas regras (Sala & Piolli, 2024). Portanto, esses gastos serão os primeiros a sofrer contingenciamento, comprometendo direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal. Além disso, caso as metas fiscais não sejam cumpridas, pode haver restrição aos reajustes do salário-mínimo, afetando benefícios da seguridade social, como o piso previdenciário e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), bem como a recomposição salarial dos servidores públicos federais. Dessa forma, a LCP nº 200/2023 pode representar um risco para os gastos mínimos obrigatórios com saúde e educação (da Silva Salvador, 2024).

Com o fim da EC nº 95, os pisos constitucionais para saúde e educação voltaram a valer. A União deve destinar pelo menos 15% da receita corrente líquida à saúde (art. 198 da CF) e 18% das receitas de impostos à educação (art. 212 da CF). Entretanto, esses pisos estão ameaçados, pois serão corrigidos conforme a variação das receitas governamentais, enquanto as demais despesas primárias serão limitadas a 70% da arrecadação primária. Diante dessa situação, o Secretário do Tesouro Nacional, Rogério Ceron, afirmou ao portal G1 que o governo estuda uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para alterar a forma de correção desses pisos a partir de 2025, tornando-os mais compatíveis com o arcabouço fiscal vigente (Martello et al., 2023).

O Ministério da Fazenda tem defendido a revisão dos pisos constitucionais de saúde e educação, mas sem promover um debate público amplo com as áreas envolvidas. Em 7 de abril de 2024, o jornal Folha de S.Paulo noticiou que o Ministério pretende extinguir a obrigatoriedade desses pisos (Tesouro Nacional, 2023). Conforme documentação do Tesouro Nacional, tal medida poderia resultar em uma redução drástica de recursos para essas áreas, variando entre R\$ 190 bilhões e R\$ 504 bilhões de 2025 a 2033, e estabilizando-se em uma perda anual de até R\$ 131 bilhões após 2033 (Tesouro Nacional, 2023).

Baumgarten (2022) demonstrou que a política de austeridade fiscal impactou negativamente o orçamento da educação entre 2015 e 2021, dificultando a execução de programas educacionais e comprometendo o cumprimento da meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE). Amaral e de Oliveira (2023) destacam que o Brasil está distante de atingir a meta 20 do PNE, que estabelece a destinação de 10% do PIB à educação. Assim, o NAF pode comprometer o cumprimento das estratégias do PNE de 2014-2024.

O orçamento público representa um espaço de intensa disputa sobre as prioridades do Estado capitalista. As decisões sobre gastos e investimentos públicos não se restringem a critérios meramente técnicos estabelecidos no ciclo orçamentário constitucional; são, essencialmente, escolhas políticas que refletem os interesses e conflitos entre diferentes classes sociais. A forma



de financiamento e a destinação dos recursos orçamentários impactam diretamente a vida dos cidadãos, influenciando a concretização de direitos fundamentais (Diniz & da Costa, 2021).

Nesse sentido, torna-se fundamental questionar a fragilização do papel do Estado na gestão do fundo público e na garantia dos direitos sociais, muitas vezes comprometidos por políticas que limitam os investimentos em áreas essenciais. Essa situação reflete uma ideologia amplamente disseminada, que enxerga as relações de mercado como única forma viável de atender às necessidades humanas, sem considerar alternativas que transcendem a lógica estritamente capitalista de organização social e econômica (Salvador, 2024).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com os objetivos estabelecidos, o estudo evidenciou que a educação, enquanto direito fundamental, depende de um sistema de financiamento eficiente e justo para garantir sua universalização e qualidade. O constitucionalismo social e as normativas vigentes asseguram um arcabouço jurídico robusto para a manutenção desse direito, mas os desafios persistem, sobretudo diante das restrições fiscais e das disparidades regionais no acesso à educação pública de qualidade. Observa-se que a estrutura de financiamento da educação ainda apresenta desigualdades, especialmente entre as diferentes regiões do país, refletindo as disparidades socioeconômicas e comprometendo a qualidade do ensino.

Os desafios na alocação dos recursos educacionais incluem desde a rigidez do orçamento público até a eficiência na gestão dos investimentos, passando pela necessidade de compatibilizar o Novo Arcabouço Fiscal com os mínimos constitucionais para educação. O que torna essencial discutir alternativas que permitam otimizar o uso dos recursos disponíveis, garantindo maior transparência, eficiência e equidade na distribuição dos investimentos.

O financiamento da educação no Brasil é um tema complexo e de fundamental importância para a promoção da

justiça social e do desenvolvimento do país. As limitações teóricas encontradas durante o desenvolvimento da pesquisa foram relacionadas à escassez de bibliografia atualizada para os anos de 2024 e 2025, visto que os próprios relatórios governamentais ainda não divulgaram dados atuais. Por outro lado, as limitações práticas que não puderam ser superadas dizem respeito à indisponibilidade de dados públicos mais detalhados e recentes sobre a execução de emendas parlamentares e a aplicação efetiva dos recursos do Fundeb nos municípios.

A análise realizada ao longo deste estudo demonstrou que, apesar dos avanços normativos e institucionais, ainda existem desafios significativos na alocação e execução dos recursos educacionais. O embate entre a necessidade de expansão dos investimentos e as limitações impostas pelo contexto fiscal evidencia a urgência de aprimoramentos na gestão orçamentária do setor. Embora avanços tenham sido conquistados, ainda há um longo caminho a percorrer para assegurar que o direito à educação seja plenamente garantido a todos os brasileiros, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIAS

Amaral, N. C., & de Oliveira, J. F. (2023). O financiamento da educação no PNE (2014-2024) no contexto do pós golpe de 2016: Balanço crítico. *Revista Exitus*, (13), 38. <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2023v13n1ID2229>

Baumgarten, L (2022). *Os efeitos da política de austeridade fiscal no orçamento do Programa Nacional de Assistência Estudantil entre os anos de 2015 e 2021*. [Mestrado, Universidade de Brasília]. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/45152>

Behring, E. Fundo público, valor e política social. São Paulo: Cortez, 2021.

Brasil (2024a). Tesouro Nacional. *Relatório de projeções fiscais dezembro/2024*. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:50922

Brasil (2024b). Congresso Nacional (2024). *NOTA TÉCNICA CONJUNTA NO 4/2024. Subsídios À Apreciação Do Projeto De Lei Orçamentária Anual Para 2025 (PLOA 2025)*. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9820347&ts=1741905578442&disposition=inline>



Brasil (2023). *Tesouro Nacional. Relatório de projeções fiscais*. https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:50922

Brasil (2023). *Lei Complementar n.º 200, de 30 de agosto de 2023*. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm

Brasil (2022). *Emenda constitucional nº 126, de 21 de dezembro 2022*. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm

Brasil (2016). *Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

Brasil (2014). *Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

Brasil (2007). *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm

Brasil (2006). *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm

Brasil (1996a). *Emenda Constitucional n.º 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/



constituicao/emendas/emc/emc14.htm

Brasil (1996b). *Lei Compelmentar n.º 87, de 13 de setembro de 1996*. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm

Brasil (1996). *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário da República, 05 de outubro de 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Costa, A. K. M. M., & Teixeira, E. C. (2024). Qualidade da educação e sua relação com a formalização no mercado de trabalho do estado de minas gerais. *Trabalho & Educação*, 33(3), 154-171. <https://doi.org/10.35699/2238-037X.2024.55337>

Costa, D. L. A; Costa, G. O., & Silva, I. L.A. (2020). A Emenda Constitucional 95: Uma Política de Austeridade Fiscal e seus impactos na Educação Pública Brasileira. *Revista de psicologia*, 14(50), 1296-1309. <https://doi.org/10.14295/online.v14i50.2536>

Dantas, G. (2023). O gasto na educação brasileira e as desigualdades de gênero, raça/etnia:(im) pacto na aplicação das contas públicas. *Enepcp*. <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/479/210>

da Costa, M., Tavares, E. D. S. T., & Couto, M. E. C. (2021). Financiamento da Educação Básica no Brasil—desconstrução e reconstrução político-histórica. *Revista Educação e Políticas em Debate*, 172-187. <https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57746>

da Silva Salvador, E. (2024). O arcabouço fiscal e as implicações no financiamento das políticas sociais. *Argumentum*, 16(1), 6-19. <http://10.47456/argumentum.v16i1.44218>

de Alencar Júnior, O. G. (2024). Novo Arcabouço Fiscal: regime fiscal sustentável para o capital e destrutivo para o trabalho. *Argumentum*, 16(1), 20-29. <https://doi.org/10.47456/argumentum.v16i1.44445>

de Santana, M. O., & dos Santos Ferreira, M. A. Aprovação Do Novo Fundeb E Avaliação Da Política De Fundos Para A Educação. *Natal-RN 2022*, 81. https://oppep.ifrn.edu.br/media/ANAIIS__I_SIGAEP_1.pdf#page=81

de Sousa Junior, E. J., Bazzanella, S. L., Godoi, C. N., & Mesquita, G. M. B. (2024). DO FUNDEF AO FUNDEB: a busca pela redução das desigualdades regionais a partir de fundos de investimentos em educação. *REVISTA AGON-AAAA-ISSN: 2965-422X*,



4(10). <https://seer.ufrgs.br/index.php/agon/article/view/139217/92438>

Diniz, M. H., & da Costa, D. R. L. F. (2021). Direito à educação—um novo repensar. *Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas* (UNIFAFIBE), 9(1), 409-446. <https://doi.org/10.25245/rdspp.v9i1.989>

Evangelista, O., Tilton, M., & Chaves, P. M. (2025). Formación docente y trabajo en el tercer gobierno de lula: nuevas políticas, viejo objetivo. *Cadernos CEDES*, 45, e289823. <https://doi.org/10.1590/CC289823>

Fontenele, I. C. (2024). A curricularização da extensão no Brasil: história, concepções e desafios. *Revista Katálysis*, 27, e97067. <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2024.e97067>

Fontenele, I. C. (2024). A curricularização da extensão no Brasil: história, concepções e desafios. *Revista Katálysis*, 27, e97067. <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2024.e97067>

Furtado Filho, L. F. (2025). *A Qualidade da Escola Pública: A Opinião e os Desafios dos Jovens do Ensino Médio em Presidente Sarney Maranhão—Brasil*. Dissertação (Mestrado). Rebená-Revista Brasileira de Ensino e Aprendizagem, 10. <https://rebená.emnuvens.com.br/revista/article/view/331>

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2024). *Relatório do 5º ciclo de Monitoramento do Plano Nacional de Educação*. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf

Lima, R. P., do Rêgo Barros, F. L., de Lima, M. S. G., & Borba, J. V. D. R. B. (2025). A educação de jovens e adultos no brasil: bases legais, diretrizes e pareceres do CNE. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, 11(2), 757-780. <https://doi.org/10.51891/rease.v11i2.18143>

Martello, A.; Sant'ana, J.; Lima, B. (2023). Governo enviará PEC no 2º semestre para mudar piso de gastos em saúde e educação, diz secretário do Tesouro. *G1, Brasília*, n. 2, 2023. <https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2023/04/11/governo-enviara-pec-no-2o-semester-para-mudarpiso-de-gastos-em-saude-e-educacao-diz-secretario-do-tesouro.ghtml>

Marques, F. L., de Oliveira, A. B., de Oliveira Costa, C. L., & de Oliveira, J. M. V. (2025). A influência do Orçamento Participativo na Qualidade da Informação Contábil e Fiscal nos municípios brasileiros. *Caderno Pedagógico*, 22(4), e14296-e14296. <https://doi.org/10.54033/cadpedv22n4-210>

Mendes, W.A., Abrantes, L. A., Mendes, W.A., Macedo, S. V., & Miranda, M. S. (2022).



Implicações dos recursos financeiros e do federalismo na qualidade educacional dos municípios brasileiros. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 41(2), 107-122. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v41i2.54324>

Morais, A. L. B. (2022). A Dinâmica Federativa e as Políticas de Fundos para o Financiamento da Educação Básica Brasileira. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, 12. <https://doi.org/10.22491/2236-5907116479>

OECD. *Organisation for Economic Co-operation and Development*, 2019. https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-report-2019_9a58c83f-en.html

Pereira, M. A. L., & Valente, L. F. (2025). O projeto de lei do novo plano nacional de educação–PNE (2024-2034): em perspectiva o financiamento e o direito à educação infantil. *ARACÊ*, 7(2), 5001-5022. <https://doi.org/10.56238/arev7n2-028>

Reis, L. F. (2023). Impactos da emenda constitucional nº 95/2016 no financiamento das despesas do governo federal com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE): 2018-2021. *Revista Exitus*, 13(1), e023048. <https://doi.org/10.24065/2237-9460.2023v13n1ID2221>

Roggero, R., & Silva, A. Z. D. (2021). A disputa dos recursos públicos da educação básica, os arranjos do estado com o mercado e seus impactos na gestão democrática e participativa da educação no âmbito dos municípios. *Eccos Revista Científica*, (58). <https://doi.org/10.5585/eccos.n58.20847>

Sala, M.; Piolli, E. (2024). O Novo Pne E O Arcabouço Fiscal: Mínimo Constitucional E Meta De Financiamento Da Educação Em Risco. *SciELO Preprints*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.9030>

Salvador, E. (2024). Financiamento Da Educação No Contexto De Ajuste Fiscal No Brasil. *Educação & Sociedade*, 45, e286672. <https://doi.org/10.1590/ES.286672>

Silva, E. S. da, Schettini, R. G., Santos, R. C. dos, & Santos, W. J. L. dos. (2024). Problemas E Soluções Na Gestão De Emendas Parlamentares Educacionais No Brasil. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, 13(2), e1433. <https://doi.org/10.23900/2359-1552v13n2-344-2024>



1985

EDIFÍCIO LUIZA MELO
QUINTA SEDE DO TCE-AM



O papel do tribunal de contas na boa gestão pública: a CPA/UFAM e o relatório de gestão integrado: transparência institucional e o papel do TCU seção Amazonas, com foco na boa governança pública e no controle da gestão pública universitária.

Por Thomaz Décio Abdalla Siqueira¹

Por Nelzo Ronaldo de Paula Cabral Marques Júnior²

Por Marilene de Sena e Silva³

RESUMO

Apresenta uma análise crítica do Relatório de Gestão Integrado referente à execução do Plano de Ação da Comissão Própria de Avaliação da Universidade Federal do Amazonas, elaborado para fins de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, unidade regional de Manaus. Discute a estrutura metodológica utilizada para promover a autoavaliação institucional, considerando os cinco eixos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e indicadores de desempenho institucional. Destaca a importância da gestão integrada na promoção da transparência pública, no fortalecimento da governança universitária e na melhoria contínua dos processos acadêmicos, administrativos e de extensão. Resultados evidenciam avanços significativos na implementação do plano de ação e desafios persistentes em áreas como infraestrutura, comunicação institucional e política de permanência estudantil. Visa contribuir para o aprimoramento das práticas de *accountability* e controle social sobre a educação pública superior. A busca pela eficiência, eficácia e transparência na administração pública exige mecanismos de avaliação institucional que dialoguem com os órgãos de controle externo, promovendo uma cultura de responsabilidade e melhoria contínua. Destaca o

¹ Doutor em Psicologia pela Universidade de São Paulo.

² Bacharel em Educação Física pela Universidade Federal do Amazonas.

³ Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás



papel da Comissão Própria de Avaliação como agente fundamental no processo de autoavaliação e planejamento estratégico da instituição, cujos resultados são consolidados no Relatório de Gestão Integrado.

Palavras-chave: Avaliação Institucional; CPA/UFAM; Relatório de Gestão; Plano de Ação; TCU; Gestão Pública Universitária.

ABSTRACT

This report presents a critical analysis of the Integrated Management Report on the implementation of the Action Plan of the Federal University of Amazonas's Self-Assessment Committee, prepared for reporting purposes to the Federal Court of Auditors, Manaus regional unit. It discusses the methodological framework used to promote institutional self-assessment, considering the five pillars of the National Higher Education Assessment System and institutional performance indicators. It highlights the importance of integrated management in promoting public transparency, strengthening university governance, and continuously improving academic, administrative, and outreach processes. The results demonstrate significant progress in implementing the action plan and persistent challenges in areas such as infrastructure, institutional communication, and student retention policy. It aims to contribute to improving accountability and social control practices in public higher education. The pursuit of efficiency, effectiveness, and transparency in public administration requires institutional evaluation mechanisms that interact with external oversight bodies, fostering a culture of responsibility and continuous improvement. It highlights the role of the Self-Assessment Committee as a key player in the institution's self-assessment and strategic planning process, the results of which are consolidated in the Integrated Management Report.

Keywords: Institutional Assessment; CPA/UFAM; Management



Report; Action Plan; TCU; University Public Management.

INTRODUÇÃO

A avaliação institucional no contexto da educação superior brasileira é um instrumento essencial para garantir a qualidade, a transparência e a efetividade das universidades públicas. Nesse sentido, a Comissão Própria de Avaliação (CPA), instituída pela Lei nº 10.861/2004 no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)⁴, desempenha papel estratégico na sistematização de processos avaliativos, contribuindo para o planejamento e a gestão das instituições. Na Universidade Federal do Amazonas (UFAM), a CPA atua como instância autônoma e técnica, responsável pela condução do processo de autoavaliação institucional e pela elaboração de relatórios que subsidiem a tomada de decisão acadêmica e administrativa.

O presente artigo tem por finalidade analisar o Relatório de Gestão Integrado correspondente à execução do Plano de Ação da CPA/UFAM, com enfoque nos dados consolidados e nas ações empreendidas no ciclo avaliativo mais recente. Este relatório é encaminhado ao Tribunal de Contas da União (TCU), unidade regional de Manaus, como parte do compromisso da universidade com a responsabilidade fiscal, a boa governança e a transparência na gestão pública. A análise contempla a articulação entre os eixos avaliativos do SINAES, os objetivos estratégicos institucionais e os resultados alcançados, visando identificar avanços, limitações e perspectivas de melhoria. Além disso, busca-se refletir sobre os desafios enfrentados na consolidação de uma cultura avaliativa sustentável e efetiva no âmbito da UFAM. O Relatório de Gestão Integrado é um instrumento que articula os dados institucionais de desempenho com as diretrizes do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2016-2025) e o Plano de Ação da CPA. Essa integração visa oferecer uma visão abrangente das ações

4 A avaliação da qualidade na educação superior constitui elemento central nas políticas educacionais modernas, sobretudo em países com sistemas amplos e diversificados como o Brasil. Para responder a essa demanda, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Coordenado pelo INEP, o sistema busca articular práticas avaliativas capazes de subsidiar tanto a regulação governamental quanto o aprimoramento institucional. Trata-se de uma ferramenta estratégica para a consolidação de um ensino superior de qualidade, transparente e comprometido com a sociedade.



executadas, das metas atingidas e dos desafios enfrentados pela universidade, alinhando-se aos princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No âmbito do controle externo, o Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha função estratégica ao analisar os relatórios enviados pelas instituições públicas federais. Essa análise não se limita à verificação contábil e orçamentária, mas se estende à avaliação da gestão como um todo, incluindo aspectos de governança, gestão de riscos, integridade e cumprimento dos objetivos institucionais. Dessa forma, o TCU atua como fiscalizador e também como indutor de boas práticas na gestão pública. A transparência institucional promovida pelo Relatório de Gestão Integrado da UFAM, em especial no que se refere à execução do Plano de Ação da CPA, contribui para o fortalecimento da accountability universitária. Ao tornar públicas as informações sobre desempenho, planejamento e avaliação, a universidade reafirma seu compromisso com a sociedade e com os órgãos de controle, demonstrando responsabilidade na condução de políticas educacionais, administrativas e acadêmicas. Portanto, o diálogo entre a CPA/UFAM, o Relatório de Gestão Integrado e o TCU representa um elo fundamental na construção de uma gestão pública universitária mais transparente, participativa e orientada por resultados. Essa articulação não apenas cumpre exigências legais, mas também impulsiona a consolidação de uma cultura institucional comprometida com a excelência, a integridade e o interesse público.

DESENVOLVIMENTO

A COMISSÃO PRÓPRIA DE AVALIAÇÃO (CPA) E O SINAES

A Comissão Própria de Avaliação (CPA) é responsável por coordenar os processos internos de avaliação institucional no

âmbito das instituições federais de ensino superior. Criada a partir da Lei nº 10.861/2004, a CPA segue os princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que prevê a análise de cinco eixos estruturantes: Planejamento e Avaliação Institucional; Desenvolvimento Institucional; Políticas Acadêmicas; Políticas de Gestão; e Infraestrutura. Na UFAM, a CPA atua de forma autônoma e participativa, promovendo consultas à comunidade acadêmica por meio de instrumentos quantitativos e qualitativos, como questionários eletrônicos, grupos focais e análises documentais. Tais metodologias visam captar a percepção dos diversos segmentos — docentes, discentes, técnicos-administrativos e sociedade civil — quanto ao desempenho da universidade em suas múltiplas dimensões.

O PLANO DE AÇÃO DA CPA/UFAM

Com base nos relatórios anuais de autoavaliação, a CPA/UFAM elabora um Plano de Ação com metas e estratégias para o aprimoramento da gestão universitária. A execução desse plano contempla iniciativas voltadas à melhoria do ensino, pesquisa, extensão, governança e gestão de pessoas. Entre os principais objetivos do plano recente, destacam-se:

- Reforço da infraestrutura dos campi;
- Ampliação da comunicação institucional;
- Fortalecimento das políticas de permanência estudantil;
- Capacitação continuada de servidores;
- Monitoramento dos indicadores de desempenho acadêmico.

A execução das metas é acompanhada por relatórios periódicos, que consolidam os resultados obtidos e orientam os gestores em suas decisões estratégicas. Dentre os objetivos estratégicos delineados no plano de ação mais recente da Comissão Própria de Avaliação (CPA) da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), observa-se uma ênfase no aprimoramento de eixos estruturantes da qualidade institucional, em consonância com os princípios do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). O plano contempla iniciativas voltadas à consolidação



da infraestrutura física e tecnológica dos campi, visando atender às demandas crescentes de ensino, pesquisa e extensão, sobretudo nos contextos multicampi e amazônico, onde os desafios logísticos e geográficos impõem limitações significativas.

As práticas de *accountability* representam um conjunto de ações e mecanismos institucionais voltados à transparência, à responsabilização e ao controle social sobre a gestão pública. No âmbito da administração pública brasileira, essas práticas são essenciais para assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente, ética e em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade e interesse coletivo. Dentre os principais exemplos de práticas de *accountability*, destacam-se a publicação de relatórios de gestão, especialmente aqueles encaminhados ao Tribunal de Contas da União (TCU), que apresentam os resultados alcançados pelas instituições públicas em relação às metas estabelecidas. Além disso, são fundamentais as auditorias internas e externas, que verificam a regularidade dos procedimentos administrativos e financeiros; o uso de indicadores de desempenho e metas institucionais, que permitem o monitoramento contínuo da eficácia das ações públicas; e a transparência ativa, que consiste na disponibilização de dados e documentos em portais eletrônicos acessíveis ao cidadão.

Outro componente relevante das práticas de *accountability* é a participação social nos processos decisórios e avaliativos, por meio de ouvidorias, conselhos e comissões específicas, como a Comissão Própria de Avaliação (CPA) no âmbito das universidades. Também fazem parte dessas práticas os mecanismos de correição disciplinar, que asseguram a responsabilização de gestores e servidores por eventuais irregularidades, e as avaliações de impacto, que possibilitam a revisão periódica das políticas públicas com base em evidências concretas de seus resultados. A correição disciplinar é um procedimento administrativo previsto no âmbito da administração pública, destinado a apurar, investigar e corrigir irregularidades, infrações ou desvios de conduta cometidos por servidores e gestores públicos no exercício de suas funções. Trata-se de um instrumento fundamental para garantir a legalidade, a

moralidade e a eficiência na gestão pública, assegurando que os agentes públicos sejam responsabilizados por atos que contrariem as normas institucionais e a legislação vigente (Dias, 2018).

No contexto da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), a correição disciplinar é conduzida por meio da Corregedoria-Geral, órgão responsável por promover a fiscalização e o controle das atividades administrativas e disciplinares da instituição. Por exemplo, quando há denúncias de mau uso de recursos, falta de assiduidade, descumprimento de normas ou conduta incompatível com o cargo, a Corregedoria instaura procedimentos correcionais para apurar os fatos e aplicar as sanções cabíveis, que podem variar desde advertências até demissões (UFAM, 2023). A existência e a atuação efetiva da correição disciplinar na UFAM contribuem para fortalecer a *accountability* interna, uma vez que garantem que os servidores e gestores respondam por suas ações, promovendo a ética institucional e a confiança da comunidade acadêmica e da sociedade na universidade pública. No contexto da universidade pública, a *accountability* se manifesta de forma concreta nas atividades da CPA. Quando a Comissão Própria de Avaliação da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), por exemplo, elabora um relatório de autoavaliação institucional e o vincula a um plano de ação com metas claras e mensuráveis, está cumprindo uma função central de planejamento e responsabilidade. Ao encaminhar esse relatório ao TCU, contendo evidências documentadas daquilo que foi executado, a CPA reafirma o compromisso da instituição com a governança pública.

Esse processo demonstra três dimensões fundamentais da *accountability*:

1. **Planejamento** – expressa o que a instituição se propôs a fazer;
2. **Execução** – evidencia o que efetivamente foi realizado;

Transparência – comprova que a instituição está prestando contas de suas ações aos órgãos de controle e à sociedade. Dessa forma, a avaliação institucional, articulada às práticas de *accountability*, não se limita a uma obrigação burocrática,



mas constitui um instrumento legítimo de controle social, de aprimoramento da gestão e de fortalecimento da universidade pública como bem coletivo e democrático.

O SINAES é composto por três pilares centrais e complementares:

Avaliação das Instituições de Educação Superior (AVALIES): considera aspectos como a missão institucional, o plano de desenvolvimento, a política de gestão e os mecanismos de autoavaliação realizados pela Comissão Própria de Avaliação (CPA);

Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG): avalia os projetos pedagógicos, a qualificação do corpo docente, os recursos didático-pedagógicos e a infraestrutura física dos cursos;

Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE): mede o rendimento dos concluintes de cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos, habilidades e competências previstos nas diretrizes curriculares nacionais. Com base nessas avaliações, são gerados indicadores como o Conceito ENADE, o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC), que auxiliam na tomada de decisões pelos gestores públicos, reitores, coordenadores e pela própria sociedade. O INEP, como órgão vinculado ao Ministério da Educação (MEC), é responsável por coordenar e operacionalizar o SINAES. Ele coleta, analisa e divulga dados, promovendo diagnósticos institucionais e sistêmicos que subsidiam a formulação de políticas públicas. Ao realizar visitas in loco, aplicar provas do ENADE e reunir os dados das autoavaliações institucionais, o INEP assegura o rigor metodológico e a legitimidade dos processos avaliativos.

O QUE É A CPA/UFAM?

É uma Comissão de representantes da comunidade acadêmica formada por docentes, técnico-administrativos e discentes da Universidade Federal do Amazonas, que obrigatoriamente tem de assegurar a participação de representantes da Sociedade Civil Organizada (SCO), conforme determina a

diretriz I, art. 11 da Lei nº 10.861/2004, de 30 de abril de 2004. Conforme determina esta Lei tem como atribuições a condução dos processos de avaliação internos da instituição (autoavaliação), de sistematização e de prestação das informações da UFAM solicitadas pelo INEP/MEC. A CPA/UFAM criada desde 2004 foi regulamentada pela Portaria nº. 983, de 14 de junho de 2004, em obediência ao prazo estabelecido nesse Art. 11. A CPA/UFAM integra o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e nos termos da diretriz II do artigo 11 desenvolve sua atuação com autonomia em relação aos conselhos e demais órgãos colegiados existentes na UFAM, no âmbito de sua competência legal. Na sua composição, conforme a Lei Nº 10.861/2004 que instituiu o SINAES mantém o equilíbrio que assegura a participação de todos os segmentos da comunidade universitária e de representantes da sociedade civil organizada. A fim de apoiar suas atividades, a CPA conta com as Comissões Setoriais de Avaliação – CSA constituídas nas Unidades Acadêmicas, além dos Colegiados de Curso e dos Núcleos Docentes Estruturantes – NDE de cada curso.

MISSÃO E VISÃO INSTITUCIONAL DA UFAM

Cultivar o saber em todas as áreas do conhecimento por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, contribuindo para a formação de cidadãos e o desenvolvimento da Amazônia.

VISÃO

- Reconhecimento da excelência alcançada no ensino público, na produção científica e na contribuição para o desenvolvimento social;
- Servidores capacitados, valorizados e comprometidos com a missão;
- Infraestrutura adequada para missão;
- Gerenciamento eficaz apoiado por informações dos processos administrativos, acadêmicos e técnicos.



ATRIBUIÇÕES DA CPA DA UFAM.

1. Elaborar, programar e desenvolver o sistema de avaliação institucional na UFAM, conforme o projeto da avaliação institucional e a política nacional da avaliação;
2. Assegurar o envolvimento da comunidade acadêmica e da sociedade civil na realização do Projeto da avaliação, na sua operacionalização e na divulgação da análise dos resultados;
3. Criar condições para que a avaliação esteja integrada na dinâmica institucional, assegurando a interlocução com segmentos e setores institucionais de interesse do processo avaliativo;
4. Elaborar, coordenar e supervisionar a logística da aplicação de instrumentos avaliativos;
5. Acompanhar o desenvolvimento do processo de avaliação nas Unidades Acadêmicas e demais setores da Instituição;
6. Definir procedimentos de organização e de análise de dados;
7. Processar, analisar e interpretar as informações coletadas;
8. Encaminhar providências que assegurem o cumprimento de coletas, processamento, análise e divulgação de informações;
9. Elaborar relatórios (parcial e final) e postar o relatório anual no sistema e-MEC, no prazo estabelecido na lei;
10. Apresentar sistematicamente análises de resultados e possíveis encaminhamentos à Direção para apreciação;
11. Coordenar processo de reflexão e discussão sobre os resultados do trabalho avaliativo estimulando a proposição de encaminhamentos pelos diferentes setores da instituição;
12. Executar outras atribuições inerentes à natureza do órgão, decorrentes da legislação emitida pelo INEP/MEC;
13. Manter sua atuação autônoma em relação a conselhos e demais órgãos colegiados existentes na instituição de educação superior;
14. Promover o diálogo permanente como metodologia de trabalho, para instituir por meio da comunicação formadora a cultura

da avaliação que resulte na ampla participação da comunidade no processo da autoavaliação.

O QUE É UMA COMISSÃO SETORIAL DE AVALIAÇÃO – CSA

A Comissão Setorial de Avaliação (CSA) é o elo entre a CPA e a Unidade Acadêmica. Seus membros estão nomeados por meio da Portaria nº. 2077, de 24 de junho de 2019, emitida pelo Gabinete do Reitor. A CSA auxilia a CPA na realização das avaliações internas das Unidades Acadêmicas e dos cursos em colaboração com o respectivo Núcleo Docente Estruturante. Esta subcomissão, à semelhança da CPA, deve compor-se com a participação de docentes, discentes, de técnico-administrativos educacionais (TAE) e representantes da sociedade civil organizada.

ATRIBUIÇÕES DA CSA

1. Conduzir os processos de avaliação internos do(s) curso(s) e da Unidade Acadêmica;
2. Planejar e operacionalizar os processos avaliativos em articulação com NDE e coordenação de curso;
3. Auxiliar/participar nos processos de avaliação externa do(s) curso(s), realizados pelo MEC/INEP;
4. Coletar dados e disponibilizar informações do curso à CPA;
5. Sistematizar e prestar informações relativas aos processos de avaliação;
6. Articular a avaliação interna dos cursos e da Unidade Acadêmica com as prioridades da CPA;
7. Elaborar relatórios sobre as avaliações realizadas em curso(s) e na Unidade, com pareceres e recomendações enviando-os à CPA;



SINAES

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES foi instituído pela Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, e fundamenta-se na necessidade de promover a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional, da sua efetividade acadêmica e social, especialmente, do aprofundamento dos seus compromissos e responsabilidades sociais. A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES é o órgão colegiado de coordenação e supervisão do SINAES, à qual compete estabelecer diretrizes, critérios e estratégias para o processo de avaliação, em conformidade com suas atribuições legais de coordenação e supervisão do processo de avaliação da educação superior.

O SINAES tem como princípios fundamentais:

1. A responsabilidade social com a qualidade da educação superior;
2. O reconhecimento da diversidade do sistema;
3. O respeito à identidade, à missão e à história das instituições;
4. A globalidade, isto é, compreensão de que a instituição deve ser avaliada a partir de um conjunto significativo de indicadores de qualidade, considerados em sua relação orgânica;
5. A continuidade do processo avaliativo como instrumento de política educacional para cada instituição e o sistema de educação superior em seu conjunto.

Por último, os dados obtidos por meio do SINAES subsidiam decisões governamentais sobre regulação, supervisão e financiamento do ensino superior, além de orientar as próprias instituições em seus processos de planejamento e gestão. As avaliações produzem indicadores como o Conceito Preliminar de Curso (CPC), o Índice Geral de Cursos da Instituição (IGC) e o Conceito ENADE, que permitem à sociedade conhecer melhor a qualidade dos cursos e das instituições em funcionamento

no Brasil. Além disso, o SINAES promove a transparência e a participação democrática ao envolver a comunidade acadêmica na autoavaliação, valorizando o protagonismo das CPAs. Esse aspecto fortalece a cultura de avaliação formativa, comprometida com o aprimoramento institucional contínuo e com a missão social das universidades públicas e privadas. As CPAs, por sua vez, desempenham um papel ativo ao desenvolver relatórios de autoavaliação que dialogam com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e o Relatório de Gestão Integrado, reforçando a relação entre planejamento, avaliação e controle.

O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (PDI) 2016–2025 DA UFAM E O PAPEL DO TCU EM MANAUS NA FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO UNIVERSITÁRIA

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2016–2025 da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) configura-se como o principal instrumento de planejamento estratégico da instituição, orientando suas ações administrativas, acadêmicas, científicas e sociais ao longo de uma década. Elaborado com base em diagnósticos internos, metas definidas coletivamente e diretrizes da política educacional nacional, o PDI articula os valores institucionais da UFAM com o compromisso com a qualidade, a inclusão e o desenvolvimento da região amazônica. Neste cenário, destaca-se o papel do Tribunal de Contas da União (TCU), especialmente sua Seção no Estado do Amazonas, como órgão de controle externo que avalia a efetividade das políticas institucionais e a aderência à boa governança pública. O PDI 2016–2025 da UFAM estabelece eixos estratégicos que envolvem a expansão do ensino, da pesquisa e da extensão, a inovação tecnológica, a interiorização da educação superior e o fortalecimento da gestão institucional. Para alcançar esses objetivos, a universidade estrutura metas mensuráveis e indicadores de desempenho, os quais devem ser monitorados periodicamente. Cabe ao TCU, como instância de



fiscalização, analisar se os recursos públicos estão sendo aplicados de maneira eficiente, eficaz e transparente, em consonância com os objetivos estabelecidos no PDI. A atuação do TCU de Manaus ocorre por meio da análise de Relatórios de Gestão, auditorias operacionais e inspeções, que examinam não apenas a regularidade contábil e financeira, mas também a efetividade das políticas educacionais implementadas. Essa atuação é fundamental para garantir que o PDI não se torne apenas um documento normativo, mas sim um guia concreto de ações estratégicas executadas com responsabilidade e alinhadas ao interesse público. A relação entre o PDI e o TCU também fortalece a *accountability* universitária, promovendo a cultura de planejamento orientado por resultados. Ao acompanhar a execução do plano, o TCU contribui para a identificação de fragilidades, riscos institucionais e oportunidades de melhoria, oferecendo subsídios técnicos que qualificam a tomada de decisão na gestão universitária. Nesse contexto, a cooperação entre a UFAM e o TCU em Manaus exemplifica uma prática de governança democrática, que articula autonomia universitária com responsabilidade pública. O PDI, como bússola institucional, e o TCU, como guardião do uso correto dos recursos, constroem juntos uma base sólida para o desenvolvimento da universidade e para o fortalecimento do ensino superior público na Amazônia. Assim, a execução qualificada do PDI 2016–2025, acompanhada pelo olhar técnico do TCU, revela um compromisso institucional com a transparência, a legalidade e a eficiência, reafirmando o papel da UFAM como agente transformador da realidade amazônica e da educação pública brasileira.

O DESAFIO DA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL EM CONTEXTOS MULTICAMPI

As universidades federais brasileiras que adotam o modelo multicampi enfrentam desafios particulares no que diz respeito à gestão, à avaliação institucional e à implementação de políticas públicas de educação superior. O termo *contexto multicampi* refere-

se à estrutura organizacional em que a universidade está distribuída em diferentes unidades geográficas, localizadas em municípios distintos, muitas vezes com características socioeconômicas, culturais e territoriais bastante diversas. Essa configuração, embora estratégica para a interiorização do ensino superior e a democratização do acesso à educação pública, impõe uma complexidade adicional à coordenação administrativa, à alocação de recursos e à articulação de políticas acadêmicas (Dias Sobrinho, 2010). No caso da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), cuja atuação abrange diversas cidades do interior do estado, o modelo multicampi é não apenas uma opção administrativa, mas uma resposta histórica e política ao desafio de integrar o ensino superior à realidade da região amazônica. Entretanto, essa expansão territorial exige uma abordagem diferenciada para a avaliação institucional, pois as condições de infraestrutura, conectividade, disponibilidade de pessoal e envolvimento da comunidade variam significativamente entre os campi. Como destacam Silva e Moraes (2021), a efetivação de uma cultura avaliativa em contextos multicampi demanda sensibilidade às especificidades locais, bem como estratégias descentralizadas e participativas que garantam equidade nos processos de autoavaliação e no planejamento das ações institucionais. Desse modo, compreender o contexto multicampi é fundamental para analisar com rigor os resultados apresentados nos relatórios da Comissão Própria de Avaliação, visto que esses documentos devem refletir não apenas as realidades do campus-sede, mas também as dinâmicas regionais, os desafios logísticos e as necessidades formativas que emergem em cada unidade descentralizada.

Outro ponto de destaque refere-se à ampliação e qualificação da comunicação institucional, com o objetivo de promover maior integração entre os setores administrativos e acadêmicos, bem como favorecer o acesso transparente às informações por parte da comunidade universitária e da sociedade civil. Essa medida é considerada essencial para o fortalecimento da cultura avaliativa e para o engajamento dos diversos segmentos nos processos de autoavaliação.



No que tange às políticas de permanência estudantil, o plano estabelece diretrizes voltadas à ampliação do suporte acadêmico, psicossocial e financeiro aos discentes em situação de vulnerabilidade, reconhecendo a permanência como um direito fundamental à garantia da equidade no ensino superior público. Por fim, o monitoramento contínuo de indicadores de desempenho acadêmico constitui-se como um eixo transversal da proposta, permitindo a avaliação do cumprimento de metas institucionais e a retroalimentação dos processos de gestão com base em evidências quantitativas e qualitativas. Essa abordagem fortalece a lógica de planejamento estratégico, subsidiando decisões com maior grau de confiabilidade e transparência.

O RELATÓRIO DE GESTÃO INTEGRADO E SUA INTERFACE COM O TCU

O Relatório de Gestão Integrado da CPA/UFAM tem por finalidade reunir, de forma sistemática e transparente, as ações implementadas com base no plano de ação aprovado. Este documento, além de ser um instrumento interno de monitoramento, cumpre papel fundamental na prestação de contas junto ao Tribunal de Contas da União (TCU), em conformidade com as exigências legais de controle externo. A versão encaminhada ao TCU destaca as evidências do cumprimento das metas, os impactos institucionais decorrentes das ações realizadas e os principais desafios enfrentados durante o período de execução. Trata-se, portanto, de um documento de *accountability* que reafirma o compromisso da UFAM com a legalidade, eficiência, eficácia e economicidade da gestão pública universitária.

As Práticas de *accountability* são ações e mecanismos que garantem a responsabilização, transparência, prestação de contas e controle sobre as decisões e recursos de uma organização, especialmente no setor público. Em outras palavras, são formas de assegurar que gestores e instituições respondam por seus atos perante a sociedade e os órgãos de controle.

CONCEITUALMENTE, **ACCOUNTABILITY** ENVOLVE DOIS ELEMENTOS PRINCIPAIS, TAIS COMO:

1. **Prestação de contas** (*answerability*): é a obrigação de explicar, justificar e informar sobre decisões, resultados e o uso de recursos públicos.
2. **Responsabilização** (*enforcement*): diz respeito à possibilidade de aplicação de sanções ou correções caso haja falhas, desvios ou omissões.

PRÁTICAS DE **ACCOUNTABILITY** NA AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL:

O conceito de *accountability* tem se consolidado como um princípio estruturante da gestão pública contemporânea, especialmente em instituições públicas de ensino superior, que lidam com recursos públicos e desempenham funções estratégicas para o desenvolvimento social. Segundo Abrucio (2010), a *accountability* pode ser compreendida como o conjunto de mecanismos institucionais e culturais que promovem a responsabilização de agentes públicos pela atuação sob sua responsabilidade, incluindo a obrigação de prestar contas e de se submeter a avaliações e sanções quando necessário. As práticas de *accountability* na universidade pública englobam ações como a elaboração de planos de ação, a avaliação de desempenho institucional, a transparência ativa nos portais de dados, a atuação de ouvidorias e comissões de controle social, e, sobretudo, a prestação de contas a órgãos externos como o Tribunal de Contas da União (TCU). Para Peci e Sobral (2007), essas práticas são fundamentais para fortalecer a legitimidade institucional, garantir o uso ético e eficiente dos recursos públicos e fomentar uma cultura de governança baseada em evidências. No contexto da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), a Comissão Própria de Avaliação (CPA) contribui para a



efetivação da *accountability* ao conduzir processos avaliativos contínuos e ao consolidar os resultados em relatórios de gestão integrados. Esses relatórios, ao serem encaminhados ao TCU, representam não apenas uma exigência legal, mas também um compromisso com a transparência, a participação social e a melhoria da qualidade acadêmica. Como enfatizam Cunill Grau (2000) e Matias-Pereira (2010), a *accountability* pública deve ser compreendida como uma relação horizontal entre gestores e sociedade, mediada por dispositivos técnicos, jurídicos e éticos de controle e responsabilização.

Dessa forma, a avaliação institucional, quando articulada à *accountability*, não apenas cumpre seu papel técnico, mas fortalece os valores democráticos e republicanos na gestão universitária, aproximando a comunidade acadêmica das decisões institucionais e promovendo maior confiança nos processos administrativos. No cenário da administração pública brasileira, especialmente no contexto universitário, cresce a exigência por uma gestão pautada na transparência, na eficiência e na responsabilidade com os recursos públicos. É nesse contexto que se insere o conceito de *accountability*, entendido como o conjunto de práticas e mecanismos que garantem a prestação de contas, a responsabilização e o controle social sobre as ações das instituições públicas. No âmbito da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), tais práticas assumem papel estratégico, sobretudo por meio da atuação da Comissão Própria de Avaliação (CPA), que conduz o processo de autoavaliação institucional em consonância com os princípios do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).

De acordo com Fernando Luiz Abrucio (2010), *accountability* não se resume à obrigação formal de prestar contas, mas inclui também a responsabilização moral e institucional dos gestores públicos pelas decisões que tomam. Trata-se de um processo contínuo que articula avaliação, transparência e governança, promovendo uma cultura administrativa orientada para resultados e comprometida com o interesse público. Nesse sentido, o trabalho da CPA/UFAM vai além da simples elaboração de relatórios

técnicos: ele materializa um esforço de escuta ativa da comunidade universitária, de diagnóstico de fragilidades institucionais e de proposição de medidas concretas para o aprimoramento da universidade.

O Relatório de Gestão Integrado, enviado ao Tribunal de Contas da União (TCU) em Manaus, configura-se como um instrumento essencial dessa lógica de accountability. Ao consolidar os dados referentes à execução do plano de ação da CPA, o relatório evidencia o cumprimento de metas, a análise crítica dos resultados alcançados e a transparência na comunicação com os órgãos de controle e com a sociedade. De acordo com os autores Peci e Sobral (2007), práticas como essas fortalecem a legitimidade das instituições públicas e promovem maior efetividade nas políticas educacionais, ao mesmo tempo em que reforçam a confiança da sociedade civil na administração pública. A accountability, segundo Cunill Grau (2000), deve ser concebida como uma relação horizontal entre Estado e sociedade, mediada por instrumentos técnicos e éticos que garantem a fiscalização e o direito à informação. Na UFAM, essa relação se manifesta na interação entre os dados gerados pela CPA e as instâncias de governança da universidade, que utilizam essas informações como base para decisões acadêmicas, administrativas e orçamentárias. Assim, a avaliação institucional deixa de ser um exercício burocrático e se transforma em uma ferramenta viva de planejamento, acompanhamento e transformação institucional.

Conforme destaca Matias-Pereira (2010), a consolidação de uma cultura de accountability requer não apenas mecanismos de controle formal, mas também o envolvimento ativo dos atores institucionais e o fortalecimento das capacidades organizacionais de análise e resposta. Isso exige investimento contínuo em formação, tecnologia, integração de sistemas e, sobretudo, em compromisso ético por parte das lideranças universitárias.

Dessa forma, as práticas de accountability promovidas pela CPA/UFAM não apenas cumprem uma obrigação legal perante o TCU Seção Amazonas, mas também representam um compromisso ético-político com a qualidade da educação pública,



com a transparência da gestão universitária e com o fortalecimento da autonomia institucional. Em tempos de crescente exigência por responsabilidade pública, a avaliação institucional se consolida como uma via legítima e eficaz de construção de uma universidade mais democrática, eficiente e socialmente referenciada. **Avanços e Desafios Identificados:** O relatório aponta avanços significativos, como a modernização de ambientes de ensino, a melhoria no acesso à informação pela comunidade acadêmica e o aprimoramento da governança digital. Contudo, também são identificadas dificuldades estruturais, especialmente nos campi do interior, bem como a necessidade de consolidar uma cultura de avaliação contínua e participativa. **PAC - Programa de Aceleração do Crescimento:** Outro destaque para o exercício de 2024 foi a formalização de TEDs com o intuito de atender 6 obras da UFAM contempladas pelo Decreto nº 11.632, de 11 de agosto de 2023, que institui o Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), voltado à consolidação/reestruturação das Universidades Federais e à expansão da educação superior. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é uma iniciativa estratégica do Governo Federal brasileiro, lançada originalmente em 2007, com o objetivo de impulsionar o desenvolvimento econômico e social do país por meio da ampliação e modernização da infraestrutura nacional. Coordenado pela Presidência da República, com participação direta de diversos ministérios e empresas estatais, o PAC visa fomentar investimentos públicos e privados em áreas essenciais como transportes, energia, saneamento, habitação, saúde, educação e recursos hídricos. O PAC se estrutura como um plano de investimento plurianual, funcionando também como uma plataforma de articulação federativa, integrando ações do governo federal com estados e municípios. Desde sua primeira fase, o programa tem buscado enfrentar os gargalos históricos da infraestrutura brasileira, promovendo a melhoria da logística, a expansão do acesso à energia e o desenvolvimento urbano sustentável, com foco na redução das desigualdades regionais e sociais. Ao longo do investimento em obras físicas, o PAC tem uma função central no fortalecimento da capacidade de gestão pública, exigindo das instituições envolvidas



maior planejamento, execução eficiente de recursos, controle social e transparência. Nesse contexto, órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) Seção Amazonas e a Controladoria-Geral da União (CGU) desempenham papel fundamental no acompanhamento da execução orçamentária e física dos projetos, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados com responsabilidade e efetividade. Ao longo de suas diversas etapas (PAC 1, PAC 2 e o novo PAC, relançado em 2023), o programa se adaptou às conjunturas econômicas e políticas do país. A versão mais recente, conhecida como Novo PAC, prevê investimentos em infraestrutura verde, transição energética, conectividade digital, sustentabilidade ambiental e habitação social, com atenção especial à inclusão social, ao combate à pobreza e à integração da Amazônia Legal. Portanto, o PAC se consolida como um instrumento relevante da política de desenvolvimento nacional, com impacto direto na geração de empregos, na dinamização econômica e na melhoria da qualidade de vida da população. Sua eficácia, no entanto, depende diretamente da articulação intergovernamental, do planejamento técnico qualificado, da participação social e do rigor na fiscalização da gestão pública.

Tabela1: Objeto do TED

TED	OBJETO DO TED	VALOR ORÇAMENTÁRIO DO TED R\$
14390	Const.do bl. Acadêmico da Fac. de Estudos Sociais-FES-S. Norte CM	5.904.334,48
14401	Const.do bl. da Faculdade de Ed. Física e Fisioterapia	7.400.000,00
14402	Const.do bl. da Faculdade de Odontologia (FAO)	11.547.454,48



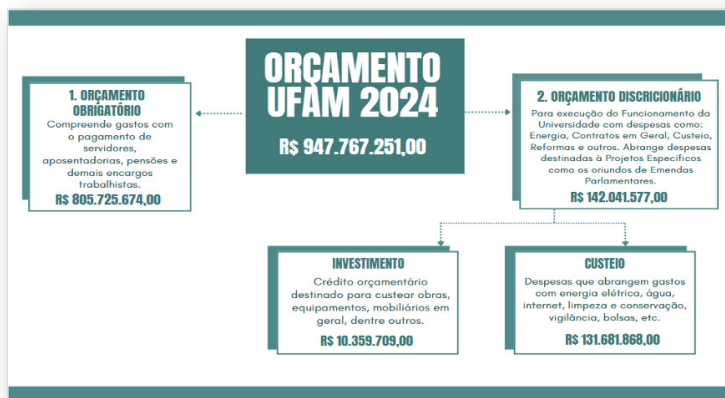
14403	Const.do Restaurante Univ. do Instituto de Saúde e Biotecnologia (ISB)	2.900.000,00
14404	Const. do Restaurante Univ.do Instituto de Natureza e Cultura (Benjamin Constant)	3.300.000,00
14405	Const.do bl-4 Instituto de Ciências Sociais Educ. e Zootecnia- Parintins	6.027.760,76
TOTAL		37.079.549,72

Fonte: DO/PROPLAN/2024.

ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO

Os procedimentos para o encerramento do exercício iniciam no mês de setembro, visando a última janela para solicitação de alteração orçamentária. Consiste, primeiramente, na apuração dos saldos orçamentários existentes, seguido de consultas às unidades responsáveis sobre a utilização ou não desses saldos para reaproveitamento em outras demandas da UFAM.

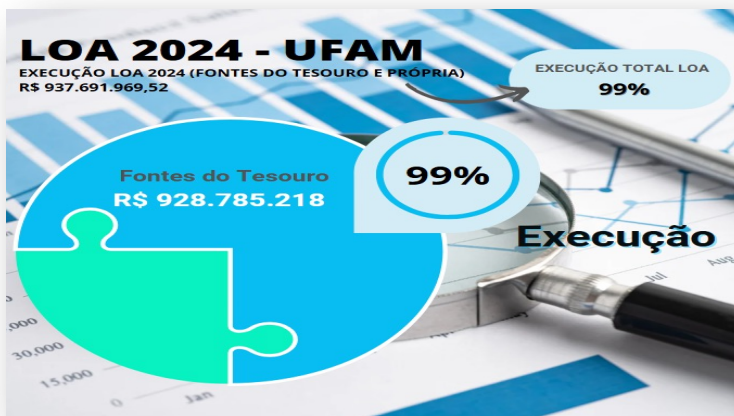
Figura 1: Orçamento UFAM 2024



Fonte: DO/PROPLAN/2024.

A PROPLAN trabalhou juntamente com a PROADM para alcançar a execução total das dotações recebidas, resultando na execução de 99% da dotação recebida na LOA/2024 e 99% da dotação recebida nas fontes do tesouro:

Figura 2: Dotação recebida na LOA e Fontes do Tesouro



Fonte: DO/PROPLAN/2024.

Figura 3: Avaliação da execução orçamentária





Fonte: DO/PROPLAN/2024.

Nessa fase são emitidos dados orçamentários para atender exigências institucionais e de órgãos de controle. O Departamento de Orçamento tem buscado utilizar todas as ferramentas disponíveis para dar suporte e efetuar as avaliações que possam contribuir para a eficiência, efetividade e eficácia da execução do orçamento.

Nesse contexto, durante o exercício de 2024, o DO recebeu e providenciou todas as demandas referentes à apuração, elaboração e apresentação:

Figura 4: Controle Orçamentário



Fonte: DO/PROPLAN/2024.

- ☐ do acompanhamento Físico-Financeiro do orçamento (metafísica);
- ☐ das justificativas de Inexecução do Orçamento;
- ☐ do AVALIES 2024/CPA/UFAM;
- ☐ da emissão de informações objetivando viabilizar o cálculo para composição dos indicadores de desempenho elaborados pelo TCU;
- ☐ de dados para a composição do Relatório de Gestão;
- ☐ do Ministério da Educação (MEC), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e demais Órgãos externos que descentralizaram créditos orçamentários à UFAM;
- ☐ de dados e informações inerentes à elaboração,

execução, acompanhamento e controle quanto à natureza orçamentária e extraorçamentária.

Figura 5: Acompanhamento Físico- Financeiro



Fonte: DO/PROPLAN/2024.

→ Acompanhamento da Execução Impositiva das Despesas Discricionárias

O Acompanhamento da Execução Impositiva das Despesas Discricionárias surgiu por força das emendas constitucionais nº 100 e 102 de 2019, pela qual a administração federal passou a ter o dever de executar as programações discricionárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Caso as Unidades não executem as dotações na sua totalidade, é necessário apresentar as justificativas da inexecução. Para realização desta atividade, o processo é composto por solicitação de informações aos departamentos responsáveis pelo gerenciamento dos créditos orçamentários (Processos SEI), consolidação das informações recebidas e a inserção no sistema SIOP.

Departamento de Planejamento Estratégico (DPE) → O DPE é responsável pela coordenação do Planejamento Estratégico da UFAM, consolidando as informações para subsidiar o processo decisório da Administração Universitária e atender as demandas



externas dos diversos Órgãos de Controle Interno/Externo, em relação à Prestação de Contas da UFAM.

PLANEJAMENTO EM FOCO

A iniciativa teve o objetivo de sensibilização da importância do PDI e PDU's e assim fortalecer a cultura de planejamento na Universidade. A ação conta com publicações nas redes sociais entre imagens e vídeos curtos que tragam informações sobre planejamento e seus desdobramentos em planos estratégico, tático, operacional, bem como objetivos, metas e indicadores para a mensuração de resultados institucionais. **DPE Itinerante →** Com o objetivo de fortalecer a cultura do planejamento em toda a instituição e acompanhar o andamento dos PDU's que é um desdobramento do PDI (2016-2025), tanto na capital quanto nas unidades do interior, o DPE iniciou visitas nas unidades fora da sede, até o momento foram visitadas 4 das 5 unidades do interior. Sendo elas: Itacoatiara (ICET), Benjamin Constant (INC), Parintins (ICSEZ) e Humaitá (IEAA).

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO UFAM 2026 – 2030

A PROPLAN, através do DPE - Departamento de Planejamento Estratégico, promoveu na manhã de 04/07, reunião sobre o Referencial Estratégico da UFAM para os anos de 2026 - 2030. Assim deu-se início à construção do novo PDI da UFAM que terá vigência de cinco anos a partir de 2026 até 2030. A reunião contou com a participação de diversos representantes de unidades administrativas e órgãos suplementares.

CONCLUSÃO

O Relatório de Gestão Integrado referente à execução do Plano de Ação da CPA/UFAM revela um esforço institucional

contínuo para alinhar a avaliação interna com os princípios da gestão pública transparente e eficaz. A articulação entre o processo avaliativo e os mecanismos de prestação de contas ao TCU Seção Amazonas evidencia a maturidade da UFAM na condução de políticas avaliativas e de planejamento estratégico. Apesar dos avanços observados, o relatório também indica a persistência de desafios relacionados à infraestrutura, à participação da comunidade acadêmica e à consolidação de uma cultura de autoavaliação. Dessa forma, recomenda-se o fortalecimento das ações formativas, o investimento em tecnologias de avaliação e o engajamento permanente da gestão superior nas diretrizes propostas pela CPA.

O presente estudo reforça a relevância da avaliação institucional como ferramenta de aprimoramento da qualidade e de controle social sobre as universidades públicas, contribuindo para a efetividade das políticas educacionais no âmbito da Amazônia.

O SINAES representa um dos pilares da política pública de avaliação educacional no Brasil. Sua abrangência e estrutura integrada permitem uma análise ampla e contínua do ensino superior, orientando melhorias internas nas instituições e políticas de regulação externa por parte do Estado. Coordenado pelo INEP, o sistema reforça a importância da avaliação como ferramenta de planejamento estratégico, prestação de contas e promoção da qualidade educacional, contribuindo de forma significativa para a democratização e a excelência do ensino superior brasileiro. A Pró-reitoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PROPLAN) da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) é um espaço acadêmico dedicado à formação de profissionais capacitados para atuar na análise, planejamento e gestão de políticas públicas. O PROPLAN busca promover a reflexão crítica sobre os desafios sociais, econômicos e ambientais enfrentados pela sociedade contemporânea, especialmente no contexto da Amazônia. O programa oferece uma abordagem multidisciplinar, integrando áreas como ciências sociais, economia, administração e meio ambiente, visando desenvolver competências que permitam a aplicação de conhecimentos teóricos e práticos na formulação e



implementação de estratégias eficazes para a gestão pública. Além disso, o PROPLAN se destaca pela articulação com a comunidade e a promoção de parcerias com instituições públicas e privadas, contribuindo para a pesquisa e a inovação em políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável da região. A formação oferecida pelo programa é alinhada com as necessidades locais e sociais, preparando os alunos para enfrentar os complexos desafios da administração pública no contexto amazônico. A UFAM também firmou seu compromisso com a disponibilização de dados ainda não registrados em seus sistemas e banco de dados, com vistas à futura disponibilização no formato aberto, bem como adequará o conjunto dos dados de modo a atender as diretrizes da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos-INDA⁵. São eles: projetos de extensão; editais de concursos para docentes e técnicos-administrativos; atas de concurso público para professores de carreira; resultados de concursos públicos para docentes; editais de abertura de licitação e concorrência; boletim interno da UFAM; dados referentes à assistência estudantil; plano diretor institucional; extrator de dados; demonstrativo da folha. Alinhado aos princípios e diretrizes já expostos anteriormente, o processo de abertura dos conjuntos de dados consideraram as seguintes premissas: publicar os dados considerados relevantes para a sociedade o mais rápido possível, no formato disponível e informando as eventuais limitações de qualidade de dados; b) sempre que possível, publicar os dados e seus metadados⁵ conforme estabelecido no Plano de Ação da INDA, que institui que cada conjunto de dados deve conter, no mínimo: Nome ou título do conjunto de dados; descrição sucinta; palavras-chave (etiquetas); assuntos relacionados ao Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico-VCGE; Nome e e-mail do setor responsável pelos dados; periodicidade de atualização; escopo temporal (anual, diário, bimestral); escopo geopolítico (por cidade, por estado, por região;

c) publicar os dados seguindo os padrões definidos pela e-PING, pela Infraestrutura Nacional de Dados Abertos e pela

⁵ Dados abertos: dados estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na rede mundial de computadores e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento.

Infraestrutura de Dados Espaciais-INDE e Governo Eletrônico; d) Manter os dados publicados atualizados e sincronizados com a origem, com a menor periodicidade e maior granularidade viáveis; e) Disponibilizar os dados abertos na página institucional e também no Portal Brasileiro de Dados Abertos. Sobre a catalogação dos dados foi decidido será feita diretamente por cada uma das áreas responsáveis pelos dados, sob a Coordenação da Diretoria do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação – CTIC. Para isso, a Diretoria do CTIC definirá um núcleo responsável por essa atividade (pontos focais de cada unidade), onde os responsáveis participarão de capacitações e utilizarão o Manual de Catalogação para realizar o cadastro, manutenção e revisão dos conjuntos de dados. O Comitê Gestor de Tecnologia da Informação ficou responsável pela curadoria dos metadados dos dados.gov.br. São responsabilidades da curadoria: a) Verificar, para efeito de publicação, se os dados estão de acordo com os padrões da INDA e INDE (metadados atualizados contendo a descrição, contatos dos responsáveis pelas informações e dos outros metadados associados a cada conjunto de dados); b) Contatar o responsável pelos dados, caso algum conjunto dos dados se torne indisponível; c) Apresentar propostas de possíveis melhorias de qualidade dos dados disponibilizados; d) Identificar novos conjuntos de dados para abertura a partir das demandas do Serviço de Informação ao Cidadão - SIC (e-SIC5) e dos demais órgãos.

O Plano de Dados Abertos - PDA da Universidade Federal do Amazonas – UFAM (2017-2018) segue as premissas da estratégia para abertura de dados e procura disponibilizar os dados considerados mais relevantes para a sociedade o mais rápido possível, no formato disponível, com a qualidade de conteúdo que os dados apresentam. Naturalmente o plano deve propor ações de melhoria que garantam melhores formatos e maior qualidade das informações.

A divulgação do PDA, de cada dado publicado e de sua revisão semestral, será realizada através da página da UFAM, como perfil institucional, com o objetivo de fomentar a participação social requerida pela estratégia de Governança Digital, em cumprimento



aos princípios da transparência e publicidade. Os usuários poderão contatar o Serviço de Informação ao Cidadão e a Ouvidoria-geral da UFAM para esclarecimentos de dúvidas, sugestões para aprimoramento e inclusão de novos conjuntos de dados, além da correção de problemas técnicos de acesso aos dados já publicados. As demandas serão encaminhadas à Diretoria do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação – CTIC para dar resposta e solução, dependendo do caso. As ações, metas, prazos e produtos estabelecidos no PDA serão acompanhados e atualizados pelo Comitê Gestor de Tecnologia de Informação e Comunicação, cabendo-lhe também verificar se está alinhado com o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. O comitê se reunirá ordinariamente uma vez a cada três meses e extraordinariamente, mediante a necessidade de atender as demandas. Anualmente, o comitê apresentará à Administração Superior um relatório descrevendo o cumprimento das metas e ações estabelecidas no PDA, estatísticas de consulta aos dados, bem como recomendações sobre as medidas a serem adotadas para o aperfeiçoamento da política de abertura dos dados institucionais. É perceptível o envolvimento de todos no processo de gestão setorizada e geral da UFAM haja visto que, quanto maior o envolvimento maior o sucesso da gestão. Apesar disto, constata-se pelas avaliações apresentadas que ainda persistem algumas demandas setorizadas quanto a falta de pessoal, infraestrutura física e de equipamentos nas Unidades Acadêmicas, todavia estamos melhorando nas rotinas e fluxos processuais dentro da UFAM. Existe a necessidade de uma Ouvidoria ativa e dinâmica para que os problemas administrativo-acadêmicos sejam sanados com mais rapidez. A infraestrutura física está sendo atendida pela prefeitura com urgência as solicitações e de acordo com seu cronograma de execução das obras e melhorias, atuando com muita eficiência. Existe a necessidade de maior integração entre a administração superior da UFAM e a CPA uma vez que o Planejamento Estratégico foi realizado antes da Avaliação Institucional.

Em relação aos Técnicos Administrativos em Educação, na avaliação realizada em meados de 2024 muitas, a pedido, trocaram



de setores com o objetivo de melhorar seus desempenhos. Isso caracteriza a necessidade de crescimento profissional dentro da instituição e a UFAM procura capacitá-los através de programas de qualificações internas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático de gestão pública no Brasil. In: Bresser-Pereira, L. C.; Spink, P. (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, p. 187–220, 2010.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Diário Oficial da União, Brasília, 15 abr., 2004.

CUNILL, Nuria Grau. **Repensando lo público a través de la sociedade**: Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas: CLAD, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e políticas públicas de educação superior no Brasil: rupturas, continuidades e desafios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 15–38, jan./abr. 2010. DOI: Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000100002>.

DIAS, Marco Antônio. **Administração pública e controle disciplinar**: fundamentos e práticas. São Paulo: Atlas, 2018.

INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP. **SINAES**: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. Brasília: MEC/INEP, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/avaliacao-da-educacao-superior/sinaes>. Acesso em: 20 jun. 2025.

INSTITUTO Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira-INEP. **Indicadores de qualidade da educação superior**. Brasília: INEP, 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. Accountability no Setor Público: um enfoque sobre a administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 939–972, jul./ago., 2010.

MARTINS, Carlos Benedito. Avaliação institucional e qualidade da educação superior: entre a regulação e a emancipação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, 2018.



MARTINS, Carlos H. **Avaliação institucional**: políticas, processos e práticas. São Paulo: Cortez, 2019.

OLIVEIRA, Lúcia M. de; FERREIRA, R. F. Avaliação e planejamento em universidades públicas. **Revista Avaliação**, v. 27, n. 1, p. 157–176, 2022.

PECI, Alketa; SOBRAL, Filipe. Accountability e governança: novas perspectivas para a administração pública brasileira. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 529–548, maio/jun. 2007. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6626>. Acesso em: 20 jun. 2025.

SILVA, Ana Paula da; MORAES, Felipe Oliveira. Gestão universitária em instituições multicampi: desafios e possibilidades para a avaliação institucional participativa. **Revista Avaliação**. Campinas, v. 26, n. 3, p. 654–675, set., 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/s1414-40772021000300004>.

TRIBUNAL de Contas da União- TCU. **Manual de prestação de contas anual**. Universidades e Institutos Federais. Brasília: TCU, 2023

UNIVERSIDADE Federal do Amazonas- UFAM. **Relatório de gestão integrado da CPA/UFAM**. Manaus: CPA/UFAM, 2024.

UNIVERSIDADE Federal do Amazonas- UFAM. **Plano de desenvolvimento institucional (PDI) 2021–2025**. Manaus: UFAM, 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS – UFAM. **Regimento da corregedoria-geral da UFAM**. Manaus: UFAM, 2023. Disponível em: <https://www.ufam.edu.br/corregedoria/regimento>. Acesso em: 20 jun. 2025.



1989

EDIFÍCIO CAMILO GIL NEVES
SEXTA SEDE DO TCE-AM



O Papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas na Efetivação dos Direitos Fundamentais Sociais: Uma Análise a Partir das Auditorias Operacionais em Saúde e Educação.

Por Adriano Fernandes Ferreira¹

Por Regina Aquino Marques de Souza²

Por Eduarda dos Santos Freire³

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM) na efetivação dos direitos fundamentais sociais, com base em sua atuação por meio de auditorias operacionais. No caso, destaca-se a ampliação de atuação das Cortes de Contas para além da fiscalização meramente contábil, alcançando um controle voltado aos resultados das políticas públicas e à sua capacidade de gerar impactos positivos na vida da população, sob a ótica de um novo paradigma de controle externo. Essa mudança se materializa, sobretudo, por meio das auditorias operacionais, que possui um mecanismo processual apto à identificação e enfrentamento de problemas estruturais na gestão pública. Por esse motivo, a pesquisa analisou algumas auditorias operacionais realizadas no âmbito do Estado do Amazonas pelo TCE/AM, nas áreas de saúde e educação, para demonstrar que os diagnósticos e determinações exauradas no âmbito desses processos contribuem para a efetivação de direitos constitucionalmente garantidos, especialmente no Amazonas, um estado marcado por desafios logísticos, desigualdades históricas e limitações de infraestrutura.

Palavras-chave: Auditoria operacional, direitos fundamentais, controle externo, Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

¹ Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade de Castilla-La Mancha, homologado pela Universidade Federal do Amazonas.

² Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Amazonas.

³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Amazonas.

ABSTRACT

The aim of this article is to analyze the role of the Court of Auditors of the State of Amazonas (TCE/AM) in the realization of fundamental social rights, based on its performance through operational audits. In this case, we highlight the expansion of the role of the Courts of Auditors beyond purely accounting audits, reaching a level of control focused on the results of public policies and their ability to generate positive impacts on the lives of the population, from the perspective of a new paradigm of external control. This change has materialized, above all, through operational audits, which have a procedural mechanism for identifying and tackling structural problems in public management. For this reason, the research analyzed some operational audits carried out in the state of Amazonas by the TCE/AM, in the areas of health and education, to demonstrate that the diagnoses and determinations made in these processes contribute to the realization of constitutionally guaranteed rights, especially in Amazonas, which is a state marked by logistical challenges, historical inequalities and infrastructure limitations.

Keywords: Operational audit, fundamental rights, external control, Court of Auditors of the State of Amazonas.

INTRODUÇÃO

A efetivação dos direitos fundamentais sociais, como saúde e educação, ainda representa um dos maiores desafios da Administração Pública brasileira, especialmente em regiões de difícil acesso e vulnerabilidade estrutural, como a Amazônia. Embora assegurados constitucionalmente, tais direitos dependem da formulação e da implementação de políticas públicas eficazes, voltadas à promoção do bem-estar social e à redução das desigualdades regionais. Nesse contexto, os órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, assumem um papel estratégico na indução da boa governança, sendo capazes de



influenciar diretamente a qualidade e a efetividade das ações estatais.

A Constituição Federal criou os sistemas de controle e fiscalização, dentro dos quais estão inseridos os Tribunais de Contas, instituições com competências extraídas diretamente da Carta Magna, que exercem o controle externo da administração pública, por meio de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, não se detendo apenas ao aspecto da legalidade, mas também analisam os critérios da legitimidade e da economicidade, nos termos do artigo 70 da Carta Magna⁴.

Nos últimos anos, destaca-se a ampliação da atuação dos Tribunais de Contas para além da fiscalização meramente contábil, alcançando um controle voltado aos resultados das políticas públicas e à sua capacidade de gerar impactos positivos na vida da população. Essa mudança de paradigma se materializa, sobretudo, por meio das auditorias operacionais, que têm como objetivo avaliar a eficiência, eficácia e economicidade das políticas e programas governamentais. Tais auditorias permitem diagnósticos mais precisos e subsidiam decisões tanto dos gestores quanto do próprio controle externo, contribuindo para o aprimoramento da gestão pública e, por consequência, para a realização dos direitos fundamentais.

No caso do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), tal atuação tem especial relevância. Em um estado marcado por desafios logísticos, desigualdades históricas e limitações de infraestrutura, a atuação do TCE/AM por meio de auditorias operacionais em áreas sensíveis como saúde e educação revela-se essencial para a efetivação desses direitos. Ainda que o controle externo não substitua a ação estatal direta, ele se configura como um importante instrumento de indução de políticas públicas, atuando como elo entre o planejamento, a execução e o controle das ações governamentais voltadas à concretização de direitos fundamentais.

4 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constituicao.htm



Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar o papel do TCE/AM na efetivação dos direitos fundamentais sociais, com base na sua atuação por meio de auditorias operacionais. A pesquisa parte da premissa de que a atuação proativa do TCE/AM contribui não apenas para o aprimoramento da gestão pública, mas também para a concretização de direitos constitucionalmente garantidos, elevando a Corte ao patamar de órgão protetor dos direitos fundamentais já amplamente declarados e garantidos pelo constituinte federal de 1988.

2. TRIBUNAIS DE CONTAS E O NOVO PARADIGMA DE CONTROLE EXTERNO

Historicamente, os Tribunais de Contas brasileiros exerceram uma função eminentemente jurisdicional administrativa, voltada ao exame da legalidade dos atos da Administração Pública, com ênfase na regularidade contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e fiscal. Essa concepção tradicional, fundada na ideia de controle de legalidade formal, limitava-se a verificar o cumprimento das normas e procedimentos legais, muitas vezes sem considerar os resultados efetivos das políticas públicas executadas⁵.

Contudo, nas últimas décadas, tem-se observado uma reconfiguração do papel dos Tribunais de Contas, alinhada às transformações do Estado contemporâneo e à crescente demanda social por transparência, eficiência e efetividade na gestão pública. Essa mudança de paradigma está diretamente relacionada à ampliação da função de *accountability horizontal*⁶, pela qual instituições de controle exercem fiscalização entre si dentro do aparato estatal, promovendo não apenas o cumprimento da lei, mas também o bom desempenho administrativo.

Nesse novo cenário, emerge com destaque o modelo de controle de resultados, que se volta à análise da eficiência, eficácia

5 GOMES, A. S. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais. Revista Controle, Fortaleza, v. 15, n. 1, p. 89-124.

6 O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/jbXvTQR88Qg-gqcqWW6vXP8j/?format=pdf&lang=pt>.



e economicidade das ações governamentais⁷. Essa abordagem não se restringe ao aspecto formal da legalidade, mas busca verificar se os objetivos das políticas públicas estão sendo alcançados, se os recursos estão sendo utilizados de forma racional e se os programas implementados promovem impactos sociais positivos. Trata-se de uma mudança substancial: de um controle repressivo e retrospectivo, para um controle preventivo, orientador e avaliativo.

Os órgãos de controle dos países democráticos vêm acompanhando o processo evolutivo do Estado Democrático de Direito e têm passado por diferentes fases, abandonando o foco apenas no controle das finanças públicas e passando a ser instrumentos de cidadania⁸.

Outrossim, as Cortes de Contas do Brasil, cientes de sua responsabilidade e indisponibilidade no conceito de Estado Democrático de Direito, têm procurado não figurar apenas como coadjuvantes dessas transformações, mas, ao contrário, têm atuado como suas precursoras⁹.

Nesse sentido, o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Ayres de Britto, afirma que o controle operacional¹⁰, efetivado pelo exercício do controle externo pelos Tribunais de Contas, está em sintonia com a exigência que faz o artigo 37 da Magna Carta¹¹ Federal quanto ao modo de se aplicar a lei, administrativamente, que é um modo impessoal, moral, público e eficiente.

Do mesmo modo, aduz que os Tribunais de Contas são órgãos de aplicação do Direito, posto que o referido artigo constitucional “estabeleceu para o Direito Positivo um tamanho maior do que o da lei (visto ser o princípio da legalidade um necessário ponto de partida para a Administração, mas não um necessário ponto de chegada)”¹². Portanto, para o ex-ministro da Suprema Corte, os Tribunais de Contas são órgãos especialmente habilitados pela Constituição para o impedimento do que ele

7 ORIÁ FILHO, H. F. Auditoria operacional: um enfoque multidisciplinar. Revista Controle, Fortaleza, v. 7, n. 1, 2009.

8 SILVA FILHO, João Antonio da. Tribunais de contas no Estado democrático e os desafios do controle externo. São Paulo: Contracorrente, 2019.

9 SOUZA, A. J. et al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

10 BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Diálogo Jurídico, Salvador, v. 1, n. 9, p. 1-12, 2001.

11 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

12 BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Diálogo Jurídico, Salvador, v. 1, n. 9, p. 1-12, 2001.



chamou de desgoverno.

Ainda, os artigos 30, inciso III e 70, da Constituição Federal, instituem¹³ o dever de prestar contas. Nesse sentido, a realização de quaisquer políticas públicas, sejam elas executadas nas áreas de saúde, educação, cultura, desporto ou outras, todas elas necessitam de recursos públicos, os quais deverão ser administrados, gerenciados ou utilizados por algum gestor público ou equiparado, terá sempre o dever de prestar contas.

Assim, em geral, todas as políticas públicas, inclusive aquelas que implementam os direitos fundamentais, sujeitam-se ao controle, isto é, à obrigação constitucional de prestação de contas. E como forma de atuar como verdadeiro instrumento de cidadania, mormente na implementação dos direitos fundamentais, destaca-se, neste trabalho, a atuação dessas Cortes de Contas por meio das denominadas auditorias operacionais, já previstas no texto do constituinte original, no caput do artigo 70 e no inciso IV do artigo 71, da Constituição Federal¹⁴.

3. AS AUDITORIAS OPERACIONAIS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, estabelece que “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”¹⁵. Outrossim, para que uma sociedade tenha efetivamente uma Constituição, segundo o texto aprovado pelos líderes revolucionários franceses, não bastava declarar os direitos do homem e do cidadão, mas era necessário também assegurar tais direitos.

Para assegurar os direitos fundamentais, as Cartas Políticas de diversos Estados têm estabelecido as garantias fundamentais

¹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789. Art. 16. Disponível em: <https://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-basicos/declaracao-dos-direitos-do-homem-e-do-cidadao-de-1789.html>.



especificamente com esse propósito, tais como aquelas estabelecidas em nossa Carta Magna: a vedação à pena de morte, assegurando o direito à vida; a irretroatividade da lei, garantindo a segurança jurídica e outros¹⁶.

Além dessas garantias fundamentais, a Constituição Federal de 1988 da República Federativa do Brasil previu também instituições que asseguram os direitos fundamentais declarados em seu magno texto, tais como o próprio Poder Judiciário e os Tribunais de Contas, objeto deste trabalho¹⁷.

Com base nisso, não se fala mais apenas em declaração, nem apenas em garantia dos direitos fundamentais, mas o que tem recebido maior atenção e importância é a verificação da urgente necessidade de uma efetiva implementação daqueles direitos fundamentais já há muito declarados e assegurados no texto constitucional, mas ainda muito carentes de efetiva execução, ou seja, os direitos estão declarados e formalmente assegurados, mas ainda não são efetivamente usufruídos, em sua plenitude, por seus beneficiários.

Nesse sentido, entende-se que para considerarmos um direito fundamental, seja saúde, educação, moradia, ou qualquer outro, devidamente efetivado, precisaríamos ver a realização desses direitos na vida prática, isto é, verificarmos que as pessoas efetivamente têm acesso à saúde, educação e moradia ou outros, e com qualidade.

E é nessa seara que os Tribunais de Contas têm um papel fundamental a exercer, posto que a implementação efetiva de quaisquer direitos demanda gastos públicos a serem aplicados por meio de políticas públicas, cujos gestores devem prestar contas àquelas Cortes, as quais devem analisar e julgar tais contas, bem como têm a competência constitucional de fiscalizar as políticas públicas, inclusive, de forma concomitante, vislumbrando sua efetividade¹⁸.

Ocorre que todo e qualquer direito fundamental, inclusive

16 CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003

17 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

18 SOUZA, A. J. et al. O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

aqueles direitos denominados de primeira geração como a liberdade, para ser efetivamente implementado, faz-se necessário que o Estado invista recursos públicos, ainda que indiretamente, não cabendo mais distinguir os direitos fundamentais em positivos e negativos, distinção essa que entendia que apenas aqueles (positivos) demandariam gastos públicos, enquanto estes (negativos) apenas exigiram uma omissão do Estado, isto é, uma não intromissão do Estado¹⁹.

Assim, qualquer tipo de política pública, seja para a implementação de direitos fundamentais de primeira, segunda ou terceiras gerações, todas elas demandarão direta ou indiretamente do investimento de recursos públicos, o que, conseqüentemente, atrai a competência constitucional dos Tribunais de Contas para a fiscalização de tais políticas públicas.

Acerca da implementação desses direitos fundamentais, destaca-se, nesta pesquisa, a atuação dessas Cortes de Contas por meio das denominadas auditorias operacionais

A auditoria operacional constitui o principal instrumento utilizado pelos Tribunais de Contas para a fiscalização do desempenho da atuação governamental, o qual possui um mecanismo processual apto à identificação e enfrentamento de problemas estruturais na gestão pública, com base em fundamentos teóricos que demonstram a compatibilidade entre essa modalidade de fiscalização e os princípios que regem a Administração Pública no Estado Democrático de Direito.²⁰

Nos termos das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), destaca-se especificamente a NBASP 3000, que trata da auditoria operacional. Somado a isso, a definição dos princípios aplicáveis a essa forma de controle estão dispostos na NBASP 300 – Princípios de Auditoria Operacional²¹.

A Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP 3000), reconhece como objeto central da auditoria operacional

19 LIMA, G. M. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. Jus, Teresina, 26 dez. 2003.

20 SILVA FILHO, João Antonio da. Tribunais de contas no Estado democrático e os desafios do controle externo. São Paulo: Contracorrente, 2019.

21 INSTITUTO RUI BARBOSA. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público - NBASP 3000. Norma para Auditoria Operacional. 2021, p.3 Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-3000-Norma-de-Auditoria-Operacional.pdf>.



a avaliação do desempenho de programas governamentais, destacando seu caráter sensível sob a ótica político-institucional. Tanto a NBASP 3000 quanto a NBASP 300 resultam da tradução oficial dos padrões internacionais emitidos pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), organismo internacional composto por 195 membros plenos, 5 associados e 2 afiliados.

Essas normas têm por finalidade estabelecer critérios técnicos uniformes para a auditoria operacional, assegurando rigor metodológico, comparabilidade entre os trabalhos realizados por diferentes jurisdições e a produção de informações transparentes e confiáveis sobre a atuação governamental.

Portanto, a auditoria operacional tem como propósito agregar valor ao processo organizacional por meio da oferta de informações, análises e percepções aprimoradas. Isso se dá mediante a apresentação de perspectivas analíticas mais amplas, aprofundadas ou inovadoras; pela facilitação do acesso às informações existentes por parte das diversas partes interessadas; pela emissão de avaliações independentes e fundamentadas em evidências de auditoria; bem como pela formulação de recomendações baseadas na análise criteriosa dos achados obtidos durante o processo de auditoria.

Cumprе mencionar ainda que o conceito de auditoria operacional, também denominado auditoria de desempenho (*performance audit*)²², consolidou-se a partir da década de 1970, sendo formalmente discutido no VII Congresso da INTOSAI, em 1971. No ano seguinte, o Government Accountability Office (GAO), órgão de controle externo dos Estados Unidos, publicou o documento “Standards for Audit of Governmental Organizations, Programs, Activities and Functions”, que estabeleceu diretrizes voltadas à avaliação de desempenho de órgãos, programas e funções públicas²³.

22 MELLO, Daniel. Controle externo brasileiro e a auditoria operacional com instrumento de atuação fiscalizatória concomitante: construção de um arcabouço teórico acerca da ferramenta auditoria operacional. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023 (Coleção Fórum IRB, v 5).

23 GENERAL ACCOUNTING OFFICE. Standards for Audit of Governmental Organizations, Programs, Activities and Functions, 2023. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/ye1/lo/wbook1972.pdf>.

Tal auditoria, segundo os referidos parâmetros, deve englobar aspectos financeiros, de conformidade legal (compliance), de economicidade, eficiência e efetividade, de modo a aferir não apenas a regularidade das ações governamentais, mas também a adequação dos resultados obtidos frente aos objetivos traçados e à eventual existência de alternativas mais econômicas.

A publicação, na década de 1970, de diretrizes pelo *Government Accountability Office*²⁴ (GAO) para a realização de auditorias de desempenho corrobora a assertiva de Willemann (2020)²⁵, segundo a qual a ênfase na avaliação de resultados de programas públicos e na mensuração de desempenho teve desenvolvimento inicial mais acentuado nas Entidades Superiores de Fiscalização (ESFs) vinculadas ao modelo de Westminster. Nesse modelo, os órgãos de controle externo se vinculam, em regra, ao Poder Legislativo, desempenhando funções de assessoramento e fiscalização sem natureza jurisdicional.

Em contraste, no modelo napoleônico, adotado por diversos países da tradição romano-germânica, os Tribunais de Contas exercem funções jurisdicionais ou quase jurisdicionais, com competência para julgar contas e responsabilizar agentes públicos. Conforme observa Milene Cunha²⁶, nesse modelo, a atuação dessas Cortes ocorre em dois campos: de um lado, no apoio técnico e informacional ao Parlamento no exercício do controle externo; de outro, na verificação da eficácia e da eficiência da aplicação dos recursos públicos, com vistas à proteção do erário e à melhoria da gestão pública.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988²⁷ não apresenta, de forma expressa e detalhada, a definição da fiscalização operacional. Contudo, o caput do artigo 70 do texto constitucional dispõe que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades

24 CUNHA, Milene Dias. A accountability como sustentáculo da democracia e sua relação com os órgãos de controle externo tendo a legitimidade do gasto público como parâmetro de controle. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte, ano 3, n.1, dez 2016.

25 WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

26 CUNHA, Milene Dias. A accountability como sustentáculo da democracia e sua relação com os órgãos de controle externo tendo a legitimidade do gasto público como parâmetro de controle.

27 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.



da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Em complemento, o artigo 71 da CRFB/1988²⁸ estabelece que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ao qual são atribuídas competências próprias, entre as quais se inclui a realização de auditorias e inspeções de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial (art. 71, VI).

Ainda que o texto constitucional não delimite com exatidão os contornos e os limites da atuação do TCU no âmbito da fiscalização operacional — deixando, como se observa, “uma miríade de espaços em aberto” — a interpretação sistemática dos artigos 70 e 71 revela a amplitude da competência conferida ao Tribunal, sendo tal diretriz igualmente aplicável, por simetria, aos demais Tribunais de Contas dos entes federativos.

Este fundamento normativo confere respaldo jurídico para que essas Cortes de Contas adotem uma postura fiscalizatória compatível com a moderna concepção de auditoria de desempenho, a exemplo do que vem sendo praticado pelo Tribunal de Contas da França no século XXI, que tem atribuído crescente relevância às auditorias de performance como instrumento de aprimoramento da gestão pública²⁹.

Nesse contexto, vislumbra-se, conforme propõe Moreira Neto³⁰, um novo paradigma jurídico, que desloca o foco do controle da vontade do administrador para o controle dos resultados obtidos pela atuação administrativa.

A competência atribuída ao controle externo para fiscalizar a administração pública em aspectos atinentes à dimensão operacional da gestão revela-se compatível com a lógica de um Estado orientado à prestação eficiente de serviços públicos. Nesse contexto, a auditoria operacional, subdividida nas modalidades de auditoria de desempenho e de avaliação de programas, mostra-se

28 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

29 BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 9, 2001.

30 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O direito administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

instrumento adequado para aferição da efetividade, economicidade e eficiência da atuação administrativa³¹. Tal modelo de controle evidencia-se especialmente relevante diante das limitações do controle jurisdicional tradicional, o qual, pautado pela estrutura adversarial do processo e pela estrita vinculação ao objeto da lide, muitas vezes se mostra incapaz de abranger a complexidade fática e sistêmica inerente às questões estruturais da gestão pública, dificultando, por conseguinte, a implementação de soluções mais amplas e duradouras.

A auditoria operacional, voltada à melhoria do desempenho da administração pública e à maximização da aplicação eficiente dos recursos públicos, alinha-se aos princípios que regem o Estado contemporâneo, simultaneamente comprometido com a eficiência administrativa e com a promoção e tutela dos direitos fundamentais³². Ademais, tal instrumento contribui para o aprofundamento da democratização da gestão pública, na medida em que incorpora maior flexibilidade procedimental e promove o diálogo entre os órgãos de controle, os gestores públicos e a sociedade civil.

Nesse aspecto, reside seu potencial como instrumento de interação entre o controle externo, a administração pública, especialistas e a sociedade civil, apto a favorecer a construção de soluções inovadoras e eficazes para a boa governança e a gestão pública eficiente.

No âmbito do TCE/AM, o procedimento é disciplinado pela Resolução nº 04/2011-TCE-AM³³, na qual é estabelecido que as auditorias operacionais têm por finalidade fiscalizar, acompanhar e avaliar a eficiência, efetividade, economicidade e equidade da gestão pública. O planejamento anual dessas auditorias deve estar alinhado ao planejamento institucional do TCE/AM, observando critérios de relevância, tais como: materialidade dos recursos envolvidos, risco na consecução dos objetivos da auditoria, viabilidade de execução, bem como a natureza e relevância socioeconômica dos órgãos,

31 ORIÁ FILHO, H. F. Auditoria operacional: um enfoque multidisciplinar. Revista Controle, Fortaleza, v. 7, n. 1, 2009.

32 Ibid.

33 AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. Resolução nº 04, de 3 de março de 2011. Disponível em: https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-04_2011.pdf



entidades e programas das administrações estadual e municipais.

O processo de auditoria é estruturado em etapas, ao final das quais o Tribunal deliberará, podendo emitir determinações e recomendações voltadas à correção de falhas identificadas e/ou ao aprimoramento do desempenho das unidades auditadas³⁴. Tais deliberações são publicadas no Diário Oficial do Estado e/ou no Diário Eletrônico do TCE/AM, para fins de conhecimento e implementação pelos respectivos órgãos, entidades ou programas governamentais.

Nesse contexto, os monitoramentos subsequentes são realizados com o objetivo de verificar o cumprimento das determinações e recomendações emanadas das decisões proferidas nos processos de auditoria operacional, assegurando a efetividade das ações corretivas e o aperfeiçoamento contínuo da gestão pública

A auditoria operacional revela-se, então, instrumento com relevante potencial para contribuir com a boa condução da gestão pública. No entanto, enfrenta desafios significativos, especialmente no que se refere à avaliação de programas governamentais, considerada por Milene Cunha³⁵ como uma das etapas mais complexas da auditoria operacional, por demandar a análise não apenas de aspectos internos e instrumentais, como a alocação de recursos e a mensuração da produção, mas também dos efeitos concretos das ações administrativas no ambiente externo.

Tal complexidade exige a atuação de corpo técnico altamente qualificado, capaz de realizar avaliações com o rigor e a profundidade necessários. Nesse ponto, os Tribunais de Contas deparam-se com dificuldades decorrentes da expansão contínua das áreas de atuação do Estado, uma vez que a multiplicidade e especificidade dos programas públicos exigem conhecimento técnico especializado, nem sempre disponível diante das limitações de recursos humanos. Assim, eventuais deficiências na capacidade institucional dos órgãos de controle externo podem comprometer

34 Ibid.

35 CUNHA, Milene Dias. A accountability como sustentáculo da democracia e sua relação com os órgãos de controle externo tendo a legitimidade do gasto público como parâmetro de controle. Revista Técnica dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte, ano 3, n.1, dez 2016

a efetividade das auditorias de desempenho.

A atribuição de competência ao controle externo para realizar fiscalização operacional da administração pública representa uma oportunidade para o aprofundamento das abordagens auditoriais, superando enfoques meramente formais do controle³⁶. Não obstante, para que essa competência seja exercida de forma plena e eficaz, é imprescindível que a instituição fiscalizadora tenha clareza quanto aos objetivos da fiscalização, conhecimento realista de sua capacidade institucional e estratégias de comunicação eficazes com os diversos atores envolvidos no processo. Tais elementos são fundamentais para assegurar a efetividade, a legitimidade e o impacto das ações de controle.

Independentemente do tema abordado, da natureza da auditoria ou das questões identificadas, a adequada compreensão da auditoria operacional como instrumento de efetivação de direitos fundamentais revela-se essencial não apenas para o aprimoramento das atividades de controle, mas também para o fortalecimento da administração pública no contexto do Estado de Direito³⁷.

Quando corretamente empregada, essa ferramenta confere ao Tribunal de Contas plenas condições de realizar diagnósticos qualificados da realidade governamental e de propor soluções concretas para os desafios identificados, principalmente em áreas como saúde e educação. Mais do que a mera identificação de falhas, a apresentação de alternativas viáveis de aprimoramento reforça a autoridade institucional do órgão de controle e amplia sua credibilidade junto aos órgãos jurisdicionados e demais atores envolvidos na gestão pública, garantindo a efetivação de direitos fundamentais amplamente consagrados no texto constitucional.

4. ANÁLISE DE AUDITORIAS OPERACIONAIS NA ÁREA DE SAÚDE E EDUCAÇÃO PROMOVIDAS PELO TCE/AM

36 GOMES, A. S. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais. Revista Controle, Fortaleza, v. 15, n. 1, 2017.

37 ORÍÁ FILHO, H. F. Auditoria operacional: um enfoque multidisciplinar. Revista Controle, Fortaleza, v. 7, n. 1, 2009.



4.1. ANÁLISE DO PROCESSO Nº 17241/2019 - 1º MONITORAMENTO DA AUDITORIA DE NATUREZA OPERACIONAL REALIZADA NOS SERVIÇOS DE SAÚDE DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE OFERECIDOS PELO SUS

Para o presente trabalho, foram selecionadas, a título demonstrativo, Auditorias Operacionais realizadas pelo TCE/AM nas áreas de saúde e educação, com o objetivo de comprovar que os referidos procedimentos são verdadeiros instrumentos por meio dos quais o TCE/AM atua na efetivação de direitos fundamentais.

Em primeiro lugar, o direito à saúde está intrinsecamente ligado ao princípio do mínimo existencial, entendido como o conjunto de prestações materiais indispensáveis à garantia de uma vida digna, cuja efetividade não pode ser suprimida nem reduzida. Trata-se de condições fundamentais que asseguram a própria dignidade da pessoa humana.

Para garantir a organização e o funcionamento dos serviços de saúde, o artigo 198 da Constituição Federal³⁸ instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), com o objetivo de estabelecer uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços. Essa rede deve operar de forma descentralizada, assegurando atendimento integral e a participação da comunidade por meio dos Conselhos de Saúde.

No âmbito da saúde, tem-se que a auditoria do SUS tem a função de fiscalizar o sistema público de saúde, assegurando o cumprimento rigoroso dos preceitos constitucionais por meio da correta e transparente aplicação dos recursos públicos destinados a essa finalidade, em conformidade com a legislação vigente e visando o interesse público. Assim, a auditoria configura-se como uma atividade de natureza técnico-normativa que realiza o controle das políticas públicas planejadas e implementadas pelos gestores e conselhos de saúde, bem como avalia os impactos dessas ações na qualidade da assistência à população. Nesse contexto, a auditoria verifica a eficiência, eficácia e efetividade das ações e serviços

38 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

promovidos pelos administradores da saúde.

No caso, fora analisado o Processo nº 17241/2019³⁹, referente ao 1º Monitoramento da Auditoria de Natureza Operacional realizada nos serviços de saúde de média e alta complexidade oferecidos pelo SUS, o qual fora instaurado para averiguar o cumprimento das determinações constantes da Decisão nº 260/2015 – TCE – TRIBUNAL PLENO, de 14/10/2015, contidas no processo nº 4.129/2015 – TCE/AM.

O objeto do monitoramento concentrou-se em verificar as providências adotadas quanto às adequações e melhorias oriundas das recomendações propostas no Relatório Conclusivo da mencionada auditoria, aprovado por meio da Decisão nº 260/2015, a serem implementadas pela Secretaria de Estado de Saúde do Amazonas - SES (antiga SUSAM).

Consoante o teor do Relatório-Voto constante no processo analisado, foram tecidas as providências a seguir elencadas, cuja adoção se mostra necessária à adequada condução dos procedimentos pertinentes: (a) Deficiência do Complexo Regulador/SUSAM na oferta de consultas e procedimentos especializados à população do Estado:

(...) Aumentar o número de profissionais, notadamente das especialidades mais demandadas, bem como de Estabelecimentos Assistenciais de Saúde (EAS);

(...) Articular junto às SEMSA a realização de Campanhas Informativas e de

Sensibilização sobre a importância da Atenção Primária à Saúde e os serviços por ela prestados, direcionadas aos profissionais de saúde dos EAS solicitantes e executantes e aos usuários.

b) Deficiência nos processos de referência e contrarreferência entre a Atenção Básica (AB) e os demais níveis de atenção:

(...) Priorizar sua atribuição de articulador no estabelecimento dos fluxos de integração regionalizada (referência e contrarreferência) da Atenção Básica com os demais níveis de atenção,

39 AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. 1º monitoramento da auditoria de natureza operacional realizada nos serviços de saúde de média e alta complexidade oferecidos pelo SUS. Processo nº 17241/2019. Disponível no Domicílio Eletrônico de Contas.



por meio do COAP, conforme estabelece o Decreto nº 7.508/2011 c/c Portaria MS nº 2.807/2013 e Resolução CIT nº 5, de 19 de junho de 2013, haja vista a existência de Comitê Gestor no âmbito dessa Secretaria de Saúde para esse fim;
(...) Realizar referência e contrarreferência do subcomponente urgência e emergência da Atenção Especializada para os demais pontos de atenção à saúde, de acordo com cada caso, conforme estabelece o art. 16, parágrafo único, inciso II, da Portaria MS nº 483, de 01/04/2014.

Sendo assim, verifica-se que o TCE/AM emitiu várias recomendações a serem adotadas pela referida secretaria, visando elucidar as deficiências que foram encontradas no âmbito da auditoria. Após isso, fora instaurado o processo de monitoramento - instaurado em 2019 e perdurou até 2024 - para efetivo acompanhamento de implementação das medidas.

Sobre o monitoramento, importante destacar o posicionamento esposado no Laudo Técnico nº 01/2024, emitido pelo Departamento de Auditoria Operacional - DEAOP⁴⁰:

O Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo TCE-AM para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos. Nesses termos, ao auditor incumbe monitorar, conforme cada caso, achados, recomendações e determinações de auditorias anteriores com a finalidade de aferir os impactos de todas as ações corretivas relevantes adotadas pela entidade auditada. Ou seja, o auditor deve focar o monitoramento em avaliar se a entidade auditada tratou de forma adequada os problemas e se remediou a situação subjacente após um período de tempo razoável (assim orientam as normas internacionais de auditoria: ISSAI 3000/4000).

Nesse sentido, fica evidenciado que a publicação do relatório de auditoria operacional não corresponde ao fim do

40 AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Laudo Técnico Conclusivo nº 01/2024 DEAOP, Processo nº 17241/2019,2024. Disponível no Domicílio Eletrônico de Contas.

processo de trabalho. A identificação das oportunidades de melhoria e a expedição das deliberações pertinentes pelo Tribunal, por si sós, são insuficientes para produzir as melhorias pretendidas. É necessário garantir a efetiva implementação das propostas e a solução dos problemas identificados de modo que os efeitos desejados possam ser alcançados. Para tanto, o monitoramento das deliberações expedidas assume importância central.

Percebe-se, então, que, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas realiza um procedimento de auditoria operacional, que é devidamente instruído com posicionamento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, sendo, posteriormente, julgado, ocasião na qual são tecidas recomendações e determinações no âmbito do que fora apurado.

Apesar de não realizar a política pública em si, esta atuação extensiva da Corte de Contas promove a efetivação de direitos fundamentais, inclusive pelo fato de após o julgamento ser instaurado processo de monitoramento para verificar efetivamente o cumprimento das determinações pelos gestores e responsáveis.

Isso, novamente, é evidenciado no posicionamento da Unidade Técnica, por meio do Laudo Técnico nº 01/2024⁴¹:

Em que pese a auditoria operacional não se revestir de um fim em si mesma, tampouco, quaisquer de suas fases seguintes (Monitoramento e acompanhamento), ou seja, não visar a rigidez das formas e dos ritos, mas sim a melhoria do desempenho administrativo, o aperfeiçoamento da ação governamental, a correção das deficiências identificadas e a mensuração dos benefícios efetivos à população local, exigir o cumprimento das recomendações apontadas na auditoria e determinar a entrega do Plano de Ação, conforme os termos da decisão (Decisão no 260/2015 TCE-TRIBUNAL PLENO, de 14/10/2015, Processo TCE no 4.129/2015, fl. 55), circunscreve as recomendações, não como mera sugestões subservientemente condicionadas à discricionariedade do gestor, mas sim a um dever de adotar as medidas administrativas necessárias à correção dos apontamentos e do

41 Ibid.



aperfeiçoamento da gestão pública, da melhoria do desempenho administrativo, do aperfeiçoamento da ação governamental. Significa dizer que a discricionariedade da adoção da recomendação está limitada à escolha da forma que se pretende adotar para sanar a questão apontada como de necessária melhoria, mas nunca como uma opção entre “adotar” ou “não adotar” a recomendação do órgão de controle.

Dessa forma, o gestor e/ou responsável possui o dever de implementar as recomendações e determinações consignadas pelo TCE/AM no âmbito do julgamento do procedimento de auditoria operacional. Ainda, nesse caso objeto de pesquisa, o Tribunal de Contas, por meio do Acórdão nº 1940/2024 - TCE - TRIBUNAL PLENO, aplicou multa aos responsáveis pelo não encaminhamento do plano de ação, objeto de uma das recomendações emitidas, bem como pela inércia em cumprir as determinações.

Nessa perspectiva, a auditoria contribui para que o Estado e o Município possam cumprir com o seu desafio constitucional de ser a saúde um direito do cidadão e o SUS o sistema público de saúde no Brasil. Por meio dos resultados das auditorias, os administradores obterão dados essenciais e privilegiados para o planejamento e a tomada de decisões, visando a aplicação mais eficiente dos recursos públicos destinados ao SUS. Dessa forma, poderão realocar os fundos, quando necessário, para ações e programas que atendam às principais demandas da população.

4.2. ANÁLISE DO PROCESSO Nº 16.362/2022 - TCE/AM - AUDITORIA OPERACIONAL NA GESTÃO ESCOLAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE MAUÉS NO PERÍODO PÓS-PANDEMIA E PROCESSO Nº 12.146/2021 - AUDITORIA OPERACIONAL NA SEMED, REFERENTE À MERENDA ESCOLAR, EXERCÍCIO 2018, CONFORME DETERMINAÇÃO DA PORTARIA Nº 223/2018 - GP/SECEX



O direito à educação está consagrado como direito social no artigo 6º da Constituição Federal de 1988⁴², sendo consagrado como direito de todos e dever do Estado e será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos que não tiveram acesso na idade própria.

Portanto, o direito à educação compreende não apenas o acesso e continuidade, mas também a obediência a um padrão mínimo de qualidade capaz de promover o desenvolvimento das aptidões mínimas do educando para o trabalho e exercício consciente da cidadania

Nesse sentido, fora analisado o processo nº 16.362/2022 - TCE/AM⁴³ que realizou auditoria na gestão escolar da Rede Municipal de Ensino do Município de Maués no período pós-pandemia.

Conforme apontado pelo coordenador da auditoria do referido processo, o procedimento tinha como objetivo assegurar a efetivação do direito fundamental à educação sob a perspectiva dos princípios da eficiência, eficácia, equidade, efetividade, qualidade, transparência e participação social, sendo analisado de que forma o Município de Maués procedeu à operacionalização dos serviços de ensino no exercício de 2022, no período subsequente à pandemia de Covid-19, com a finalidade de avaliar a existência de oportunidades de aprimoramento das ações implementadas no âmbito de sua competência constitucional e legal.

A auditoria foi realizada em decorrência da aprovação do Plano Anual de Fiscalização da Secretaria de Controle Externo (SECEX) para o exercício de 2022, nos autos do Processo SEI nº 10084/2021, tendo sido formalmente designada por meio da Portaria nº 224/2022-GP/SECEX/DIPLAF, com as devidas correções constantes na Errata nº 28/2022.

Nos termos da Resolução nº 04/2011⁴⁴, que estabelece diretrizes para a condução de auditorias operacionais, este tipo

42 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil

43 AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Auditoria na gestão escolar da Rede Municipal de Ensino do Município de Maués no período pós-pandemia. Processo nº 16362/2022. Disponível no Domicílio Eletrônico de Contas.

44 AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. Resolução n.º 04, de 3 de março de 2011. Disponível em: https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-04_2011.pdf.



de fiscalização consiste na análise independente e objetiva da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de programas, organizações e atividades governamentais, com o propósito de contribuir para o aprimoramento da gestão pública. Nesse contexto, o Órgão Técnico formulou os seguintes questionamentos para a realização da Auditoria Operacional relativa à gestão escolar da rede municipal de ensino de Maués:

- (a) em que medida os instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) estão alinhados entre si e com as metas e estratégias do PNE/PME no que tange às programações voltadas ao acesso escolar e à aprendizagem?
- (b) o município adota medidas suficientes e eficazes na busca ativa e na permanência dos alunos?
- (c) os serviços de transporte escolar permitem acesso regular aos alunos das escolas da rede pública municipal rural de Maués? Atendem toda a demanda?
- (d) a merenda escolar ofertada é distribuída regularmente e atende à demanda de todas as escolas rurais da rede?
- (e) a Secretaria apoia e acompanha a atuação das escolas visando a melhoria da qualidade no ensino e à recuperação da aprendizagem no retorno das atividades no pós-pandemia?
- (f) a Secretaria tem preparado os professores, os diretores e as equipes pedagógicas para atender as necessidades de aprendizagem dos estudantes, especialmente quanto à recuperação da aprendizagem?

O processo foi julgado tendo sido expedidas recomendações ao Município de Maués, com vistas ao aprimoramento da gestão educacional no âmbito de sua competência, em conformidade com a legislação vigente e os princípios que regem a administração pública, quais sejam:

- (a) adequar os anexos do PPA de modo a observar os requisitos mínimos de aferição nos termos dos manuais de orçamento (definição de metas físicas e financeiras, do produto ou serviço a ser entregue e

- respectivas unidades de medidas, e de indicadores);
- (b) elaborar Leis de Diretrizes Orçamentárias nos termos dispostos nos manuais de orçamento de modo que sirvam de orientação específica para a LOA em cada exercício de execução e que permita a avaliação do cumprimento de metas e prioridades;
- (c) adequar as leis orçamentárias para que os programas e ações orçamentárias da educação reflitam a consonância com as diretrizes, objetivos, metas e estratégias do PNE/PME a partir das indicações da SEMED, servindo os seus diagnósticos para definição de prioridades e metas específicas para cada exercício;
- (d) promover a intersetorialidade na estratégia Busca Ativa Escolar – BAE, tomando-se como exemplo as medidas constantes no presente Relatório ou outras que entender mais adequadas;
- (e) regularizar o passivo de alertas e casos sob investigação em atraso na plataforma do BAE, sem deixar de realizar a análise tempestividade dos demais, podendo para tanto tomar as medidas sugeridas no presente Relatório ou outras que entender mais adequadas;
- (f) providenciar que todos os articuladores do Busca Ativa Escolar sejam cadastrados na respectiva plataforma e que esta seja alimentada adequadamente, mantendo-se atualizados os seus dados;
- (g) capacitar os servidores para trabalharem com fichas de controles de estoque; adotando-se manuais de procedimentos e/ou rotinas para recebimento, conferência, devolução e controle por meio de fichas de estoque em que fiquem registradas as entradas de acordo com os documentos de aquisição (contrato/licitação, notas de empenho e notas fiscais), as saídas e os saldos existentes a qualquer tempo.

Dessa forma, tendo como base as recomendações acima emitidas, verifica-se que o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas exerce papel fundamental na concretização dos direitos fundamentais, não se restringindo apenas à fiscalização da economicidade dos gastos públicos, mas também atuando como instrumento de promoção do bem-estar social. Nesse contexto, a



educação emerge como um dos principais pilares para a formação de cidadãos conscientes, comprometidos com as instituições e os valores democráticos que sustentam a vida em sociedade. Trata-se de elemento essencial para o desenvolvimento social, econômico e cultural de uma nação, uma vez que não há registro histórico de progresso sustentável dissociado de uma educação pública de qualidade.

Além disso, a educação é um dos principais instrumentos para formar cidadãos comprometidos com as instituições e os valores democráticos que fundamentam a vida em sociedade; é pedra fundamental para a garantia do desenvolvimento social, econômico e cultural de qualquer nação. Não há sociedade em que o progresso venha desacompanhado de uma educação de qualidade, motivo pelo qual imprescindível a atuação do TCE/AM nesta área.

Somado a isso, analisou-se também o processo nº 12.146/2021⁴⁵ do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, que realizou auditoria operacional na SEMED, visando verificar a regularidade e a eficiência do sistema de gerenciamento de estoque da alimentação escolar, avaliando a qualidade da alimentação ofertada, incluindo o processo licitatório, recebimento, armazenamento, distribuição e utilização dos gêneros alimentícios nas unidades escolares.

Essa auditoria operacional também visou identificar os principais problemas que incidem sobre a qualidade da alimentação escolar oferecida nas escolas municipais do município de Manaus/AM.

A amostra da presente auditoria foi definida com base em critérios como a distribuição por Divisão Distrital Zonal (DDZ). Foram incluídas no escopo da fiscalização unidades representativas das principais modalidades de ensino da rede municipal, a saber: Creches, Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e Escolas Municipais (EM). Nesse contexto, a seleção das unidades escolares também considerou o quantitativo de merendeiras

45 AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Auditoria operacional na SEMED, visando verificar a regularidade e a eficiência do sistema de gerenciamento de estoque da alimentação escolar. Processo nº 12146/2021. Disponível no Domicílio Eletrônico de Contas.

disponível em cada escola, mediante comparação com os parâmetros estabelecidos como ideais no Contrato nº 24/2018, firmado com a empresa Pri Apoio Administrativo e Operacional Ltda., bem como com base nos relatórios de visita elaborados pelo Conselho de Alimentação Escolar.

Dessa maneira, o coordenador traçou a auditoria operacional com base em três perguntas: a) Como ocorre o planejamento, aplicação e fiscalização social dos recursos públicos destinados à alimentação escolar, b) O processo de planejamento, aquisição, recebimento, armazenagem e distribuição atendem as necessidades dos estudantes da rede municipal de ensino? e c) Como a SEMED executa o uso e o preparo dos alimentos no âmbito da merenda escolar?

Após a identificação dos principais problemas, o processo fora julgado nos termos do Relatório-voto do relator, ocasião na qual foram apresentadas orientações à Secretaria Municipal de Educação de Manaus (SEMED), com o objetivo de subsidiar os responsáveis na elaboração e execução da política de alimentação escolar, promovendo os ajustes necessários para assegurar a oferta de uma alimentação de qualidade aos estudantes da rede municipal, são elas:

- (a) ausência de conformidade entre os instrumentos de planejamento orçamentário com a realidade da alimentação escolar;
- (b) deficiências na execução orçamentária dos recursos destinados ao Programa de Alimentação Escolar;
- (c) pouca efetividade na atuação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE);
- (d) deficiências no processo de aquisição de gêneros alimentícios;
- (e) deficiência no controle e formalização dos pedidos de material nas escolas;
- (f) deficiências no processo de recebimento da merenda escolar no depósito e nas escolas;
- (g) deficiência nos procedimentos de acondicionamento, armazenagem e distribuição de gêneros alimentícios;



- (h) ausência de atualização do Sistema PMM pelas escolas afeta o planejamento dos cardápios e quantificação per capita;
- (i) não há padronização para coleta do quantitativo de alunos por dia para elaborar a alimentação;
- (j) divergência entre a per capita com o quantitativo diário de alunos;
- (k) o uso e preparo dos alimentos não estão adequados de acordo com o cardápio;
- (l) o quantitativo de manipuladoras de alimentos é incompatível com o número de alunos existentes nas escolas.

Dessa forma, evidencia-se, mais uma vez, o relevante papel do Tribunal de Contas no sentido de promover a efetivação de direitos fundamentais por meio da realização de auditorias operacionais. Ressalte-se que a atuação da Corte observou os preceitos estabelecidos em seu Regimento Interno, bem como às disposições da Resolução nº 04/2011 – TCE/AM, que regulamenta esse tipo de procedimento no âmbito do Tribunal.

As propostas de encaminhamentos e as recomendações decorrentes dos achados da auditoria revelam-se adequadas e oportunas, tendo como finalidade a otimização e o aprimoramento da política de alimentação escolar no âmbito da rede pública municipal de ensino.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas tem assumido papel estratégico na consolidação de um modelo de controle externo orientado por resultados, voltado não apenas à conformidade legal, mas sobretudo à promoção de direitos fundamentais previstos no texto constitucional.

As auditorias operacionais realizadas pelo TCE/AM nas áreas de saúde e educação demonstram que a Corte tem se valido de mecanismos técnicos qualificados para identificar fragilidades estruturais, fomentar o aperfeiçoamento da gestão pública e induzir a concretização dos direitos fundamentais.

Nesse sentido, verifica-se uma evolução no paradigma de atuação das Cortes de Contas, que passam a exercer uma função verdadeiramente propositiva e transformadora, colaborando para a superação de ineficiências históricas e estruturais, especialmente em contextos marcados por desigualdades e precariedades como o do estado do Amazonas. O compromisso do TCE/AM com a emissão de recomendações fundamentadas, o monitoramento contínuo de seu cumprimento e a responsabilização dos gestores inadimplentes reafirma seu papel como garantidor de uma administração pública eficiente, responsável e voltada ao interesse público.

Contudo, o avanço da auditoria operacional como ferramenta efetiva de controle e transformação social exige investimentos contínuos na qualificação técnica dos corpos auditoriais, na ampliação da capacidade institucional dos tribunais e na construção de uma cultura de diálogo entre os órgãos de controle, gestores públicos e sociedade civil. Apenas mediante essa articulação será possível conferir à atuação do controle externo a legitimidade necessária para que suas deliberações se convertam, de fato, em políticas públicas mais justas, eficientes e eficazes.

Portanto, o aprimoramento das auditorias operacionais, aliado a uma postura institucional crítica, pedagógica e orientada à resolutividade, representa não apenas uma alternativa viável, mas uma exigência inadiável para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e para a concretização dos direitos fundamentais — que não podem mais permanecer como promessas constitucionais, mas precisam ser realidade concreta na vida da população brasileira.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes; AGUIAR, Márcio Paiva. O Tribunal de Contas na ordem constitucional. 2. ed. Belo Horizonte:2008.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.1º monitoramento da auditoria de natureza operacional realizada nos serviços de saúde de média e alta complexidade oferecidos pelo SUS. Processo nº 17241/2019. Disponível no Domicílio Eletrônico de Contas.



AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Auditoria na gestão escolar da Rede Municipal de Ensino do Município de Maués no período pós-pandemia. Processo nº 16362/2022. Disponível no Domicílio Eletrônico de Contas.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Auditoria operacional na SEMED, visando verificar a regularidade e a eficiência do sistema de gerenciamento de estoque da alimentação escolar. Processo nº 12146/2021. Disponível no Domicílio Eletrônico de Contas.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado. Resolução n.º 04, de 3 de março de 2011. Disponível em: [https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU % C 3 % 87 % C3%83O-N%C2%BA-04_2011.pdf](https://transparencia.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/RESOLU%C3%87%C3%83O-N%C2%BA-04_2011.pdf)

BATALHA, Luciano Morandi. O Tribunal de Contas operacional: contexto, conceito e conteúdo. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

BAPTISTA, Patrícia. Transformações do direito administrativo. Rio de Janeiro: Renovar. 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Manual de Auditoria Operacional. 4. ed. Brasília, DF, 2020, P. 141. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf

BRASIL, Ministério da Saúde. Curso Básico de Regulação do Sistema Único de Saúde – SUS. Brasília: Ministério da Saúde, 2016

BRASIL. Referencial de Controle de Políticas Públicas. Brasília: Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... Revista do Serviço Público. Ano 53, n.1, jan-mar.2002, p.7. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/278>.

BRITTO, C. A. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Diálogo Jurídico, Salvador, v. 1, n. 9, 2001.

CANOTILHO, J. J. G. Direito constitucional e teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CHADID, Ronaldo. A função social do Tribunal de Contas do Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2019.



CUNHA, Milene Dias. A accountability como sustentáculo da democracia e sua relação com os órgãos de controle externo tendo a legitimidade do gasto público como parâmetro de controle. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte, ano 3, n.1, dez 2016.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de Contas no Brasil*. São Paulo: Dialética, 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Brasília. Editora Fórum, 2003.

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão. Paris, 1789. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dh/direitos_homem.htm

FURTADO, Juarez Pereira. Um método construtivista para a avaliação em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 165–181, 2001.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e legitimidade do Estado*. Barueri: Manole, 2003.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE. *Standards for Audit of Governmental Organizations, Programs, Activities e Functions*, 2023. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/ye/10/wbook1972.pdf>

GOMES, A. S. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais. *Revista Controle*, Fortaleza, v. 15, n. 1.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos tribunais de contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume II. Trad. de Flávio Beno Siebenecheir. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

INSTITUTO RUI BARBOSA. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público - NBASP 3000. Norma para Auditoria Operacional. 2021, p.3 Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/NBASP-3000-Norma-de-Auditoria-Operacional.pdf>

INSTITUTO RUI BARBOSA. NBASP 9020: Avaliação de Políticas Públicas. Brasília, DF: IRB, 2022.

LIMA Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023

LIMA, Luiz Henrique; CUNHA, Daniela Zago Gonçalves da; DI PIETRO, Maria Sylvia



Zanella; SICCA, Gerson dos Santos. Controle externo e as mutações do direito público. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2025.

LIMA, G. M. Críticas à teoria das gerações (ou mesmo dimensões) dos direitos fundamentais. Jus, Teresina, 26 dez. 2003.

LYKAWKA, Medeiros, J. (2023). A atuação do Tribunal de Contas e as políticas públicas de saúde. Caderno Virtual, 1(56). Recuperado de [https:// www. portaldeperiodicos. idp.edu.br/ca dernovirtual/article/view/7040](https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/ca dernovirtual/article/view/7040)

MARETTI, Audrey Jaqueline do Vale; FRANCO, Luciane Maria Gonçalves; FERNANDES, Tiago Maler. A gestão de riscos no Tribunal de Contas do Estado do Paraná: aplicação na contratação de links de internet na Diretoria de Tecnologia da Informação. Revista Digital do TCEPR, n. 33, 2021. Disponível em: https://revis tatcepr. azureweb sites. net/wp-c ontent/uploads/2021/07/Revista-Digital-n32_final-N32-2021.pdf#page=38

MELLO, Daniel. Controle externo brasileiro e a auditoria operacional com instrumento de atuação fiscalizatória concomitante: construção de um arcabouço teórico acerca da ferramenta auditoria operacional. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). Os Tribunais de Contas e as políticas públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2023 (Coleção Fórum IRB, v 5).

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O direito administrativo no século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2018. NÓBREGA, Theresa C. Albuquerque. A regulação da saúde no Brasil: o controle externo do Tribunal de Contas da União nas unidades do SUS geridas por instituições privadas. A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, v. 19, n. 77, p. 101-119, 2019. DOI: 10.21056/aec.v19i77.1138. Disponível em: <https://www.revistaa ec.com/index .php/revista a e c/ article/view/1138>. Acesso em: 11 jun. 2025.

OLIVEIRA, M. dos S. de, & Scaff, E. A. da S. (2022). Plano Nacional de Educação (2014-2024): Primazia do Controle Externo via TCU e (in)viabilização do controle social. In SciELO Preprints. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4449>

RODRIGUES, Ricardo Schneider. Os Tribunais de Contas e o Controle de Política Pública, Maceió. Viva Editora, 2014

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; OLIVEIRA, R. T. C. de. Fóruns de Educação: instrumentos de participação e representação na gestão educacional brasileira. In: Regina Tereza Cestari de Oliveira. (Org.). Educação e democracia: políticas e direitos sociais. 1 ed. Campo Grande, MS: Editora Oeste, 2019, v. 1, p.187-202

SILVA FILHO, João Antonio da. Tribunais de contas no Estado democrático e os desafios do controle externo. São Paulo: Contracorrente, 2019.



SILVA, Roberto César Barbosa da. Avaliação de políticas públicas no Tribunal de Contas do Estado do Ceará: uma análise da aplicação da NBASP 9020 nos relatórios de auditoria operacional da área da saúde. 2025. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/80284>

Weber, C. A. T., & Bordin, R. (2005). O papel da auditoria no sistema único de saúde. Revista De Direito Sanitário, 6 (1-3), 119-131. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9044.v6i1-3p119-131>

WILLEMAN, Marianna Montebello. Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ZYMLER, Benjamim. Direito Administrativo e Controle. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.