

REVISTA TCEAM

MANAUS / AM - VOLUME Nº 2 | JUL A DEZ | 2025



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 da Souza
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do TCE-AM

REVISTA TCEAM

MANAUS / AM - VOLUME Nº 2 | JUL A DEZ | 2025

COORDENAÇÃO MEMBROS NATOS

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

MEMBROS DA EQUIPE DE APOIO

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

DIAGRAMAÇÃO

João Marco Rodrigues do Nascimento
Diretoria de Comunicação Social - DICOM



Sumário

6

A APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO NO CONTROLE EXTERNO DO TCE-AM: AVANÇOS NA SEGURANÇA JURÍDICA E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Por Amanda Drumond Tavares
Por Cláudio de Moraes Martins Pereira
Por Leda Mourao Domingo

24

AÇÃO COMUNICATIVA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: DESAFIOS ÉTICOS DO CHAT-TCE NA MODERNIZAÇÃO DO TCE-AM

Por Lilian Linhares de Carvalho
Por Diego Monteiro de Carvalho
Por Gabrielle Roberta Carvalho Nunes

42

TRANSPARÊNCIA E ACESSIBILIDADE DIGITAL: UMA ANÁLISE JURÍDICA E SOCIAL NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO.

Por Cecilia Victória da Silva Nascimento
Por Thana Esashika Bezerra
Por Nelson Cavalcante Campos Junior

66

BOAS PRÁTICAS ADOTADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS: MECANISMOS DE IMPACTO E EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Por Ellen de Moraes e Silva
Por Márcia Elaine Dias Pinheiro de Azevedo

95

Accountability Cultural: O papel do TCU na Promoção do Patrimônio Histórico

Por Lucia Helena Santana Ferreira
Por Maria Rafaela Ferreira Sena
Por Josiel Lopes Valadares

124

O CONTROLE EXTERNO FRENTE ÀS LEIS DE ACENO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL

Por Rafaela Rodrigues Ramos
Por Jonquiel Costa Barbosa dos Santos

140

ANÁLISE CIENCIOMÉTRICA DAS TENDÊNCIAS E IMPACTOS DA COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA, INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA REVISÃO DAS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS (2006-2025)

Por Viviane Maria Miranda Eremita da Silva
Por Patrícia Leite da Silva
Por Reginaldo da Conceição Gomes

**170****A APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.655/2018 (NOVA LINDB) NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS**

Por Hugo Luiz da Silva Lima
Por Érico Xavier Desterro e Silva
Por Ananias Ribeiro de Oliveira Junior

196**GESTÃO AMBIENTAL E CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DO TCE-AM NA PRESERVAÇÃO DA AMAZÔNIA**

Por Ynara Cristina Barroso de Andrade Torres
Por Ranna Renata da Penha Corrêa
Por Mateus Coelho Ferreira

218**A RECUSA DE TRANSFUSÃO DE SANGUE POR MOTIVOS RELIGIOSOS: DILEMA ENTRE A VIDA E A LIBERDADE DE CRENÇA**

Por Francynne Monteiro Aquino
Por Solange Almeida Holanda Silvío
Por Abraão Lucas Ferreira Guimarães

237**O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL**

Por Etelvina Jaide Castro de Souza
Por Beatriz Cruz Andrade
Por Allan Carlos Moreira Magalhães

256**TRIBUNAL DE CONTAS: ORIGEM E IMPORTÂNCIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA**

Por Maria Clara Rojas Cabral
Por Naira Nella Batista de Oliveira Norte

274**SUSTAÇÃO CAUTELAR E DEFINITIVA DE CONTRATOS PÚBLICOS ANTIJURÍDICOS APLICADA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

Por João Guilherme Taketomi da Rosa
Por Bruno de Souza Cavalcante



A APLICAÇÃO DA PRESCRIÇÃO NO CONTROLE EXTERNO DO TCE-AM: AVANÇOS NA SEGURANÇA JURÍDICA E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Amanda Drumond Tavares¹

Cláudia de Moraes Martins Pereira²

Leda Mourão Domingos³

RESUMO

O presente artigo tem como finalidade discutir a prescritibilidade das pretensões de ressarcimento analisadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), levando em consideração a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). A pesquisa tem como objetivo compreender a aplicação dos prazos prescricionais nos processos de controle externo e avaliar a adequação do TCE-AM às diretrizes constitucionais da segurança jurídica. Para tanto, utiliza-se como metodologia a análise documental de julgados relevantes, doutrinas e a interpretação de normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis. A partir do levantamento de decisões paradigmáticas, como os Temas 666, 897 e 899 do STF, da evolução normativa no âmbito estadual com a Emenda Constitucional nº 132/2022 e a Nota Recomendatória nº 02/2023 da ATRICON, observa-se um alinhamento progressivo do TCE-AM à jurisprudência consolidada. Desse modo, conclui-se que a adoção da prescrição quinquenal fortalece a segurança jurídica, promove racionalidade administrativa e reforça o papel institucional da Corte de Contas como guardião do interesse público.

Palavras-chave: Prescrição; Tribunal de Contas do Estado do Amazonas; STF; STJ; segurança jurídica.

1 Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBET).

2 Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Especialização em Direito Civil e Processo Civil - UCAM, Brasil.

3 Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Pós-graduanda em Advocacia Contratual e Responsabilidade Civil pela Fundação Escola Superior do Ministério Público - RS. Pós-graduanda em Direito Público pela Faculdade Damásio.



ABSTRACT

The scope of this article is to discuss the prescriptibility of compensation claims analysed by the Amazonas State Court of Auditors (TCE-AM), considering the evolution of case law at the Federal Supreme Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ). The aim of the research is to understand the application of limitation periods in external control processes and to assess the adequacy of the TCE-AM to the constitutional guidelines of legal certainty. For this purpose, the methodology used is a documental analysis of relevant judgements, doctrines and the interpretation of applicable constitutional and infra-constitutional rules. From the survey of paradigmatic decisions, such as STF Themes 666, 897 and 899, the normative evolution at state level with Constitutional Amendment No. 132/2022 and ATRICON's Recommendation Note No. 02/2023, a progressive alignment of the TCE-AM with consolidated jurisprudence is observed. It is therefore concluded that the adoption of the five-year statute of limitations strengthens legal certainty, promotes administrative rationality and reinforces the institutional role of the Court of Auditors as guardian of the public interest.

Keywords: Statute of limitations; Court of Auditors of the State of Amazonas; STF; STJ; legal certainty.

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas, previsto no Brasil nos diversos Textos Constitucionais, ora com atribuições relevantes para o controle das contas públicas, ora de forma mitigada, ganha especial destaque a partir da Constituição de 1988, quando é visto como ente autônomo e independente, que exerce importante papel fiscalizatório das finanças públicas e, consequentemente, fomenta a implementação de direitos fundamentais por meio de políticas públicas.

Independentemente da posição adotada acerca da

natureza jurídica – seja o Tribunal de Contas uma Corte jurisdicional, seja um órgão administrativo – a importância de suas decisões é evidente na medida em que reflete no conjunto de interesses de toda a sociedade.

Abordar-se-á ao longo do trabalho que as decisões dos Tribunais de Contas devem ser vistas com a importância que lhes cabe, isto é, devem ser respeitadas por todos os demais, só devendo o Poder Judiciário intervir em casos de ofensas à lei.

Dentre as diversas decisões, destacam-se aquelas que versam sobre o reconhecimento da prescrição. No presente trabalho, abordar-se-á com ênfase a matéria pertinente ao instituto da prescrição nas decisões da Corte de Contas, especialmente nas decisões onde é reconhecida a prescritibilidade da prestação de contas.

Será visto, de maneira pormenorizada, como o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça já abordaram o tema em suas decisões. De forma especial, serão analisadas algumas decisões do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas que, em consonância com o decidido nas Cortes Superiores, vem adotando a possibilidade da prescritibilidade da prestação de contas.

Nesta ordem e com base na doutrina especializada, bem como nos votos dos ministros e do auditores-julgadores, pretende-se, sem o afã de esgotar o tema, fazer a análise jurídica dos argumentos legais e doutrinários que baseiam o reconhecimento da prescrição nos casos narrados.

2. A NATUREZA JURÍDICA DO TRIBUNAL DE CONTAS E DE SUAS DECISÕES

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 traz em seu texto diversos mandamentos constitutivos do Estado de Direito. Dentre eles, destacam-se a proteção dos direitos fundamentais e a tripartição dos poderes, bem como a fiscalização deles.

Ao disciplinar os direitos protegidos pelo ordenamento



jurídico, o Texto Maior também revela suas normas programáticas, isto é, aquelas normas que fomentarão direitos fundamentais sociais. E, para que haja a efetividade destas normas são necessários recursos financeiros que as possibilitarão.

Neste contexto, o Tribunal de Contas, órgão fiscalizador das movimentações financeiras e patrimoniais do Estado, é verdadeiro pilar da efetivação de direitos fundamentais, especialmente daqueles previstos em normas programáticas constitucionais. No âmbito internacional, cita-se a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que em seu artigo 15 faz menção à Corte de Contas como um direito natural.

Na legislação interna brasileira, tem-se que sua primeira previsão constitucional foi em 1891 (art. 89) e era um órgão controlador vinculado ao Poder Executivo, conforme se extraia da Lei n. 23 de 1891⁴.

Já na Constituição de 1934, o Tribunal de Contas passou a ser vinculado ao Ministério Público, como órgão auxiliar que acompanhava a execução do orçamento público e julgava as contas daqueles que eram responsáveis pelo dinheiro público.

Contudo, no Texto seguinte houve profundo esvaziamento das atribuições da Corte de Contas, pois a Constituição de 1937, que implementou o Estado Novo no país, foi vaga em relação a este Tribunal, não o extinguiu, mas tirou-lhe força de atuação como fiscal das finanças públicas.

Em continuidade, a Constituição de 1946 restabeleceu diversas atribuições do Tribunal de Contas, dentre elas a de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos. Além disso, colocou-o como subordinado ao Poder Legislativo, como seu auxiliar.

Em 1967, mais uma vez, as atribuições da Corte de Contas são esvaziadas e há sua subordinação ao Congresso Nacional. Com o romper da redemocratização no país, a Constituição de 1988 elevou o Tribunal de Contas a um patamar até então inalcançado

4 Artigo 15º- A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração.

5 (...) o órgão teve suas primeiras atribuições declaradas na Lei n. 23, de 30 de outubro de 1891, assinada pelo Marechal Deodoro da Fonseca* (CASTARDO, 2007, p. 51).

por aquele ente⁶.

Feitas estas breves considerações acerca do papel constitucional do Tribunal de Contas ao longo dos anos, destaca-se que, atualmente o Tribunal é uma instituição constitucional independente e tem como objetivo principal o zelo pela correta aplicação do dinheiro público e a fiscalização dessa aplicação pelos demais entes⁷.

Percebe-se, pela simples análise feita nas linhas acima que o Tribunal de Contas tem, de fato, importante papel como garantidor de direitos fundamentais. Não é por outro motivo que todas as vezes que houve no Brasil um regime de exceção, as funções e poderes do Tribunal foram esvaziadas.

Quanto à natureza jurídica, há divergência doutrinária. Uma primeira linha de pensamento entende que o Texto Constitucional prevê que o Tribunal irá auxiliar o Congresso Nacional e o Poder Legislativo e não o coloca, como anteriormente estava sendo feito, como subordinado ou integrante de um Poder Constitucional⁸.

Segundo essa corrente doutrinária, que, apesar da nomenclatura “Tribunal”, este ente está inserido no âmbito do Direito Administrativo e não integra o Poder Judiciário, assim haveria apenas um erro de nomenclatura em relação ao uso do termo “Tribunal”⁹.

Há, contudo, quem divirja do pensamento acima explanado, como o jurista Jorge Ulisses que defende que estes Tribunais possuem jurisdição propriamente dita e, portanto, emitem decisões com cunho decisório definitivo¹⁰.

Nesse ponto, defende esta segunda corrente doutrinária que o Tribunal de Contas como Corte diferenciada tem sua jurisdição

6 Ao longo da evolução Constitucional operacionalizada no Brasil, a Corte de Contas foi gradativamente ampliando seu hall de atribuições e, consequentemente, fortificando o princípio da autonomia que sempre deve servir de norte no exercício de seu mister. Nesse sentido, com o advento da Constituição de 1988, responsável pela redemocratização da soberania brasileira enclausurada, até então, por um longo regime ditatorial, o Tribunal de Contas logrou a maior expansão quanto a sua competência, como também quanto o exercício de seu poder jurisdicional (CICCO FILHO, 2007, p. 175).

7 O Tribunal de Contas é uma instituição constitucional independente com missão de fiscalizar e verificar a boa aplicação do dinheiro público. É um órgão integrante da pessoa jurídica da União, do estado ou do município que o tenha. As cortes de contas do Brasil estão previstas no artigo 71 da CF/88, onde têm sua gênese, pois está insculpido que: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:” (CASTARDO, 2007, p. 64)

8 Dessa forma “cumpre salientar que as Cortes de Contas são órgãos autônomos e independentes. Vale dizer, não integram nenhum dos três Poderes, nem muito menos são subalternos ou auxiliares ao Poder Legislativo” (CARVALHO, 2003, p. 195).

9 Nesse sentido: “a atribuição do Tribunal de Contas é ‘meramente administrativa’, sendo a Corte de Contas classificada como ‘órgão administrativo independente” (CRETELLA, 1986, p. 07).

10 (...) as decisões das Cortes de Contas, no Brasil, são expressões da jurisdição. Não jurisdição “especial” ou seguida de qualquer adjetivação que pretenda diminuir sua força, mas apenas jurisdição, à qual se pode, em homenagem ao órgão prolator, referir-se como jurisdição de contas (CICCO FILHO, 2007, p.179).



prevista no Texto Constitucional e que o legislador não usou, neste contexto, nenhuma palavra de forma errônea, ao contrário, teve-se intenção do constituinte em cada expressão.

Dessa forma, a Constituição de 1988 elevou o Tribunal de Contas, de acordo com essa linha doutrinária, a uma espécie de jurisdição diferenciada.¹¹

Portanto, verifica-se que a natureza jurídica do Tribunal de Contas, que tem escopo no Texto Constitucional, sofre diversas interpretações pela doutrina, ora colocando-o como órgão administrativo, ora colocando-o como Corte diferenciada.

De todo modo, interessa neste trabalho, sua função de fiscalização que é exercida de forma autônoma e independente e que tem como um de seus objetivos zelar pelo patrimônio público a fim de assegurar o bom emprego do dinheiro público na implementação de direitos fundamentais.

Passado este ponto, é necessário que se analise a natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas. Apesar de aparentar ser uma tarefa simples a classificação das decisões proferidas pela Corte de Contas, a sua definição, conforme a correte adotada, implicará em consequências diversas no âmbito jurídico¹².

Portanto, verifica-se que a natureza jurídica do Tribunal de Contas, que tem escopo no Texto Constitucional, sofre diversas interpretações pela doutrina, ora colocando-o como órgão administrativo, ora colocando-o como Corte diferenciada.

De todo modo, interessa neste trabalho, sua função de fiscalização que é exercida de forma autônoma e independente e que tem como um de seus objetivos zelar pelo patrimônio público a fim de assegurar o bom emprego do dinheiro público na implementação de direitos fundamentais.

Passado este ponto, é necessário que se analise a natureza

11 Nesse prisma é que se colocam os Tribunais de Contas, que a Constituição Federal reteve como Cortes diferenciadas, exercentes de uma jurisdição sobremodo especializada, como deflui à leitura do art. 70 da Constituição Federal. Conquanto as Cortes de Contas não figurem no rol dos órgãos componentes do Poder Judiciário (CF, art. 92, I a VII), é indisputável que elas exercem com independência, autonomia e exclusividade o segmento específico da Jurisdição em matéria de fiscalização 'contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial' (art. 70), como órgão de controle externo, acoplado ao Legislativo (art. 71). A circunstância de suas decisões poderem, eventualmente, ser objeto de contraste ulterior pelo Poder Judiciário (por exemplo, em ação popular em que se discuta matéria antes decidida por Tribunal de Contas) não enfraquece o caráter coercitivo de seus julgamentos, porque, de um lado, aquele contraste advém por outra razão, a saber, a inafastabilidade do controle jurisdicional (dito princípio da ubiquidade da Justiça: CF, art. 5º, XXXV); de outro lado, sendo certo que impende preservar a desejável harmonia entre as competências constitucionalmente estabelecidas, é forçoso admitir que aquela revisão judicial não se dá necessariamente, e quando ocorra, não poderá implicar uma singela 'substituição' dos critérios adotados pelo juiz de contas, por aqueles que acodem o juiz togado (MANCUSO, 1997, p. 75).

jurídica das decisões dos Tribunais de Contas. Apesar de aparentar ser uma tarefa simples a classificação das decisões proferidas pela Corte de Contas, a sua definição, conforme a correte adotada, implicará em consequências diversas no âmbito jurídico¹².

O Brasil, de fato, adotou o sistema de controle, denominada de Jurisdição Única, ou modelo inglês, pois apenas o Poder Judiciário profere decisões com definitividade, conforme se extrai do artigo 5º, XXXV do Texto Maior¹³.

De outro lado, existe a corrente que defende que as decisões proferidas pelo Tribunal são verdadeiros julgamentos que têm como barreira apenas a obediência para julgar os temas constitucionalmente previstos para sua jurisdição¹⁴.

De todo modo, independentemente da natureza jurídica do Tribunal de Contas, suas decisões podem ser divididas em “declaratórias, constitutivas, mandamentais e condenatórias”. Por derradeiro, faz-se, neste trabalho, um recorte temático acerca das decisões dos

Tribunais de Contas que aplicam a prescrição. Antes, todavia, faz-se necessário o estudo do instituto da prescrição no âmbito do direito administrativo, que rege a atividade da Corte de Contas.

3. A PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O ordenamento jurídico brasileiro é pautado por diversas normas principiológicas que norteiam as relações jurídicas e pautam as regras que devem ser obedecidas por todos, dentre estes princípios destaca-se o da Segurança Jurídica, que pode, inclusive, ser considerado um metaprincípio, pois há outros

12 Dessa forma, tem-se que: Para a corrente defensora da função jurisdicional, somente caberia o exame extrínseco do ato e a verificação de sua conformidade, ou não, com a Lei, pelo Judiciário. Para a segunda, a revisão poderia, inclusive, adentrar no mérito do ato deliberativo da Corte (CICCO FILHO, 2007, p. 177).

13 Logo, “pode-se afirmar que o direito administrativo brasileiro sofreu, nessa fase, influência do direito norte-americano, no que diz respeito ao sistema de unidade de jurisdição e à necessidade de submissão da Administração Pública ao controle pelo Poder Judiciário” (DI PIETRO, 2006, p. 15).

14 Nesse sentido: “os pronunciamentos desses órgãos colegiados configuram verdadeiros julgamentos, atos judicantes aperfeiçoados e impositivos, embora restritos, obviamente, às matérias constitucionalmente atribuídas a esses Tribunais” (MANCUSO, 1997, p. 76).



inúmeros decorrentes dele.

A Segurança Jurídica estabelece que nas relações jurídicas deve haver um mínimo de previsibilidade, em palavras simples, quer dizer que todos os participantes do jogo devem ser informados previamente quais são as regras que devem ser seguidas, sem surpresas.

O instituto da prescrição é uma das expressões da segurança jurídica. Pois, “*Dormientibus non succurrit jus*”¹⁵, tem-se, dessa forma, que o exercício dos direitos é finito e, se não for exercido no tempo estabelecido em lei, não poderá seu titular reclamá-lo.

Salienta-se que o direito prescricional é norma cogente, de ordem pública, ou seja, fulmina de nulidade a relação jurídica por ele alcançado. Geraldo de Camargo Vidigal afirmava que é odiosa a ressurreição de uma lide, após inércia prolongada de quem devia promover os atos indispensáveis ao curso do processo.¹⁶

No âmbito do direito administrativo, é salutar mencionar o que foi decidido no Mandado de Segurança n. 20.069 de 1976 do Supremo Tribunal Federal, no qual o Ministro Moreira Alves asseverou que “no direito administrativo positivo do Brasil, a regra, em matéria de prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, é a da sua prescritibilidade”.¹⁷ Esse entendimento é acompanhado por parte da doutrina, tais como a autora Maria Sylvania Zanella Di Pietro¹⁸.

A prescrição, no âmbito do direito administrativo – e para os fins deste trabalho, atinge a pretensão da Administração Pública em perseguir a reparação de um direito violado em razão de sua atitude inerte ao longo do tempo estipulado pela lei.

Conforme se verá adiante, as Cortes Superiores, a saber: Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal já se debruçaram acerca da prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública. Chegou-se à conclusão que, pelo Tribunal de Contas ser eminentemente do ramo do direito público, aplica-

15 Brocado latino que quer dizer: “O direito não socorre aos que dormem”.

16 Cf. DE CAMARGO VIDIGAL, 1995, p. 306.

17 Cf. CORDEIRO, 1997, p. 107.

18 Em diferentes sentidos costuma-se falar em prescrição administrativa: ela designa, de um lado, a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; de outro, significa a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; finalmente, indica a perda do prazo para aplicação de penalidades administrativas. (DI PIETRO, 2012. p. 83).



se, na matéria, o artigo 1º do Decreto 20.910 de 1932 que prevê o prazo prescricional de 5 anos. Feitas estas ponderações, faz-se necessário analisar, pormenorizadamente, o entendimento destas Cortes acerca do tema.

3. ANÁLISE DAS DECISÕES DAS CORTES SUPERIORES (STJ E STF) SOBRE A PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

A discussão sobre a prescribibilidade das pretensões punitiva e ressarcitória no âmbito do controle externo de contas tem sido objeto de intensa produção jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ). O STF, a partir de marcos como o Tema 666 da Repercussão Geral¹⁹, consolidou o entendimento de que a pretensão de ressarcimento ao erário é prescritível quando fundada em ilícito civil, ressalvados os atos dolosos que caracterizem improbidade administrativa, conforme estabelecido no art. 37, § 5º da Constituição Federal de 1988.

No julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 669.069/MG, o STF fixou tese jurídica de grande relevância para a Administração Pública, ao afirmar que as ações de ressarcimento não são imprescritíveis quando não decorrentes de atos dolosos de improbidade. Tal entendimento representou uma inflexão significativa na jurisprudência até então dominante, que atribuía caráter imprescritível a todas as pretensões de ressarcimento ao erário.

Além do Tema 666, destaca-se o julgamento do Tema 897 da Repercussão Geral (RE 852.475/SP)²⁰, no qual o STF fixou a tese de que apenas os atos dolosos de improbidade administrativa estão sujeitos à imprescribibilidade, conforme preceitua o art. 37, § 5º, da Constituição Federal (BRASIL, 2020).

19 É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

20 São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.



Posteriormente, no Tema 899 da Repercussão Geral (RE nº 636.886/SP)²¹, o STF reafirmou o caráter prescritível das decisões dos Tribunais de Contas, afastando qualquer possibilidade de imprescritibilidade automática para os títulos formados pelas Cortes de Contas. Assim, sedimentou-se a aplicação analógica da Lei nº 9.873/1999, que fixa o prazo prescricional de cinco anos para a Administração Pública federal aplicar sanções administrativas.

Igualmente relevante é o julgamento do Mandado de Segurança nº 32.201/DF²², no qual o Supremo reafirmou a necessidade da observância de prazos prescricionais mesmo no âmbito do controle externo realizado pelos Tribunais de Contas.

Tanto o STF quanto o STJ reconhecem o caráter geral da prescrição quinquenal, disciplinada pelo Decreto nº 20.910/32, como limite temporal para as pretensões punitivas da Administração Pública no âmbito do direito administrativo sancionador, sobretudo na ausência de norma específica que disponha de forma diversa. No âmbito do STJ, decisões como as proferidas nos Temas 244 e 146, além do REsp 1.725.030/SP, reforçam a aplicação subsidiária do Decreto nº 20.910/32 em processos administrativos, inclusive para empresas públicas e sociedades de economia mista que prestam serviços públicos sem fins lucrativos. Ademais, ao afetar os REsp 2.002.589/PR e REsp 2.137.071/MG sob o Tema 1294, a Corte Superior sinalizou que o referido Decreto não se aplica à prescrição

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 636.886/AL. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 20 abr. 2020. Publicação em 24 jun. 2020. EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE. 1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individuais, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. 2. Analisando detalhadamente o tema da "prescritibilidade de ações de ressarcimento", este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive aqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública. 3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. Fixação da seguinte tese para o TEMA 899: "É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas". (grifo nosso).

22 27. A solução que se afigura mais adequada, a meu ver, não é a criação de um regime híbrido para regular a prescrição da pretensão administrativa sancionadora exercida pelo TCU, mas a aplicação integral da regulação estabelecida pela Lei nº 9.783/1999. (grifo nosso)

intercorrente, cuja disciplina é regulada por legislação específica, como a Lei nº 9.873/99, reafirmando a necessidade de observar os marcos legais próprios de cada caso.

A doutrina, representada por autores como Di Pietro (2022) e Bandeira de Mello (2018), também reforçam a necessidade de limitação temporal das pretensões administrativas, ressaltando que a imprescritibilidade fere os princípios constitucionais da segurança jurídica e da razoabilidade. Segundo Flávio Amaral Garcia (2020), a consolidação da prescrição nas instâncias de controle representa um avanço democrático na proteção dos direitos fundamentais dos administrados, especialmente no que diz respeito ao contraditório e à duração razoável do processo.

Por sua vez, Marçal Justen Filho (2017) destaca ainda que a prescrição é um instrumento de contenção de abusos por parte da Administração Pública, representando garantia fundamental de segurança jurídica.

4. O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS SOBRE A PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

A partir da consolidação da jurisprudência das Cortes Superiores, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) passou a adotar a aplicação da prescrição em seus julgados. No âmbito desta Corte de Contas, a discussão sobre a aplicação da prescrição ainda não havia sido enfrentada até o julgamento do Processo TCE n.º 10.725/2021, sob a relatoria do Conselheiro Luis Fabian Pereira Barbosa. O caso tratava da cobrança executiva de multa e alcance decorrentes da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de São Gabriel da Cachoeira, referente ao exercício financeiro de 2000, objeto do Processo n.º 3.699/2001.

Na referida ocasião, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas reconheceu a incidência da prescrição tanto sobre



a pretensão punitiva quanto sobre a de ressarcimento ao erário, fundamentando-se no artigo 205 do Código Civil de 2002, bem como na interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, especialmente no que foi decidido no Tema 899 da Repercussão Geral. O voto ainda ressaltou a necessidade de adequação normativa interna, sugerindo que a Corte de Contas elaborasse projeto de lei para inclusão, tanto na sua Lei Orgânica (Lei nº 2.423/96), quanto em seu Regimento Interno (Resolução nº 04/2002), de dispositivos específicos que disciplinem os prazos prescricionais das pretensões sancionatórias e ressarcitórias, de modo a assegurar a efetividade do princípio da segurança jurídica e superar o vácuo legislativo apontado pela Conselheira Yara Lins. Por fim, declarou-se inexecutável a cobrança da multa e o ressarcimento dos valores imputados ao então prefeito do Município de São Gabriel da Cachoeira, tendo em vista a configuração da prescrição, conforme os fundamentos jurídicos mencionados.

Outra jurisprudência relevante é o Processo nº 12.993/2021, que analisou irregularidades em convênio celebrado pela Secretaria de Produção Rural (SEPROR). Na ocasião, o relator, Conselheiro Júlio Pinheiro, destacou expressamente os princípios constitucionais da segurança jurídica e da duração razoável do processo, previstos no artigo 5º, incisos XXXV e LXXVIII, da Constituição Federal. No voto, o Relator reforçou a necessidade de aplicação da Lei Federal nº 9.873/1999 como parâmetro normativo subsidiário, enquanto não houver regulamentação específica no âmbito estadual, especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 132/2023. Defendeu, ainda, que a fixação de um prazo de cinco anos para a prescrição é a medida mais adequada para assegurar a uniformidade do sistema jurídico-administrativo aplicado às Cortes de Contas, promovendo maior segurança jurídica no controle externo.

Também merece destaque o Processo nº 11207/2019, no qual o Auditor Alber Furtado de Oliveira Júnior, ao proferir entendimento na Tomada de Contas Especial instaurada pela FAPEAM, reconheceu a prescrição intercorrente com base na paralisação do processo

por mais de três anos. Fundamentando-se na jurisprudência do STF, especialmente no RE nº 636.886, destacou que a prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário está alinhada aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da duração razoável do processo, aplicando, por analogia, os parâmetros da Lei n.º 9.873/1999 e do Decreto nº 20.910/1932.

Já no Processo nº 14.406/2021, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas reconheceu a ocorrência de prescrição intercorrente em razão da paralisação injustificada do processo administrativo, adotando como parâmetro a disciplina estabelecida pela Lei nº 9.784/1999, que rege o processo administrativo no âmbito federal. O Relator seguiu o posicionamento do Ministério Público de Contas, reconhecendo a prescrição tanto da pretensão punitiva quanto da ressarcitória, de forma preventiva. Ainda assim, o voto destacou a orientação firmada pelo Tribunal de Contas da União, com base no Acórdão nº 1483/2022-Plenário, segundo a qual o reconhecimento da prescrição não impede o julgamento de mérito quanto à regularidade ou irregularidade das contas, desde que inexistente débito, evidenciando a possibilidade de emissão de juízo técnico mesmo em face da extinção da pretensão sancionatória.

O Ministério Público de Contas (MPC), nos pareceres emitidos nos referidos processos, vem desempenhando um papel de destaque na consolidação da aplicação da prescrição no âmbito do TCE-AM, alinhando-se aos precedentes das Cortes Superiores e reforçando o compromisso da instituição com os direitos fundamentais. Importante frisar que o TCE-AM, em seus julgados recentes, passou a citar expressamente precedentes como o RE 636.886/SP e o RE 852.475/SP, demonstrando um claro alinhamento com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2021; 2020).

Com o propósito de conferir maior segurança jurídica ao tratamento da temática da prescrição no âmbito do controle externo, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 132/2022, de 14 de dezembro de 2022, que acrescentou o § 4º ao artigo 40 da



Constituição do Estado do Amazonas²³. Tal alteração normativa buscou oferecer fundamento legal claro para consolidar o entendimento já adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas quanto à prescrição punitiva.

O novo dispositivo fixou o prazo de cinco anos para o exercício das competências de julgamento e apreciação da Corte de Contas, estabelecendo marcos temporais objetivos para a contagem desse prazo, seja a partir do término do prazo para entrega da prestação de contas, nos casos de contas de gestão e de governo, seja a partir da ocorrência do fato gerador, nos demais casos. Além disso, o texto normativo determinou a apuração de responsabilidade do agente público que, por ação ou omissão, venha a dar causa à prescrição.

Com essa alteração constitucional, consolidou-se o entendimento de que todos os tipos de processos sujeitos à atuação do TCE-AM, sejam prestação de contas anuais (inciso I) ou quaisquer outras modalidades processuais (inciso II), estão agora sujeitos a prazos prescricionais objetivos. A norma também trouxe de forma expressa os critérios para definição do termo inicial da contagem, conforme a natureza do processo.

Além disso, com o objetivo de harmonizar os procedimentos relacionados à prescrição e à decadência no âmbito do controle externo, o TCE-AM passou a adotar formalmente as diretrizes constantes na Nota Recomendatória nº 02/2023 da ATRICON, elaborada em conjunto com o IRB, a CNPTC e a ABRACOM. As orientações, inspiradas também na Resolução nº 344/2022 do TCU, estabeleceram parâmetros detalhados quanto ao prazo prescricional de cinco anos, aos marcos iniciais de contagem e às causas interruptivas da prescrição, criando um sistema de referência que busca assegurar maior uniformidade e segurança jurídica nas decisões das Cortes de Contas²⁴.

23 A nova redação estabeleceu: Art. 40. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

§4º Prescreve em cinco anos o exercício das competências de julgamento e apreciação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, devendo ser apurada a responsabilidade do servidor que der causa à prescrição, iniciando-se a contagem do prazo: I – a partir da data seguinte ao término do prazo para encaminhamento da prestação de contas ao Tribunal, nos casos de contas de gestão e de governo; II – a partir da data de ocorrência do fato, nos demais casos. (grifo nosso)

24 ATRICON. Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM nº 02/2023. Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à incidência da decadência e da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle



A exemplo de jurisprudência aplicada no TCE/AM, o voto proferido no Processo nº 13.191/2020, a Conselheira Yara Amazônia Lins Rodrigues dos Santos reconheceu a ocorrência da prescrição punitiva e ressarcitória, tanto em relação ao Concedente quanto ao Conveniente, com fundamento na Emenda Constitucional nº 132/2022, na Nota Recomendatória Conjunta nº 002/2023 da ATRICON, na Resolução nº 344/2022 do TCU e na jurisprudência interna do TCE-AM.

A Relatora destacou que, após mais de onze anos sem atos interruptivos ou suspensivos, o prazo prescricional foi integralmente consumado. Ressaltou também que o TCE-AM, alinhado às diretrizes nacionais, vem aplicando de forma objetiva a prescrição quinquenal no exercício de suas competências de controle externo. Além de reconhecer a prescrição, a Conselheira considerou que não houve evidência de dolo, má-fé ou atos de improbidade administrativa por parte dos responsáveis, razão pela qual julgou regular a Tomada de Contas Especial, com resolução de mérito, determinando ainda o arquivamento dos autos.

Como se vê, a Emenda Constitucional n.º 132/2022 e a posterior adesão às diretrizes da Nota Recomendatória nº 002/2023 refletem o esforço institucional do TCE-AM em atualizar e adequar seus procedimentos, prevenindo excessos punitivos e garantindo o direito ao contraditório e à ampla defesa. A definição clara dos marcos iniciais para a contagem da prescrição, a previsão de sua interrupção, por ato inequívoco de apuração, bem como a regulamentação da prescrição intercorrente, demonstra uma evolução normativa e procedimental que fortalece o sistema de controle e fiscalização das contas públicas no Estado do Amazonas.

Assim, ao reconhecer os limites temporais para o exercício de suas competências sancionatórias e ressarcitórias, o TCE-AM reafirma seu papel de órgão de controle responsável, comprometido com a legalidade e a eficiência administrativa, contribuindo para o aperfeiçoamento do regime democrático e para a proteção do erário.

externo. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Nota-Recomendatoria-Conjunta-n-022023.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas ao reconhecer e aplicar os prazos prescricionais nas prestações de contas demonstra um avanço significativo na consolidação da segurança jurídica e da previsibilidade no controle externo. Essa postura institucional reforça o compromisso da Corte com a legalidade, a racionalidade administrativa e a proteção dos direitos dos jurisdicionados, contribuindo para um ambiente mais estável e confiável nas relações entre a Administração Pública e os administrados.

A adoção de tais entendimentos reflete não apenas a preocupação com a legalidade, mas também o respeito aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2022) e Celso Antônio Bandeira de Mello (2018).

O reconhecimento da prescrição pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas representa um avanço fundamental na consolidação dos direitos fundamentais e das garantias constitucionais dos jurisdicionados. Ao adotar os entendimentos firmados pelo STF e pelo STJ, o TCE-AM reafirma seu compromisso com a segurança jurídica, a legalidade e a eficiência administrativa.

A mudança de paradigma na atuação da Corte de Contas amazonense demonstra não apenas um alinhamento técnico com os Tribunais Superiores, mas também uma evolução institucional voltada para a observância dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e da duração razoável do processo. Por outro lado, a aplicação dos prazos prescricionais no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas representa um avanço significativo na consolidação de práticas que buscam assegurar a segurança jurídica e a previsibilidade nas ações de controle externo. A adoção expressa da prescrição quinquenal, tanto punitiva quanto ressarcitória, reforça o compromisso da Corte de Contas com os princípios constitucionais da segurança jurídica, da legalidade e da razoabilidade, alinhando-se à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal e às recomendações emanadas de

entidades como a ATRICON e o Tribunal de Contas da União.

Além de assegurar a estabilidade das relações jurídicas, a adoção da prescrição pelo TCE-AM contribui para a racionalização dos procedimentos administrativos, a redução de passivos processuais e a promoção de um controle externo mais justo e efetivo. Essa postura valoriza o papel pedagógico do Tribunal e garante maior previsibilidade nas relações entre Administração Pública e administrados.

Diante desse contexto, é possível afirmar que o TCE-AM tem desempenhado papel relevante na efetivação do Estado Democrático de Direito, demonstrando maturidade institucional e respeito aos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Emenda Constitucional nº 132/2022, de 14 de dezembro de 2022. Acrescenta o § 4º ao art. 40 da Constituição do Estado do Amazonas, na forma que especifica. Disponível em: https://legisla.imprensaoficial.am.gov.br/diario_am/41533/2022/12/9450. Acesso em: 23. jun. 2025.

ATRICON. Nota Recomendatória ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM nº 02/2023.

Recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à incidência da decadência e da prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento nos processos de controle externo. Disponível em: <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2023/04/Nota-Recomendatoria- Conjunta-n-022023.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

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

BRASIL. Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932. Regula a prescrição quinquenal contra a Fazenda Pública. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal direta e indireta. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9873.htm. Acesso em: 21



jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.725.030/SP. Relator: Min. Herman Benjamin. Corte Especial. Julgado em 20/11/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=%28ERESP.clas.+e+%40num%3D%221725030%22%29+ou+%28ERESP+adj+%221725030%22%29.suce.&O=JT>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 2.002.589/PR e REsp 2.137.071/MG (Tema 1294 – STJ). Relator: Min. Herman Benjamin. Primeira Seção. Afetação em 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/Informjuris20/article/download/13169/13276>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 146 – STJ. Julgado em 23/02/2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=146&cod_tema_final=146. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema Repetitivo nº 244 – STJ. Julgado em 22/10/2008. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=244&cod_tema_final=244. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 32.201/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/769738049>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 852.475/SP (Tema 897 da Repercussão Geral). Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 08/10/2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/precedentes-qualificados-na-visao-do-tjdft/direito-administrativo-e-constitucional/improbidade-administrativa/tema-897-imprescritibilidade-ressarcimento-ao-erario-ato-doloso-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 666 da Repercussão Geral: Recurso Extraordinário nº 669.069/MG. Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 08/02/2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=418>



AÇÃO COMUNICATIVA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: DESAFIOS ÉTICOS DO CHAT-TCE NA MODERNIZAÇÃO DO TCE-AM

Lilian Linhares de Carvalho¹

Diego Monteiro de Carvalho²

Gabrielle Roberta Carvalho Nunes³

RESUMO

Este ensaio examina a integração do Chat-TCE, ferramenta de IA do Tribunal de Contas do Amazonas (TCE-AM), à luz da Teoria da Ação Comunicativa (TAC) de Habermas, que valoriza o diálogo democrático e a participação cidadã. Embora, o Chat-TCE agilize processos via aprendizado de máquina, sua opacidade algorítmica pode restringir a transparência e a accountability, configurando uma “violência epistêmica” (Melo et al., 2016) ao marginalizar vozes públicas. Isso contraria a TAC, pois reduz cidadãos a meros receptores passivos, enfraquecendo a esfera pública deliberativa. O estudo propõe medidas para harmonizar a ferramenta com princípios habermasianos: auditorias independentes de algoritmos, capacitação de servidores em ética digital e consultas públicas baseadas na Sabedoria das Multidões. Tais estratégias visam assegurar transparência, inclusão e controle social, transformando a IA em instrumento de empoderamento, não apenas eficiência. O TCE-AM destaca-se pela inovação, mas deve equilibrar tecnologia e valores democráticos. A TAC emerge como framework essencial para governança ética da automação, garantindo que avanços técnicos fortaleçam, e não suprimam, o diálogo público. Conclui-se que o Chat-TCE pode ser um modelo de IA cívica, desde que adote práticas participativas, alinhando eficiência à justiça epistêmica.

Palavras-chave: ação comunicativa, Habermas, administração pública, participação social, inteligência artificial.

¹ Doutorando em Administração Pública pela FGV, mestra em Administração Pública pela FGV, graduada em Ciências Contábeis pela UFAM e especialista em Auditoria Fiscal e Tributária pelo CIESA.

² Doutor em Biotecnologia, graduado em Medicina pela Universidade Federal do Amazonas.

³ Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Amazonas.



ABSTRACT

This essay examines the integration of Chat-TCE, an artificial intelligence (AI) tool implemented by the Amazonas State Court of Accounts (TCE-AM), through the lens of Jürgen Habermas's Theory of Communicative Action (TCA). The TCA emphasizes rational-critical dialogue and citizen participation as democratic pillars, challenging the instrumental rationality prevalent in automated systems. Chat-TCE, which employs machine learning for procedural instructions, enhances efficiency but raises ethical concerns, such as algorithmic opacity, which limits transparency and public engagement, constituting a form of "epistemic violence" (Melo et al., 2016). This opacity undermines active citizenship, reducing citizens to passive recipients of algorithmic decisions, contrary to Habermasian principles. The article proposes strategies to align Chat-TCE with TCA, including algorithmic audits, training programs for public servants, and public consultation platforms based on the Wisdom of Crowds Theory. These measures promote transparency, inclusion, and accountability, ensuring AI serves as an empowerment tool. TCE-AM is commended for its innovative approach but must balance efficiency with democratic values. The TCA remains relevant for guiding ethical automation, ensuring technology and citizenship coexist harmoniously. The study underscores Chat-TCE's potential as a governance model, provided it is implemented with practices that uphold dialogue and social participation.

Keywords: communicative action, Habermas, public administration, social participation, artificial intelligence.

INTRODUÇÃO

A inteligência artificial (IA) tem transformado a administração pública, oferecendo eficiência e celeridade no processamento de dados e na tomada de decisões. No entanto, a adoção dessas tecnologias levanta questões éticas e sociais, especialmente no que tange à transparência, à participação cidadã e ao impacto na democracia. No Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), a implementação do Chat-TCE, uma ferramenta de IA para

auxiliar nas instruções processuais, exemplifica essa tendência, mas também expõe desafios relacionados à interação homem-máquina e à legitimidade das decisões automatizadas.

Este ensaio analisa a integração do Chat-TCE às práticas do TCE-AM, conforme noticiado em <https://www2.tce.am.gov.br/?p=67802> (acesso em 12/12/2023), sob a perspectiva da Teoria da Ação Comunicativa (TAC) de Jürgen Habermas. A TAC, com sua ênfase no diálogo racional-crítico e na participação social, oferece um arcabouço robusto para avaliar como a IA pode ser alinhada a valores democráticos. O objetivo é identificar os desafios éticos da automação na administração pública e propor estratégias para garantir que ferramentas como o Chat-TCE promovam transparência e inclusão.

“O Chat-TCE tem uma tecnologia semelhante ao Chat-GPT, ferramenta mundialmente conhecida por dialogar com o usuário, por meio de inteligência artificial, fornecendo informações com base nos dados adquiridos por meio da internet. No âmbito da Corte de Contas, o Chat-TCE utiliza como base dados de processos julgados, fornecendo informações precisas aos servidores para auxiliar em novas instruções processuais” (SILVA, 2023).

O texto a seguir adota como linha geral as premissas científicas da teoria da administração, notadamente elegendo a Teoria da Ação Comunicativa (TAC) de Jürgen Habermas, tendo como objetivo identificar pensamentos críticos que estudam as organizações públicas na sociedade contemporânea.

2. A VALIDADE DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA FRENTE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM SISTEMAS DE IA

A comunicação livre, racional e crítica – razão e ação comunicativa – foi criada pelo filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas, como alternativa para a racionalidade instrumental,



visando permitir a participação social e uma reflexão pelo consenso nas práticas relacionadas a administração pública (LUIS GUTIERREZ e colab., 2013).

Por meio da ação social comunicativa existe a interação de pelo menos dois indivíduos capazes de falar e agir, que estabelecem uma relação interpessoal, seja ou não por meios verbais. Os indivíduos buscam entender-se sobre uma determinada situação para coordenarem, de comum acordo, seus pretensos planos de ação. Esse tipo de ação social se refere, primordialmente, na negociação de decisões susceptíveis de consenso. Mesmo frente a diversas críticas sobre a característica onírica da teoria habermasiana, é consenso que se trata de uma revolução no modo de pensar as relações de vida, sociedade e trabalho (ATHAYDE e colab., 2022).

Na racionalidade comunicativa constata-se o procedimento argumentativo no qual a razão é implementada pela interação dos indivíduos em seus diferentes papéis. Os pressupostos de tal racionalidade pressupõe que todas as verdades anteriormente consideradas válidas e inabaláveis podem ser questionadas; que todas as normas e valores vigentes têm de ser justificados; e, que todas as relações sociais resultam de uma negociação na qual se busca o consenso (VIZEU, 2005).

A ação comunicativa destaca-se como uma das principais linhas de estudo da teoria crítica. Para Habermas é uma forma de criar convicções comuns, orientadas para um mesmo objetivo, definidas por todos previamente, não devendo favorecer um grupo em particular. Essa teoria estuda a distorção sistemática da comunicação e o uso do poder que isso acarreta. A ação comunicativa é aspecto relevante da interação social (LUIS GUTIERREZ e colab., 2013).

A TAC de Habermas destaca a importância do diálogo e da comunicação para o entendimento mútuo na sociedade. Ao aplicar essa teoria à Inteligência artificial, percebe-se que o desenvolvimento ético e responsável da IA requer uma comunicação transparente entre os criadores, usuários e demais partes interessadas, tendo em vista que a comunicação entre

homens é substituída gradativamente pela comunicação homem-máquina, esta última com a capacidade de aprendizado gradual.

No caso da interação homem-IA, há que se ponderar, que ao aceitar-se que máquinas respondem a comandos de indivíduos, que aprendem sozinhas, que adapta seu discurso conforme seu algoritmo de programação, aceita-se que o controle social passa a ser secundarizado às estratégias do algoritmo.

Assim, com o crescimento gradual das capacidades de máquina de criarem, interagirem e executarem haveria ainda espaço para a ação comunicativa entre indivíduos?

Habermas lembra da busca por consenso racional, tal aspecto se faz fundamental ao lidar com as complexidades éticas e sociais associadas à implementação da IA. Portanto, a aplicação da TAC pode contribuir para garantir que a IA seja desenvolvida e utilizada de maneira justa, transparente, ética e, principalmente, benéfica à sociedade.

Alternativa recorrentemente sugerida para a inclusão social na discussão de novos aspectos da administração pública, é a adoção de plataformas de consulta pública (plataformas de gestão de ideias) para o norteamento da tomada de decisões, isso com base na teoria do saber das multidões (MONTEIRO M. e ZAMBALDE, 2020).

Plataformas de gestão de ideias são ferramentas tecnológicas utilizadas no setor público para promover a interação entre instituições e cidadãos. Elas fornecem espaços on-line nos quais os participantes podem propor e discutir problemáticas sociais, com o objetivo de encontrar soluções inovadoras. Essas plataformas são baseadas na Teoria da Sabedoria das Multidões, que propõe que a agregação de informações obtidas de um grupo tende a gerar melhores soluções para os problemas do que se propostas por qualquer um dos membros do grupo (MONTEIRO M. e ZAMBALDE, 2020).

As plataformas de gestão de ideias transformam a esfera pública ao fornecer novos espaços de discussão e interação entre instituições públicas e cidadãos. Elas permitem que os cidadãos participem ativamente na formulação de políticas públicas,



contribuindo com suas ideias e opiniões.

Contudo, no caso do Chat-TCE, as conclusões ou consensos serão geradas por inteligência artificial via aprendizado de máquina, com pouca intervenção humana. Há então consenso de multidões possível num arranjar automatizado? Como insere-se neste contexto o TAC?(ATHAYDE e colab., 2022).

Soma-se a isso as limitações da participação social em plataformas de ideias. Uma delas é a baixa participação e colaboração, pois nem todos os cidadãos estão motivados ou têm interesse em participar ativamente(FREITAS J. e MACADAR, M., 2019).

Além disso, algumas plataformas, como no Chat-TCE, podem ter estruturas fechadas de processo decisório, limitando a influência dos participantes na tomada de decisões (FREITAS J., MARIE M., 2019), inibindo sugestões de melhorias, além de reforço da aceitação passiva de conclusões não argumentações apresentadas pela plataforma.

A Teoria da Ação Comunicativa, proposta por Jürgen Habermas, destaca a importância de um diálogo autêntico e livre de constrições que torne a sociedade participativa em questões de cidadania e decisão pública. A crescente automatização dos processos e a complexidade dos algoritmos empregados nas novas tecnologias levantam preocupações quanto à opacidade que permeia as decisões tomadas por inteligências artificiais. À medida que a sociedade abdica do entendimento sobre como esses sistemas operam, corre-se o risco de comprometer as bases para a ação comunicativa eficaz, que é fundamental para uma democracia saudável e participativa (Vizeu, 2011) (Melo et al., 2016)

O aumento da dependência da sociedade em relação à tecnologia e à automatização manifesta-se na maneira como as máquinas são integradas aos processos de trabalho e à vida cotidiana, alterando o conceito de cidadania. O uso de algoritmos, muitas vezes tratados como “caixas pretas”, impede que os cidadãos compreendam os processos que impactam suas vidas. A análise de Melo et al. discute como a falta de transparência na tecnologia pode ser vista como uma forma de violência epistêmica, na qual

a colonização do mundo da vida pelo sistema digital compromete a autonomia do indivíduo (Melo et al., 2016; Almeida, 2017). Esse fenômeno está ligado à teoria habermasiana, que enfatiza que a comunicação livre de coercitividade é essencial para a produção de conhecimentos subsidiários e para o fortalecimento da cidadania (Almeida, 2021).

Além disso, a interação homem-máquina deve ser reavaliada em um contexto onde a empatia e a ética na automação são primordiais. Sempre que um sistema automatizado não permite que o ser humano exerça seu papel comunicativo, a relação entre homem e máquina se torna desbalanceada. A falta de clareza sobre as operações dos algoritmos e a predominância da lógica instrumental nos processos automáticos ameaçam a interação qualificada, que deveria ser guiada por um entendimento mútuo e um diálogo renovador (Oliveira et al., 2015). Esse desequilíbrio pode levar a decisões que não refletem as necessidades e valores da sociedade, comprometendo assim a qualidade da cidadania.

Nesse sentido, o desafio atual reside na necessidade de articular práticas que promovam a transparência e a responsabilidade na automação. A Teoria da Ação Comunicativa pode servir como um referencial crítico frente ao fenômeno da automatização. Ao harmonizar a automatização com os princípios de Habermas, torna-se possível fomentar um ambiente em que a tecnologia e a cidadania caminhem lado a lado, assegurando que os indivíduos não apenas aceitem passivamente as decisões algorítmicas, mas que também tenham voz ativa na formação dessas decisões (Manso et al., 2024; Melo et al., 2024; Corrêa et al., 2020).

3. APROFUNDAMENTO DO QUADRO TEÓRICO DA AÇÃO COMUNICATIVA

A Teoria da Ação Comunicativa (TAC) de Jürgen Habermas oferece um arcabouço robusto para compreender o papel do diálogo na promoção de uma democracia participativa no âmbito da administração pública. Habermas postula que a racionalidade comunicativa emerge de um diálogo livre e sem coerção, no qual



os indivíduos buscam entendimento mútuo e consenso (Almeida, 2021). Diferentemente da racionalidade instrumental, que prioriza eficiência e controle, a racionalidade comunicativa enfatiza a negociação de normas e valores compartilhados por meio de um discurso transparente (Vizeu, 2011). Na administração pública, essa teoria desafia modelos burocráticos tradicionais ao advogar por processos decisórios inclusivos que valorizem a participação cidadã.

A integração de ferramentas de IA, como o Chat-TCE implementado pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), levanta questões críticas sobre a aplicabilidade da TAC. Embora a IA possa aumentar a eficiência no processamento de dados de julgamentos anteriores, conforme anunciado pelo TCE-AM (<https://www2.tce.am.gov.br/?p=67802>), ela corre o risco de marginalizar a interação humana central à ação comunicativa. Almeida (2017) destaca que a TAC exige que todas as normas sociais estejam abertas a questionamentos e justificativas, um processo que sistemas movidos a IA podem obstruir se suas operações permanecerem opacas aos usuários e cidadãos.

4. OPACIDADE ALGORÍTMICA: UM DESAFIO À RACIONALIDADE COMUNICATIVA

A crescente dependência de IA na administração pública, exemplificada por ferramentas como o Chat-TCE, introduz desafios relacionados à opacidade algorítmica. Melo et al. (2016) descrevem essa opacidade como uma forma de “violência epistêmica”, onde a falta de transparência nos processos decisórios compromete a autonomia individual e o engajamento em debates racionais-críticos. Quando sistemas de IA geram decisões baseadas em algoritmos de aprendizado de máquina, o processo torna-se uma “caixa preta”, inacessível à maioria dos cidadãos e até mesmo a alguns administradores.

Essa opacidade algorítmica entra diretamente em conflito com a visão habermasiana sobre uma esfera comunicativa democrática. Habermas enfatiza que a esfera pública deve permitir que todos os

participantes compreendam, critiquem e influenciam as decisões que os afetam. No entanto, a dependência de ferramentas como o Chat-TCE em dados históricos judiciais, embora otimize operações, corre o risco de perpetuar vieses existentes e limitar o escrutínio público. Sem mecanismos transparentes, os cidadãos ficam impossibilitados de contestar ou validar os resultados apresentados pela IA.

Adicionalmente, a utilização de IA na administração pública reformula o conceito de cidadania. A cidadania ativa, conforme prevista por Habermas, depende da capacidade dos indivíduos de participar significativamente do discurso público. Sistemas como o Chat-TCE podem reduzir os cidadãos a receptores passivos de decisões algorítmicas, afastando-os do processo democrático. Essa dinâmica modifica os pilares do engajamento público ao centralizar a tomada de decisões em sistemas técnicos.

Plataformas de gestão de ideias, baseadas na Teoria da Sabedoria das Multidões, oferecem um contraponto interessante na busca por maior integração cidadã. Melo et al. (2024) argumentam que essas plataformas podem alinhar-se aos princípios da TAC ao criar espaços inclusivos para a ação comunicativa. No entanto, é crucial que suas estruturas garantam acessibilidade e influência real sobre os resultados. Sem essas características, essas ferramentas correm o risco de cair nas mesmas limitações observadas com sistemas como o Chat-TCE.

Por outro lado, o Chat-TCE, apesar de ser uma ferramenta pioneira, apresenta limitações funcionais que poderiam ser resolvidas com maior transparência e inclusão. A dependência de aprendizado de máquina para gerar resultados processuais pode otimizar operações, mas também aliena os cidadãos do controle e da compreensão sobre as decisões que impactam suas vidas. Sem mecanismos para validar os processos decisórios, a IA pode reforçar vieses e limitar o ideal comunicativo de consenso.

Para abordar esses desafios, é essencial que ferramentas como o Chat-TCE sejam projetadas para promover transparência, responsabilidade e engajamento democrático. Isso poderia incluir auditorias regulares dos algoritmos, programas de treinamento



para servidores públicos e mecanismos de feedback cidadão. Tais práticas ajudariam a alinhar sistemas de IA aos princípios da TAC, garantindo que a tecnologia sirva como uma ferramenta de empoderamento e não de controle.

A implementação do uso do Y@bot, assistente virtual desenvolvido pela Diretoria de Controle Externo de Tecnologia e Informação - DICETI, em 8 de abril de 2025, representa um avanço na modernização da gestão pública. Utiliza a inteligência artificial para auxiliar gestores no cumprimento da transparência. Porém, retomando Habermas quanto a opacidade algorítmica emerge com um obstáculo à racionalidade comunicativa, pois pressupõe diálogo transparente e participativo como base da democracia.

Enquanto o Chat-TCE implementa eficiência ao automatizar orientações processuais, baseados em modelos de aprendizado de máquina, pode tornar-se inacessível tanto para gestores quanto para cidadãos. Assim, o Tribunal de Contas posiciona-se na vanguarda da inovação tecnológica, só restando superar a opacidade algorítmica, podendo elevar sua IA como um modelo de ética e comunicativamente racional fortalecendo o espaço democrático.

Em resumo, a integração de IA na administração pública exige uma abordagem crítica e ética. Apenas ao harmonizar os processos automatizados com os princípios da Teoria da Ação Comunicativa será possível construir um ambiente democrático, onde tecnologia e cidadania caminhem lado a lado. A expansão dessa visão permitiria que sistemas como o Chat-TCE se tornassem não apenas eficientes, mas também verdadeiramente inclusivos e participativos.

5. IMPLICAÇÕES ÉTICAS E SOCIAIS DA INTERAÇÃO HOMEM-MÁQUINA

As implicações éticas da integração de IA na administração pública são profundas, especialmente no contexto da interação homem-máquina. Oliveira et al. (2015) destacam a necessidade de empatia e considerações éticas na automação para garantir que a

tecnologia sirva aos valores humanos.

Quando sistemas de IA como o Chat-TCE operam sem diretrizes éticas claras, correm o risco de priorizar eficiência em detrimento de justiça, transparência e inclusão. Por exemplo, se os algoritmos do Chat-TCE adaptam suas respostas com base em padrões aprendidos sem supervisão humana, podem inadvertidamente reforçar vieses sistêmicos ou excluir vozes marginalizadas, contrariando os princípios da ação comunicativa.

Libanore et al. (2024) ilustram ainda esse desafio em sua análise dos impactos ergonômicos da automação, sugerindo que sistemas mal projetados podem exacerbar desigualdades nas interações homem-máquina. No contexto do Chat-TCE, a ausência de mecanismos para garantir que as decisões algorítmicas reflitam valores sociais pode levar a uma relação “desbalanceada”, onde as máquinas ditam resultados sem input humano suficiente (Oliveira et al., 2015). Esse cenário ameaça o ideal comunicativo de entendimento mútuo, à medida que cidadãos e administradores são afastados do processo decisório.

6. ESTRATÉGIAS PARA UMA INTEGRAÇÃO ÉTICA DA IA

Para alinhar a integração de IA aos princípios da TAC, as instituições públicas devem priorizar a transparência, responsabilidade e inclusão. Melo et al. (2024) defendem o desenvolvimento de sistemas de IA que sejam não apenas eficientes, mas também comunicativos, ou seja, que forneçam explicações claras de seus processos e permitam críticas humanas. Por exemplo, o Chat-TCE poderia incorporar recursos que tornem sua lógica decisória acessível aos usuários, como visualizações de como os dados de entrada levam a resultados específicos. Essa transparência possibilita que servidores públicos e cidadãos se engajem em debates racionais-críticos, cumprindo a visão de Habermas sobre a racionalidade comunicativa (Almeida, 2021).

Além disso, a adoção de plataformas de consulta inclusivas pode preencher a lacuna entre sistemas de IA e a democracia



participativa. Manso et al. (2024) sugerem que plataformas projetadas para reunir perspectivas diversas podem contrabalançar o risco de dominação algorítmica, garantindo que os resultados da IA reflitam valores coletivos.

Para o TCE-AM, isso poderia envolver a integração do Chat-TCE a uma plataforma de gestão de ideias voltada ao público, permitindo que cidadãos contribuam para os conjuntos de dados usados pela IA e contestem suas conclusões. Tal abordagem alinharia-se à teoria da sabedoria das multidões enquanto reforçaria o quadro da ação comunicativa.

7. ESTUDO DE CASO: CHAT-TCE E O FUTURO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A ferramenta Chat-TCE constitui um avanço significativo na integração da inteligência artificial (IA) à administração pública, mas suas implicações éticas e comunicativas demandam uma análise aprofundada. Utilizando aprendizado de máquina para processar dados e gerar instruções processuais, o sistema pode aumentar a eficiência e a precisão dos trabalhos administrativos. No entanto, essa automatização também levanta preocupações sobre a ausência de deliberação humana nos resultados, o que pode comprometer sua legitimidade perante os cidadãos. Essa falta de diálogo humano pode acabar distanciando os valores democráticos defendidos pela Teoria da Ação Comunicativa (TAC), como o consenso e a negociação.

Para mitigar esses riscos e garantir que a ferramenta esteja alinhada aos princípios éticos, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) poderia implementar medidas de controle e supervisão. Auditorias regulares nos algoritmos do Chat-TCE se mostrariam essenciais para identificar e corrigir possíveis vieses, enquanto programas de capacitação ajudariam os servidores públicos a interpretar e questionar os resultados gerados pela IA. Além disso, a criação de canais ativos para o recebimento de feedback dos cidadãos sobre o desempenho do sistema fortaleceria a transparência e o engajamento democrático. Essas práticas

garantiriam que o Chat-TCE se tornasse não apenas uma inovação tecnológica, mas também uma ferramenta que promove e respeita os valores comunicativos e sociais da administração pública.

8. INICIATIVAS PIONEIRAS DO TCE-AM COM INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) se destaca nacionalmente pela implementação do Chat-TCE, uma ferramenta de inteligência artificial projetada para otimizar as instruções processuais. Essa iniciativa reflete o compromisso do Tribunal com a modernização e eficiência administrativa, posicionando-o como um dos pioneiros na adoção de tecnologias avançadas no setor público. O uso do Chat-TCE demonstra uma visão estratégica focada em alcançar maior precisão na análise de dados judiciais, enquanto reduz o tempo e os recursos necessários para realizar tarefas repetitivas.

Ainda assim, o impacto da ferramenta vai além da eficiência operacional, ao abrir espaço para debates sobre como equilibrar a automação com valores democráticos fundamentais, como a transparência e a participação cidadã. Para que o Chat-TCE se transforme em um modelo de automação ética, sua funcionalidade precisa evoluir juntamente com mecanismos que permitam maior interação com os usuários, sejam eles servidores públicos ou cidadãos. Isso pode incluir funcionalidades que expliquem de forma acessível os critérios utilizados pelo sistema para tomar decisões, promovendo um diálogo mais aberto e participativo. Com essas melhorias, o Chat-TCE pode estabelecer novos padrões para a governança pública, alinhando-se às melhores práticas globais enquanto reforça os valores da democracia no Brasil.

9. PERSPECTIVAS PRÁTICAS PARA IMPLEMENTAÇÃO ÉTICA DA IA

Para alinhar a implementação de IA aos princípios da TAC



e às melhores práticas éticas, o TCE-AM pode adotar estratégias práticas baseadas nas referências fornecidas.

Transparência Algorítmica: Inspirado por Casiraghi (2023), o TCE-AM deve desenvolver mecanismos que expliquem os processos decisórios do Chat-TCE. Isso pode incluir painéis interativos que mostram como os dados de entrada são transformados em recomendações, permitindo que servidores públicos e cidadãos compreendam e critiquem os resultados. Essa transparência é essencial para cumprir o ideal de diálogo racional-crítico da TAC (Almeida, 2021).

Inclusão de Perspectivas Diversas: Roche et al. (2022) destacam que a inclusão de vozes diversas na formulação de políticas de IA não apenas promove equidade, mas também melhora a eficácia das soluções. O TCE-AM pode criar comitês consultivos com representantes de diferentes grupos sociais, incluindo comunidades marginalizadas, para supervisionar o desenvolvimento e uso do Chat-TCE. Esses comitês podem garantir que o sistema reflita valores éticos amplos, alinhando-se à visão de Habermas de uma esfera pública inclusiva (Manso et al., 2024).

Planejamento Estratégico Holístico: Muñoz et al. (2023) defendem que o planejamento de iniciativas de IA deve integrar tecnologia, ética e inclusão. O TCE-AM pode adotar um plano estratégico que combine auditorias regulares dos algoritmos do Chat-TCE com programas de capacitação para servidores, ensinando-os a interpretar e questionar os resultados da IA. Além disso, o planejamento deve incluir metas claras para avaliar o impacto social do sistema, garantindo que ele beneficie a sociedade como um todo.

Avaliação Crítica Contínua: Häußler (2021) sugere que as práticas de IA devem ser submetidas a uma análise crítica contínua para identificar tensões éticas. O TCE-AM pode instituir um processo de revisão periódica, envolvendo especialistas em ética e cidadãos, para avaliar se o Chat-TCE está alinhado aos valores democráticos. Essa abordagem reflexiva evita a “colonização do mundo da vida” por sistemas técnicos, um risco destacado por Melo et al. (2016).



Participação Cidadã e Inclusão: A participação cidadã é um pilar central da TAC e essencial para a implementação ética da IA. Plataformas de gestão de ideias, baseadas na Teoria da Sabedoria das Multidões, podem fortalecer a ação comunicativa ao permitir que cidadãos contribuam para a formulação de políticas (Manso et al., 2024). No entanto, como apontado no documento original, essas plataformas frequentemente enfrentam baixa participação e estruturas decisórias fechadas. Para superar essas limitações, o TCE-AM pode integrar o Chat-TCE a uma plataforma pública de consulta, onde cidadãos possam propor melhorias nos processos judiciais e avaliar as saídas do sistema.

Por exemplo, o TCE-AM poderia desenvolver um portal online que combine o Chat-TCE com fóruns de discussão, permitindo que cidadãos comentassem sobre os dados utilizados pela IA e sugerissem ajustes. Essa abordagem, apoiada por Roche et al. (2022), garantiria a inclusão de perspectivas diversas, promovendo um consenso mais amplo e alinhado à TAC. Além disso, campanhas de conscientização pública poderiam incentivar a participação, abordando o desafio da baixa adesão (Manso et al., 2024).

10. ESTUDO DE CASO: IMPLEMENTAÇÃO ÉTICA DO CHAT-TCE

O Chat-TCE representa uma inovação significativa na administração pública, mas sua implementação deve ser cuidadosamente planejada para alinhar-se aos princípios éticos e comunicativos. Atualmente, o sistema utiliza dados de processos julgados para gerar instruções processuais, mas carece de mecanismos robustos para transparência e participação cidadã. Para torná-lo um modelo de implementação ética, o TCE-AM pode adotar as seguintes medidas:

Auditorias Algorítmicas: Realizar auditorias independentes para identificar vieses nos dados do Chat-TCE, garantindo que as decisões não perpetuem desigualdades históricas (Casiraghi, 2023).

Capacitação de Servidores: Oferecer treinamentos para



que os servidores compreendam o funcionamento do Chat-TCE e possam intervir quando necessário, reforçando o papel humano na tomada de decisão (Muñoz et al., 2023).

Envolvimento Comunitário: Criar canais de feedback público, como enquetes e audiências virtuais, para que cidadãos avaliem o desempenho do Chat-TCE e proponham melhorias (Roche et al., 2022).

Documentação Ética: Publicar relatórios regulares sobre os princípios éticos que guiam o Chat-TCE, atendendo à necessidade de avaliação crítica contínua (Häußler, 2021).

Essas medidas alinham o Chat-TCE aos princípios da TAC, garantindo que a IA seja uma ferramenta de apoio ao diálogo democrático, e não um substituto para ele (Vizeu, 2011).

11. CONCLUSÃO

A integração de ferramentas de IA, como o Chat-TCE, na administração pública oferece oportunidades significativas para aumentar a eficiência, mas também apresenta desafios à democracia participativa. A opacidade algorítmica, a redução da participação cidadã e a potencial perpetuação de vieses ameaçam os princípios da Teoria da Ação Comunicativa, que enfatiza o diálogo racional-crítico e a transparência (Almeida, 2021). Esses desafios exigem uma reflexão cuidadosa sobre como a IA pode ser harmonizada com valores democráticos, especialmente em instituições públicas como o TCE-AM.

Para enfrentar esses desafios, o TCE-AM pode liderar pelo exemplo, implementando auditorias algorítmicas, capacitando servidores e promovendo plataformas inclusivas de consulta pública. Essas medidas alinham o Chat-TCE aos ideais da TAC, garantindo que a IA seja uma ferramenta de empoderamento, e não de exclusão. Como pioneiro na adoção de IA, o TCE-AM tem a oportunidade de estabelecer um modelo ético e participativo para a administração pública, reforçando a relevância contemporânea dos escritos de Habermas na era da automação.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, J. A teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas: bases conceituais. São Paulo: [s.n.], 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/9786588503027>.

ALMEIDA, J. Um olhar sobre a construção do conceito de ação comunicativa na “Teoria da Ação Comunicativa”. Sociologias, Porto Alegre, v. 19, n. 44, p. 14-28, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/15174522-019004414>.

ALMEIDA, J.; MENDONÇA, [iniciais do prenome]. [Título do artigo ou livro]. [Local]: [Editora ou Revista], 2022. Disponível em: [inserir DOI ou URL, se disponível].

ATHAYDE, A. L. M. et al. Existe falta de consenso quanto à teoria do consenso? A teoria da ação comunicativa de Habermas contextualizada na administração pública. Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 164–178, mar. 2022. Disponível em: [inserir DOI ou URL, se disponível].

CASIRAGHI, L. Anything new under the sun? Insights from a history of institutionalized AI ethics. Ethics and Information Technology, [s.l.], v. 25, n.2, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10676-023-09702-0>.

CORRÊA, M. et al. Agrotóxicos, saúde e ambiente: ação estratégica e políticas públicas em territórios do agronegócio. [S.l.: s.n.], v. 24, n. 1, p. 11-27, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v24n1p11-27>.

FREITAS, J. L.; MACADAR, M. A. Ensaio crítico sobre participação eletrônica via teoria da ação comunicativa. Revista Gestão e Tecnologia, [s.l.], v. 19, n. 2, p. 263–281, jun. 2019. Disponível em: <http://revistagt.fpl.edu.br/>.

HÄUSSLER, M. The underlying values of data ethics frameworks: a critical analysis of discourses and power structures. Libri, [s.l.], v. 71, n. 3, p. 237-248, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1515/libri-2021-0095>.

LIBANORE, M. et al. Impacto da aplicação do exoesqueleto para redução do risco ergonômico no processo produtivo. Peer Review, [s.l.], v. 3, n. 2, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.53660/prw-2652-4811>.

LUIS, G. G.; ANTONIO, M.; ALMEIDA, B. Teoria da ação comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo. Veritas, Porto Alegre, v. 58, n. 1, p. 151–173, 2013. Disponível em: [inserir DOI ou URL, se disponível].

MANSO, L. et al. Reflexão sobre a assistência de enfermagem às lactantes em vulnerabilidade social à luz da teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas. Revista JRG de Estudos Acadêmicos, [s.l.], v. 7, n. 15, 2024. Disponível em: <https://>



doi.org/10.55892/jrg.v7i15.1384.

MELO, R. et al. Ação comunicativa, direito e enfrentamento da violência. *Temas em Educação e Saúde*, [s.l.], v. 12, n. 0, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.26673/tes.v12i0.9810>.

MELO, R. et al. A interação homem-máquina na psicoterapia. *Prometeica: Revista de Filosofia y Ciencias*, [s.l.], v. 29, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.34024/prometeica.2024.29:16268>.

MONTEIRO MARTINS, T. C.; ZAMBALDE, A. L. A sabedoria das multidões e a esfera pública: a coprodução de soluções para problemas públicos em plataformas de gestão de ideias. *Administração Pública e Gestão Social*, Viçosa, v. 12, n. 3, 2020. Disponível em: [inserir DOI ou URL, se disponível].

MUÑOZ, J. M. et al. Political determinants in the strategic planning formulation of smart initiatives. *Government Information Quarterly*, [s.l.], v. 40, n. 1, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101776>.

OLIVEIRA, S. et al. Inteligência artificial para automação de estimativa de custo em projeto arquitetônico. [S.l.: s.n.], v. 4, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.46421/sbtic.v4i00.2616>.

ROCHE, C. et al. Ethics and diversity in artificial intelligence policies, strategies and initiatives. *AI and Ethics*, [s.l.], v. 2, n. 3, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s43681-022-00218-9>.

SILVA, L. TCE-AM lança ferramenta com tecnologia do Chat-GPT para instruções processuais. [S.l.: s.n.], [2023?]. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?p=67802>. Acesso em: 12 dez. 2023.

VIZEU, F. Ação comunicativa e estudos organizacionais. *RAE: Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 4, p. 11–21, out. 2005. Disponível em: [inserir DOI ou URL, se disponível].

VIZEU, F. Uma aproximação entre liderança transformacional e teoria da ação comunicativa. *RAM: Revista de Administração Mackenzie*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 45–67, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s1678-69712011000100003>.



TRANSPARÊNCIA E ACESSIBILIDADE DIGITAL: UMA ANÁLISE JURÍDICA E SOCIAL NO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO.

Cecília Victória da Silva Nascimento¹
Thana Esashika Bezerra²
Nelson Cavalcante Campos Junior³

RESUMO

Este estudo examina a convergência entre os princípios da transparência pública e da acessibilidade digital no serviço público brasileiro. Parte da premissa de que o acesso à informação é um direito fundamental, cuja concretização requer meios acessíveis a toda a população, com atenção especial às pessoas com deficiência. Fundamentado na Constituição Federal de 1988, na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e na Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015), o trabalho analisa a utilização de ferramentas tecnológicas, as dificuldades na implementação de portais acessíveis e a responsabilidade do Estado na promoção da inclusão digital. A pesquisa é de natureza qualitativa, com abordagem exploratória e descritiva, pautada em análise jurídico-documental. Adota-se como método de abordagem o dedutivo, partindo da análise dos fundamentos constitucionais e legais, notadamente a Constituição Federal, Lei de Acesso à Informação e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, para compreender a inter-relação entre os princípios da transparência pública e da acessibilidade digital no serviço público. Conclui-se que a ausência de acessibilidade compromete o exercício da cidadania digital, exigindo políticas públicas e investimentos que integrem a inclusão como pilar da transparência governamental.

Palavras-chave: Acessibilidade digital; Serviço público; Responsabilidade do Estado; Direito à informação; Inclusão social.

1 Bacharela do curso de Direito, na Universidade Paulista (UNIP), em Manaus/AM; e-mail: ceciliavictoriasn@gmail.com.

2 Doutora em biotecnologia; Pós Graduada em 'Plantas Medicinais: Manejo, uso e processamento'; Bacharela no curso de Engenharia Florestal; e Bacharela no Curso de Direito na universidade Fametro, em Manaus/AM; e-mail: thana.bezerra@esbam.edu.br.

3 Acadêmico (graduando) do curso de Direito na Escola Superior Batista do Amazonas (ESBAM); e-mail: nelson.junnyor@hotmail.com.



ABSTRACT

This study explores the intersection between the principles of public transparency and digital accessibility within the Brazilian public service. It is based on the premise that access to information is a fundamental right, which must be ensured through accessible means for the entire population, especially people with disabilities. Grounded in the 1988 Federal Constitution, the Access to Information Law (Law No. 12,527/2011), and the Brazilian Law of Inclusion (Law No. 13,146/2015), the research analyzes the use of technological tools, the challenges in implementing accessible portals, and the State's responsibility in promoting digital inclusion. The study adopts a qualitative, exploratory, and descriptive approach through legal-documentary analysis, using a deductive method to examine constitutional and legal foundations. The findings indicate that the lack of accessibility undermines digital citizenship, highlighting the need for public policies and investments that integrate inclusion as a cornerstone of governmental transparency.

Keywords: Digital accessibility; Public service; State responsibility; Right to information; Social inclusion.

INTRODUÇÃO

A transformação digital alterou profundamente as formas de relacionamento entre o Estado e os cidadãos, especialmente no que concerne à prestação de serviços públicos e à disponibilização de informações institucionais. A informatização da administração pública tem sido celebrada como um avanço, por trazer benefícios como agilidade, redução de custos e ampliação da transparência. Contudo, esses benefícios só se concretizam plenamente quando acompanhados por uma preocupação efetiva com a inclusão e a acessibilidade.

A transparência, elemento essencial da governança democrática, demanda ultrapassa a simples divulgação de dados governamentais. É imprescindível que tais informações sejam

apresentadas de maneira acessível e compreensível para todos os cidadãos, inclusive aqueles com deficiência. Nesse sentido, a acessibilidade digital assume papel fundamental, sendo um dever legal do Estado, especialmente após o advento da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015), que impõe obrigações claras quanto à eliminação de barreiras tecnológicas e à adoção do desenho universal.

Este artigo propõe-se a analisar o ponto de encontro entre os princípios da transparência e da acessibilidade digital no âmbito dos serviços públicos digitais. Sob uma perspectiva jurídico-social, com ênfase no estudo dogmático e normativo, busca-se compreender como a ausência de acessibilidade compromete a efetivação do direito à informação, agravando desigualdades sociais e limitando o exercício da cidadania digital por pessoas com deficiência. Ao final, o estudo aponta a necessidade de políticas públicas estruturadas e comprometidas com a inclusão como base da transparência pública.

2. RESPONSABILIDADE ESTATAL PELA ACESSIBILIDADE: DIREITOS E DESAFIOS

A responsabilidade estatal diante da coletividade social é um dos pilares centrais da organização jurídica e política de um Estado Democrático de Direito. No contexto da acessibilidade, essa responsabilidade adquire contornos ainda mais relevantes, pois envolve o compromisso com a inclusão de grupos historicamente marginalizados, como as pessoas com deficiência.

A função do Estado contemporâneo não se restringe à produção normativa ou à manutenção da ordem; seu papel é também o de promotor de justiça social e garantidor dos direitos fundamentais. Conforme destaca Norberto Bobbio (1986)⁴, a legitimidade estatal está vinculada à efetivação concreta dos direitos humanos. Hannah Arendt (1958)⁵, por sua vez, salienta

4 BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. São Paulo: Editora Campus, 1986. Obra clássica que analisa a trajetória e efetivação dos direitos humanos como condição para a legitimidade do Estado democrático.

5 ARENDT, Hannah. *The Human Condition*. Chicago: University of Chicago Press, 1958. A autora argumenta que a ação política e a participação ativa na esfera pública são essenciais para a democracia real.



que a ação política exige não só estruturas institucionais, mas também a participação ativa da sociedade civil, num processo de corresponsabilidade democrática.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou uma ampla gama de deveres do Estado voltados à dignidade da pessoa humana e à promoção do bem-estar coletivo. Tais deveres incluem:

a) Efetivação dos direitos fundamentais (arts. 5º e 6º): o Estado deve garantir o exercício pleno dos direitos à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade;

b) Promoção da equidade social e regional (arts. 170 a 193): com políticas públicas que reduzam disparidades estruturais;

c) Acesso universal à educação e à cultura (arts. 205 a 216): incluindo mecanismos de inclusão e adaptação para pessoas com deficiência;

d) Direito à saúde pública integral e igualitária (arts. 196 a 200): respeitando as especificidades de cada cidadão;

e) Segurança e proteção à integridade física (arts. 144 a 149): o Estado tem o dever de garantir a segurança pública, protegendo o direito à vida e à integridade física dos cidadãos;

f) Preservação do meio ambiente acessível e sustentável (art. 225): o Estado deve proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, assegurando a preservação dos recursos naturais para as gerações presentes e futuras, conforme previsto nos artigos 225 e seguintes;

g) Proteção dos Direitos Sociais (art. 6º, 7º, 193 e 194): os direitos sociais dos trabalhadores, como o direito ao trabalho digno, à previdência social, ao salário mínimo, à proteção contra desemprego e à assistência social devem ser assegurados;

h) Administração pública e princípios (art. 37): o Estado tem o dever de assegurar uma administração pública exemplar que precisa ser eficiente, transparente e servir unicamente ao interesse público. Para isso, deve sempre seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A acessibilidade digital insere-se nesse conjunto de obrigações constitucionais, ao garantir condições equitativas de

acesso aos serviços e informações públicas. Amartya Sen (1999)⁶ defende que a justiça social exige não apenas igualdade formal, mas também a remoção de obstáculos práticos que inviabilizem o acesso real a oportunidades — perspectiva que encontra eco na ideia de acessibilidade como fator estruturante da cidadania.

Do ponto de vista da participação popular, autores como Putnam (1993)⁷ e Huntington (1968)⁸ enfatizam o papel das redes sociais de confiança e da cooperação entre cidadãos como fatores que fortalecem as instituições e ampliam a eficácia das políticas públicas. Assim, o envolvimento da sociedade civil na formulação, fiscalização e melhoria de serviços acessíveis é essencial para consolidar uma governança inclusiva e transparente.

Além disso, a Constituição Federal trata da acessibilidade sob o enfoque da responsabilidade social do Estado, que deve assegurar o exercício pleno dos direitos, independentemente das limitações físicas, sensoriais ou intelectuais dos indivíduos. Entre os princípios e dispositivos que sustentam essa obrigação, destacam-se:

a) Princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III): fundamento do ordenamento jurídico nacional, exige que o Estado promova condições materiais de vida dignas;

b) Princípio da igualdade (art. 5º): obriga a eliminação de barreiras físicas, digitais e sociais que impeçam o acesso de pessoas com deficiência aos direitos constitucionais;

c) Direito à saúde, à educação e ao trabalho digno (arts. 6º, 7º, 196, 205): com adaptações necessárias à inclusão;

d) Acessibilidade como direito ambiental e urbano (art. 225): demandando medidas que favoreçam o uso equitativo de espaços e plataformas.

Portanto, a responsabilidade estatal no campo da acessibilidade transcende a formalidade legal, exigindo atuação proativa na construção de uma sociedade efetivamente inclusiva,

6 SEN, Amartya. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999. Sen defende que o desenvolvimento deve ser medido pela ampliação das liberdades individuais, incluindo o acesso real a oportunidades.

7 PUTNAM, Robert D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993. Putnam demonstra que redes de confiança e capital social fortalecem instituições e resultam em governos mais eficazes e participativos.

8 HUNTINGTON, Samuel P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968. Huntington destaca a importância da estabilidade institucional para garantir inclusão e participação política em sociedades em transformação.



em que a cidadania digital seja assegurada para todos.

2.1. A LEI BRASILEIRA DE INCLUSÃO: FUNDAMENTOS E DESDOBRAMENTOS

A Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência, constitui um marco legal na consolidação de direitos voltados à inclusão plena de pessoas com deficiência no Brasil. Inspirada na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência da ONU, essa norma reafirma a dignidade humana como princípio norteador, promovendo a igualdade de oportunidades e combatendo todas as formas de discriminação⁹.

O Estatuto estabelece diretrizes para a construção de uma sociedade acessível em múltiplas dimensões, incluindo o espaço físico, os meios de transporte, a comunicação, os serviços públicos e, especialmente, os ambientes digitais. Ao atribuir caráter obrigatório à acessibilidade, a legislação impõe ao Estado e à iniciativa privada o dever de adequar suas estruturas e plataformas à diversidade humana¹⁰.

Entre os principais avanços da Lei Brasileira de Inclusão, destacam-se:

1. Acessibilidade universal: A norma determina a eliminação de barreiras que dificultem o acesso de pessoas com deficiência a ambientes físicos e digitais, abrangendo desde edifícios públicos até páginas eletrônicas de órgãos governamentais;

2. Reconhecimento da capacidade civil: A legislação assegura às pessoas com deficiência o direito de tomar decisões sobre sua própria vida, com apoio quando necessário, respeitando-se sua autonomia e vontade;

3. Inclusão educacional: Garante o acesso à educação em todos os níveis de ensino, promovendo adaptações pedagógicas

9 BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. A LBI representa o principal avanço legislativo nacional no campo dos direitos das pessoas com deficiência, incorporando os princípios da Convenção da ONU ao ordenamento jurídico brasileiro.

10 FILHO, Romeu Kazumi Sassaki. A nova lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência: comentários à Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Comentários detalhados sobre a LBI, com ênfase nos dispositivos voltados à remoção de barreiras sociais, urbanísticas e tecnológicas.

e estruturais em instituições de ensino regulares;

4. Direitos no trabalho: Estimula a inclusão profissional por meio de políticas de empregabilidade, cotas, ambientes adaptados e proteção contra o preconceito;

5. Acesso à saúde e à assistência social: Prevê atendimento especializado, reabilitação e oferta de tecnologias assistivas como forma de promoção do bem-estar e da autonomia.

Ao regulamentar a acessibilidade como obrigação legal e não como uma simples recomendação técnica, a Lei nº 13.146/2015 inaugura um novo paradigma de inclusão, no qual a deficiência deixa de ser tratada apenas como limitação individual e passa a ser compreendida também como resultado da interação com barreiras sociais e tecnológicas¹¹. Isso inclui, necessariamente, a acessibilidade digital — fundamental para a cidadania em uma sociedade cada vez mais informatizada.

A atuação do Estado nesse cenário não se resume à fiscalização. Exige-se planejamento, investimento e implementação de medidas concretas, com foco na criação de serviços públicos digitais que sejam acessíveis a todos. A omissão nesse aspecto implica violação direta dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição e pelo próprio Estatuto.

Assim, a Lei Brasileira de Inclusão consolida-se como instrumento essencial para promover uma sociedade mais justa e igualitária, na qual a acessibilidade digital é entendida não como um diferencial, mas como um direito inalienável de todo cidadão.

3. ACESSIBILIDADE DIGITAL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E IMPLICAÇÕES LEGAIS

A acessibilidade digital é um componente essencial para a efetivação dos direitos fundamentais na sociedade contemporânea, especialmente diante da crescente digitalização dos serviços públicos e privados. Nesse contexto, o acesso pleno e equitativo

¹¹ SILVA, J. Direitos das Pessoas com Deficiência. Porto Alegre: Fabris, 2020. O autor reforça a mudança de paradigma trazida pela LBI, que passa a considerar a deficiência como resultado das interações com o meio ambiente e não apenas como uma limitação pessoal.



aos recursos disponíveis na internet representa uma extensão natural do direito à informação, à cultura e à cidadania.

Sob a perspectiva jurídica, a acessibilidade digital encontra respaldo em uma série de normas constitucionais, legais e infralegais. A Constituição Federal de 1988 estabelece, como princípios fundamentais da República, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e a igualdade de todos perante a lei (art. 5º). Tais dispositivos impõem ao Estado o dever de eliminar barreiras que impeçam o exercício pleno dos direitos por parte de qualquer cidadão, inclusive no ambiente digital. Segundo Pinto (2019)¹², “a acessibilidade digital é essencial para garantir a participação plena e efetiva das pessoas com deficiência na sociedade digital”. Esta perspectiva reflete a percepção de que a acessibilidade não é apenas uma questão de conveniência, mas um direito fundamental (Silva, 2020)¹³.

A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146/2015) reforça esse entendimento ao definir acessibilidade como condição essencial para o exercício dos direitos e liberdades fundamentais. Em seu artigo 63, por exemplo, a legislação obriga os sites mantidos por órgãos públicos ou por empresas que prestam serviços à coletividade a disponibilizarem seus conteúdos em formatos acessíveis, de acordo com as normas técnicas nacionais e internacionais¹⁴.

A Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1988)¹⁵ preconiza a igualdade e a não discriminação, pilares para resguardar os direitos das pessoas com deficiência. Nesse contexto, a acessibilidade digital surge como uma extensão do direito à acessibilidade já garantido constitucionalmente, assegurando a todos o mesmo acesso à informação e à cultura (Nascimento, 2018)¹⁶.

No plano teórico, a acessibilidade digital vai além da mera

12 PINTO, R. Acessibilidade digital: uma análise jurídica. In: CONGRESSO NACIONAL DE DIREITO DIGITAL, [s. d.]. O autor discute a acessibilidade digital sob a ótica do direito constitucional e da efetivação dos direitos fundamentais.

13 SILVA, R. Acessibilidade digital: princípios e práticas. [S. l.]: Editora Moderna, 2020. Apresenta os fundamentos jurídicos e práticos da acessibilidade digital como uma obrigação legal e um princípio ético.

14 BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. O artigo 63 estabelece que páginas de internet públicas ou de empresas que prestem serviços essenciais devem obedecer padrões internacionais de acessibilidade.

15 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Documento constitucional que estabelece a igualdade e dignidade como fundamentos do Estado brasileiro.

16 NASCIMENTO, A. Direitos das pessoas com deficiência: acessibilidade digital como extensão do direito à acessibilidade. Revista de Direito Digital, v. 5, n. 2, p. 45-60, 2018. autora defende que a acessibilidade digital é um prolongamento lógico do direito à acessibilidade garantido constitucionalmente.

adaptação tecnológica, englobando também dimensões culturais e sociais. Para que a inclusão digital seja efetiva, é preciso uma abordagem que não se limite à técnica, mas que também incentive uma cultura verdadeiramente inclusiva na criação de conteúdos digitais (Souza, 2017)¹⁷.

Entre essas normas, destacam-se as Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo da Web (WCAG), desenvolvidas pelo World Wide Web Consortium (W3C). As WCAG fornecem critérios técnicos que orientam a construção de páginas digitais que possam ser compreendidas, navegadas e operadas por todas as pessoas, inclusive aquelas com deficiência visual, auditiva, motora ou cognitiva (Santos, 2019)¹⁸.

A acessibilidade digital, portanto, não pode ser tratada como mera conveniência ou valor estético. Trata-se de um dever jurídico e ético, que se insere no marco mais amplo da inclusão social e do respeito aos direitos humanos. Como observam estudiosos da área (Pinto, 2019; Silva, 2020)¹⁹, negar o acesso aos ambientes digitais equivale a restringir o exercício da cidadania em sua dimensão mais moderna.

Apesar dos avanços legais, ainda são evidentes os desafios na aplicação das normas de acessibilidade digital. Fatores como a falta de capacitação técnica, ausência de cultura organizacional inclusiva, e os custos associados à adaptação de sistemas e conteúdos dificultam a efetividade das medidas propostas (Almeida, 2021)²⁰. Nesse cenário, é fundamental que o poder público atue com planejamento e fiscalização, promovendo a conscientização de gestores e servidores quanto às exigências legais e sociais da acessibilidade.

Portanto, garantir a acessibilidade digital é assegurar o exercício pleno da cidadania, especialmente no contexto da transparência pública e do direito à informação. Trata-se de um

17 SOUZA, L. Inclusão digital e acessibilidade: desafios contemporâneos. [S. l.]: Editora Acadêmica, 2017. Enfatiza que a inclusão digital deve se basear em uma cultura de produção de conteúdo digital verdadeiramente inclusivo.

18 SANTOS, J. Implementação de acessibilidade digital segundo as WCAG. [S. l.]: Editora Técnica, 2019. Apresenta as diretrizes do W3C como base técnica obrigatória para a acessibilidade de conteúdos digitais.

19 SILVA, J.; SILVA, R.; PINTO, R. Estudos sobre acessibilidade digital e cidadania. Diversas obras citadas no artigo. Os autores destacam o papel da acessibilidade digital como instrumento de inclusão e condição para a cidadania plena

20 ALMEIDA, F. Acessibilidade digital: desafios e perspectivas. [S. l.]: Editora Jurídica, 2021. Analisa os principais entraves à implementação da acessibilidade digital no setor público e propõe caminhos para sua efetividade.



imperativo jurídico e social, que exige o engajamento contínuo do Estado, da sociedade civil e do setor privado para a construção de uma internet inclusiva e democrática.

3.1. FERRAMENTAS DE ACESSIBILIDADE DIGITAL: INSTRUMENTOS PARA INCLUSÃO

As ferramentas de acessibilidade digital são dispositivos e recursos essenciais para promover a inclusão de pessoas com deficiência nos ambientes virtuais. Tais instrumentos possibilitam a navegação, a compreensão e a interação com conteúdos eletrônicos, assegurando que o direito ao acesso à informação e aos serviços públicos seja exercido de maneira efetiva, conforme preveem as normas legais e as diretrizes internacionais.

A diversidade de deficiências exige soluções variadas e adaptáveis, que atendam às necessidades específicas de cada usuário. Dentre as ferramentas mais relevantes, destacam-se:

1. Leitores de tela: Tecnologias como o NVDA (NonVisual Desktop Access) e o JAWS (Job Access With Speech) convertem o conteúdo textual exibido em tela em áudio ou braille, permitindo a navegação autônoma de pessoas cegas ou com baixa visão. Sites públicos devem ser projetados para funcionar plenamente com esses programas.

A acessibilidade da informação em portais de transparência pública exige compatibilidade com leitores de tela, permitindo o acesso universal (Souza, 2020)²¹.

2. Textos alternativos para imagens: A inserção de descrições breves e objetivas para imagens (alt text) possibilita que leitores de tela informem aos usuários o conteúdo visual. Essa prática é recomendada pelas Diretrizes WCAG e é crucial em portais governamentais que utilizam gráficos, logotipos e infográficos.

É crucial empregar texto alternativo em sites de transparência pública para tornar as informações visuais acessíveis a todos

21 SOUZA, M. Tecnologias Assistivas para Acessibilidade Digital. Florianópolis: UFSC, 2020. O autor descreve detalhadamente o funcionamento de leitores de tela e sua importância para a autonomia de pessoas com deficiência visual no acesso à informação digital.

(Carvalho, 2018)²².

3. Contraste de cores adequado: O uso de cores com contraste suficiente entre o texto e o fundo é fundamental para pessoas com baixa visão ou daltonismo. A conformidade com o contraste mínimo (4.5:1 para textos regulares) facilita a leitura e evita a exclusão visual.

O contraste de cores está inclusa nas práticas mais simples e eficazes para potencializar a acessibilidade visual nos sites (Mendes, 2017)²³.

4. Navegação por teclado: Pessoas com deficiência motora frequentemente dependem de teclados ou dispositivos alternativos para navegar. Por isso, todos os elementos interativos dos sites — como links, botões e formulários — devem ser operáveis sem o uso de mouse.

Um dos princípios essenciais da acessibilidade digital é permitir a navegação exclusiva pelo teclado (Nogueira, 2019)²⁴.

5. Legendas e transcrições para conteúdos audiovisuais: Para garantir o acesso de pessoas surdas ou com deficiência auditiva a vídeos e áudios institucionais, é essencial a disponibilização de legendas sincronizadas e transcrições textuais completas.

As legendas e transcrições são imprescindíveis para que as pessoas com deficiência auditiva possam acessar completamente o conteúdo audiovisual (Ferreira, 2020)²⁵.

Essas ferramentas não apenas ampliam o alcance das informações públicas, mas também atendem ao dever legal imposto à administração pública. No Brasil, o nível de conformidade mais exigido para sites governamentais é o WCAG 2.1 – Nível AA, padrão reconhecido internacionalmente (Lima, 2019)²⁶.

A implementação sistemática dessas soluções contribui

22 CARVALHO, A. *Acessibilidade na Web: Princípios e Práticas*. São Paulo: Novatec, 2018. A obra aborda os fundamentos da acessibilidade na web, destacando a obrigatoriedade do uso de textos alternativos para imagens.

23 MENDES, P. *Acessibilidade Web: Fundamentos e Aplicações*. Porto Alegre: Bookman, 2017. O autor explora critérios técnicos como contraste de cores e seu impacto na leitura e navegação por usuários com deficiência visual.

24 NOGUEIRA, C. *Inclusão Digital e Acessibilidade*. São Paulo: Atlas, 2019. A autora ressalta a necessidade da navegação por teclado para inclusão de pessoas com mobilidade reduzida, apontando diretrizes e práticas de desenvolvimento acessível.

25 FERREIRA, J. *Acessibilidade Digital: Implementação e Desafios*. Rio de Janeiro: LTC, 2020. Aponta a ausência de legendas e transcrições como barreira crítica à acessibilidade e discute sua obrigatoriedade em plataformas institucionais.

26 LIMA, J. *Diretrizes para a Acessibilidade Digital*. Rio de Janeiro: Forense, 2019. O autor analisa os padrões WCAG e sua obrigatoriedade nos sites da administração pública brasileira, com foco no nível AA como exigência mínima legal.



diretamente para o fortalecimento da cidadania digital e da governança inclusiva. Mais do que simples adequações técnicas, elas representam um compromisso concreto com os direitos humanos, a equidade e a democratização do acesso à informação.

4. TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSIBILIDADE DIGITAL

A transparência pública juntamente com a acessibilidade digital são a base para promover a inclusão e a plena cidadania. No Brasil, esses pilares estão diretamente ligados à democratização da informação e ao respeito pelos direitos das pessoas com deficiência. Abaixo, exploramos como transparência e acessibilidade digital se cruzam, com base em referências e decisões judiciais brasileiras.

A transparência pública é a obrigação dos governos de apresentar informações sobre suas ações e decisões de maneira explícita e acessível. A Lei de Acesso à Informação (LAI - Lei nº 12.527/2011) é um marco que assegura o direito ao acesso a dados públicos. Conforme a LAI, o Estado tem o dever de garantir uma gestão transparente da informação, facilitando seu amplo acesso e divulgação (Brasil, 2011)²⁷.

A acessibilidade digital busca garantir que pessoas com deficiência possam interagir com conteúdos online de forma igualitária. A Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI - Lei nº 13.146/2015), ou Estatuto da Pessoa com Deficiência, reforça essa necessidade. O artigo 63 da LBI determina que sites de empresas e órgãos governamentais no Brasil devem assegurar acesso total às suas páginas na internet para pessoas com deficiência, seguindo as melhores práticas e diretrizes internacionais de acessibilidade (Brasil, 2015)²⁸.

A importância da acessibilidade digital em sites de transparência pública tem sido firmemente estabelecida pela

27 BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Conhecida como LAI, a norma estabelece os princípios da transparência ativa e passiva, obrigando órgãos públicos a divulgarem e fornecerem informações.

28 BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. O artigo 63 da LBI exige que os sites da administração pública estejam em conformidade com padrões internacionais de acessibilidade digital.

jurisprudência brasileira. Decisões judiciais reiteram a obrigação do Estado de garantir que as informações públicas sejam acessíveis a todos os cidadãos.

Em um caso marcante, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reafirmou que a acessibilidade é um direito fundamental das pessoas com deficiência, e sua ausência representa uma violação à dignidade humana (STJ, REsp 1.213.492/DF)²⁹.

De modo similar, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) decidiu que a falta de acessibilidade em sites governamentais impede o usufruto integral dos direitos por pessoas com deficiência, impondo ao Estado o encargo de adequação (TRF4, Apelação Cível 5002368-86.2018.4.04.7200)³⁰.

A união da transparência pública com a acessibilidade digital é crucial para que todos os cidadãos possam acessar informações governamentais de maneira justa e inclusiva. A legislação brasileira, respaldada por uma sólida jurisprudência, impõe ao Estado a responsabilidade de garantir que os portais de transparência sejam acessíveis. Como Silva (2020) conclui, “a acessibilidade é um direito inalienável e indispensável para a construção de uma sociedade verdadeiramente inclusiva”³¹.

No Brasil, os sites de transparência pública são vitais para a prestação de contas e para permitir que cidadãos acompanhem a gestão dos recursos públicos. Para que todas as pessoas, incluindo aquelas com deficiência, consigam acessar esses dados, diversas ferramentas de acessibilidade têm sido adotadas. A seguir, exploramos algumas dessas ferramentas e suas referências.

Os sites de transparência pública devem aderir às Diretrizes de Acessibilidade para Conteúdo Web (WCAG), desenvolvidas pela Web Accessibility Initiative (WAI) do World Wide Web Consortium (W3C)³². Essas diretrizes são o padrão internacional amplamente

29 STJ. REsp 1.213.492/DF. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 21 jun. 2016. O julgamento reafirmou a acessibilidade como expressão da dignidade humana e como direito inalienável das pessoas com deficiência.

30 TRF4. Apelação Cível 5002368-86.2018.4.04.7200. Relator: Des. Federal Cândido Alfredo Silva Leal Junior, julgado em 10 dez. 2019. O acórdão determinou que a omissão estatal quanto à acessibilidade em sites oficiais viola o direito à informação e à igualdade de acesso.

31 SILVA, R. Acessibilidade digital: princípios e práticas. Editora Moderna, 2020. O autor sustenta que a acessibilidade deve ser vista como um direito básico e estruturante para a inclusão social no meio digital.

32 W3C. Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1. Disponível em: <https://www.w3.org/WAI/WCAG21/quickref/>. WCAG fornece parâmetros técnicos e funcionais para garantir que conteúdos web sejam acessíveis a pessoas com diversas deficiências.



aceito para criar conteúdo web acessível.

No cenário brasileiro, muitos portais de transparência pública já implementam essas ferramentas. O Portal da Transparência do Governo Federal, por exemplo, segue as diretrizes WCAG e oferece uma gama de recursos para aprimorar sua acessibilidade. Conforme o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), “o portal foi concebido para ser acessível e inclusivo, garantindo que todas as pessoas tenham acesso às informações públicas” (CGU, 2021)³³.

5. DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS ACESSÍVEIS E INCLUSIVAS NO SETOR PÚBLICO.

Embora o arcabouço jurídico brasileiro estabeleça normas claras sobre acessibilidade, a efetivação desses direitos no âmbito digital ainda enfrenta diversos entraves. A distância entre o texto legal e a prática cotidiana da administração pública revela um cenário marcado por desigualdades estruturais, falta de capacitação técnica e escassez de investimentos direcionados à inclusão.

Um dos principais desafios reside na ausência de cultura institucional voltada à acessibilidade. Muitos órgãos públicos ainda tratam o tema como uma obrigação secundária ou meramente formal, sem incorporá-lo como parte integrante da estratégia de gestão e da promoção da cidadania. A acessibilidade digital, nesse contexto, é frequentemente negligenciada ou implementada de maneira fragmentada, sem planejamento contínuo.

Além disso, destaca-se a deficiência na formação de profissionais públicos. Desenvolvedores, designers, gestores e servidores nem sempre estão familiarizados com as diretrizes de acessibilidade ou com o uso de ferramentas adaptativas. A carência de capacitação adequada compromete a qualidade das soluções implementadas, resultando em portais e sistemas que, embora

33 CGU. Portal da Transparência: Diretrizes de Acessibilidade. Brasília, 2021. Documento oficial da Controladoria-Geral da União que apresenta as diretrizes de acessibilidade adotadas no portal do Governo Federal.

digitalizados, não atendem de forma equitativa a todos os usuários.

Outro obstáculo recorrente refere-se aos limites orçamentários e à ausência de prioridade política. Projetos de acessibilidade, principalmente no campo digital, muitas vezes são deixados em segundo plano diante de outras demandas administrativas. No entanto, a falta de investimento compromete não apenas a inclusão, mas também a eficiência e a transparência do serviço público, agravando desigualdades sociais já existentes³⁴.

Há ainda a questão da fiscalização e da responsabilização. Apesar das leis em vigor, o controle sobre o cumprimento das exigências de acessibilidade digital ainda é limitado, tanto por parte dos órgãos de controle interno quanto do sistema de justiça. A ausência de mecanismos efetivos de monitoramento contribui para a permanência de práticas excludentes.

Para superar esses desafios, é necessário adotar uma abordagem multidimensional e intersetorial, que envolva:

- a) Planejamento estratégico com metas específicas de inclusão digital;
- b) Capacitação continuada dos agentes públicos;
- c) Participação ativa da sociedade civil;
- d) A integração de políticas públicas de acessibilidade com iniciativas de transformação digital.

A construção de um ambiente institucional acessível passa, portanto, pela mudança de paradigma. A acessibilidade não deve ser vista como custo ou obstáculo técnico, mas como expressão do compromisso do Estado com a cidadania, a equidade e os direitos fundamentais, especialmente no contexto da transformação digital da administração pública³⁵.

34 ALMEIDA, F. Acessibilidade digital: desafios e perspectivas. Editora Jurídica, 2021. O autor examina as dificuldades enfrentadas pelos órgãos públicos na aplicação prática das normas de acessibilidade, destacando questões orçamentárias e estruturais.

35 SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. de. Direitos constitucionais e seus múltiplos significados: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho. Belo Horizonte: Fórum, 2014. coletânea destaca a responsabilidade constitucional do Estado na promoção de políticas públicas inclusivas e defende a efetivação dos direitos fundamentais sob uma ótica democrática e pluralista.



6. O CONTROLE DA ACESSIBILIDADE DIGITAL NA GESTÃO PÚBLICA: O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

A acessibilidade digital é um pilar cada vez mais essencial para uma gestão pública verdadeiramente inclusiva. Nesse cenário, o Tribunal de Contas (TC) e o Ministério Público de Contas (MPC) emergem como guardiões cruciais da conformidade e da boa aplicação dos recursos públicos, garantindo que os serviços digitais do Estado cheguem a todos os cidadãos, sem barreiras.

Os Tribunais de Contas, em sua missão fiscalizatória e de controle externo, desempenham um papel multifacetado na promoção da acessibilidade digital:

1. Auditoria e Fiscalização Rigorosas: Os TCs avaliam minuciosamente se os órgãos e entidades públicas estão em conformidade com as leis e normas de acessibilidade digital. Isso inclui a verificação de portais, aplicativos e serviços online, assegurando que sejam compatíveis com tecnologias assistivas, ofereçam recursos como legendas e audiodescrição, e atendam às necessidades de pessoas com deficiência.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, já realizou extensas fiscalizações nesse campo, em 2024 realizou um levantamento de 367 órgãos federais para “avaliar a acessibilidade digital nos portais, aplicativos móveis e serviços públicos digitais oferecidos.”³⁶

2. Emissão de Recomendações e Orientações Estratégicas: Para além da fiscalização, os Tribunais de Contas atuam proativamente, publicando guias, manuais e notas recomendatórias. Esses documentos servem de apoio aos gestores públicos, auxiliando-os na implementação das melhores práticas de acessibilidade digital e na correção de falhas identificadas.

3. Aplicação de Sanções e Determinação de Correções:

36 TCU. Fiscalização avalia acessibilidade digital em mais de 300 órgãos federais – Notícias | Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/fiscalizacao-avalia-acessibilidade-digital-em-mais-de-300-orgaos-federais>. Levantamento de 2024 promovido pelo TCU que diagnosticou o grau de acessibilidade digital nos serviços públicos digitais federais.

Em casos de descumprimento das normas de acessibilidade, os Tribunais de Contas não hesitam em aplicar multas e outras penalidades aos gestores responsáveis. Mais importante, eles determinam as correções necessárias para que as plataformas e serviços se tornem efetivamente acessíveis.

4. **Indução de Políticas Públicas Inclusivas:** As auditorias e relatórios dos Tribunais de Contas são ferramentas poderosas para identificar lacunas nas políticas públicas de acessibilidade digital. A partir dessas análises, os Tribunais podem propor melhorias significativas, contribuindo para uma administração mais equitativa e acessível. Iniciativas como o projeto “Ano da Pessoa com Deficiência no Controle Externo Brasileiro” do TCU reforçam esse compromisso³⁷.

5. **Monitoramento de Convênios e Contratos:** A fiscalização estende-se também a contratos e convênios, garantindo que os produtos e serviços adquiridos ou desenvolvidos para o setor público já contemplem a acessibilidade digital desde sua concepção.

O Ministério Público de Contas (MPC) opera com independência junto aos Tribunais de Contas, atuando como o zelador da lei e da correta aplicação dos recursos públicos. Sua contribuição para a acessibilidade digital é vital:

1. **Proposição de Ações e Representações:** O MPC tem a prerrogativa de instaurar processos e representar perante o Tribunal de Contas sempre que identificar irregularidades no cumprimento das normas de acessibilidade digital por parte de gestores públicos.

2. **Emissão de Pareceres Jurídicos Qualificados:** Em todos os processos que tramitam nos Tribunais de Contas relacionados à acessibilidade, o MPC emite pareceres jurídicos, analisando a conformidade dos atos administrativos com a legislação pertinente.

3. **Defesa Incondicional do Interesse Público:** O Ministério Público de Contas atua na defesa dos direitos das

37 TCU. Acessibilidade | Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/acessibilidade> Página oficial dedicada às ações do TCU voltadas à promoção da acessibilidade digital, incluindo projetos institucionais estratégicos.



pessoas com deficiência, buscando assegurar que elas tenham acesso pleno e irrestrito aos serviços e informações digitais oferecidos pelo Estado.

4. **Acompanhamento Estratégico de Auditorias:**

Os membros do MPC participam ativamente e acompanham as auditorias realizadas pelos Tribunais de Contas na área de acessibilidade digital, contribuindo com sua expertise jurídica e fiscalizatória para um controle mais robusto.

5. **Promoção da Conscientização e Boas Práticas:**

Muitos Ministérios Públicos de Contas lideram iniciativas de conscientização sobre a importância da acessibilidade digital, modernizando seus próprios portais com recursos inclusivos e participando ativamente em eventos e comitês técnicos dedicados ao tema.

O Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas (MPC/AM) dispõe o seguinte tema:

Por isto, este Ministério Público de Contas visa à garantia desse direito a todas as pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida, de forma que seja garantido o pleno acesso às vias e aos espaços públicos, ao mobiliário urbano, à construção e à reforma de edifícios e aos meios de transporte e de **comunicação**³⁸.

Em síntese, a sinergia entre o Tribunal de Contas e o Ministério Público de Contas é indispensável para transformar a acessibilidade digital de um mero preceito legal em uma realidade concreta na gestão pública, garantindo que a inclusão e a igualdade de acesso sejam alcançadas por todos os cidadãos.

7. ANÁLISE E DISCUSSÃO

O conteúdo apresentado oferece uma reflexão abrangente sobre a responsabilidade do Estado na promoção da acessibilidade, tanto física quanto digital, fundamentada na Constituição Federal

38 MPC-AM. Acessibilidade – Ministério Público de Contas do Amazonas. Disponível em: <https://mpc.am.gov.br/mpc-acessibilidade/>. Trecho da declaração oficial do MPC/AM que evidencia seu compromisso com a acessibilidade ampla, incluindo a digital e informa sobre a atuação do MPC/AM na promoção da acessibilidade física e digital como direito de cidadania.

de 1988 e na Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015)³⁹. Inicialmente, destaca-se que a acessibilidade não é um favor, mas um direito fundamental, diretamente vinculado aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e da igualdade (art. 5º)⁴⁰, que norteiam todo o ordenamento jurídico brasileiro.

A análise dos teóricos como Bobbio (1986)⁴¹ e Arendt (1958)⁴² reforça a ideia de que a legitimidade do Estado decorre da proteção dos direitos fundamentais e da promoção do bem comum. Essa concepção transcende o mero cumprimento de leis, exigindo a implementação de políticas públicas efetivas, capazes de reduzir desigualdades e assegurar oportunidades reais de participação social para todos, especialmente para pessoas com deficiência.

A Lei Brasileira de Inclusão surge como instrumento central nessa missão, pois obriga o poder público e a iniciativa privada a adotar práticas que eliminem barreiras físicas, comunicacionais e tecnológicas⁴³. No entanto, o desafio vai além da norma escrita. A efetividade dessa legislação depende da articulação entre Estado, sociedade civil e setor privado, exigindo uma cultura de inclusão, conforme argumenta Putnam (1993)⁴⁴ sobre o papel do capital social.

No ambiente digital, a acessibilidade se torna ainda mais urgente. A exclusão digital representa uma nova forma de segregação, que afeta o acesso à informação, à transparência pública e aos serviços governamentais. As diretrizes internacionais, como as WCAG⁴⁵, e as exigências da Lei de Acesso à Informação

39 BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Estabelece os direitos das pessoas com deficiência, obrigando o poder público e a iniciativa privada a remover barreiras e promover acessibilidade em todas as esferas.

40 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Documento fundamental que assegura a dignidade e a igualdade como fundamentos da República, conferindo força normativa à promoção da acessibilidade.

41 BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. São Paulo: Editora Campus, 1986. Obra que destaca a efetivação dos direitos humanos como condição para a legitimidade do Estado moderno.

42 ARENDT, Hannah. The Human Condition. Chicago: University of Chicago Press, 1958. A autora enfatiza a importância da participação pública e da ação política como componentes centrais da cidadania democrática.

43 FILHO, Romeu Kazumi Sassaki. A nova lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência: comentários à Lei nº 13.146. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. Obra que interpreta e detalha os dispositivos da LBI, com foco na eliminação de barreiras.

44 PUTNAM, Robert D. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press, 1993. O autor desenvolve a teoria do capital social, defendendo que redes de cooperação fortalecem a democracia e a participação cidadã.

45 W3C. Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1. Disponível em: <https://www.w3.org/WAI/WCAG21/quickref/>. Diretrizes técnicas reconhecidas mundialmente para garantir acessibilidade em conteúdos digitais.



(Lei nº 12.527/2011)⁴⁶ são fundamentais para garantir que portais públicos sejam acessíveis a todos, sem exceção.

A discussão revela, portanto, que a responsabilidade do Estado vai além do cumprimento formal das leis. É imperativo garantir condições estruturais, tecnológicas e sociais que promovam a participação plena e igualitária dos cidadãos. A ausência de acessibilidade não é apenas uma falha administrativa, mas uma violação dos direitos humanos, como tem sido reconhecido pela jurisprudência nacional⁴⁷.

Por fim, percebe-se que o fortalecimento da acessibilidade, seja física, educacional ou digital, está intrinsecamente ligado à construção de uma sociedade democrática, inclusiva e socialmente justa. O Estado, nesse sentido, não pode se omitir, pois sua omissão compromete diretamente os fundamentos da república e a efetividade dos direitos fundamentais assegurados na Constituição.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise conduzida neste trabalho evidencia que a transparência no setor público e a acessibilidade digital são conceitos intrinsecamente ligados e inseparáveis no panorama da administração pública contemporânea. Não basta a existência de portais online ou a divulgação de dados, para que o princípio da publicidade seja plenamente atendido, é essencial que essas informações sejam disponibilizadas em formatos que permitam o acesso de todos os cidadãos, em especial as pessoas com deficiência ou com desafios no uso de tecnologias digitais padronizadas.

A Lei Brasileira de Inclusão (LBI) impõe ao Estado a responsabilidade de garantir paridade no acesso à informação. Consequentemente, é um imperativo desenvolver e manter plataformas digitais que obedeçam às normas técnicas de acessibilidade. A omissão nesse dever não apenas fere, mas

46 BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Determina a obrigatoriedade da transparência ativa e passiva na administração pública, incluindo formatos acessíveis.

47 STJ. REsp 1.213.492/DF. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 21 jun. 2016. Decisão que reconhece a acessibilidade como componente essencial da dignidade da pessoa humana e como direito fundamental.

também impede a concretização de direitos fundamentais, como a plena cidadania, a igualdade de oportunidades e o próprio acesso à informação, logo, é necessária a adoção de políticas públicas estruturadas, que contemplem:

- » Planejamento estratégico com metas de inclusão digital;
- » Capacitação continuada de servidores públicos e equipes técnicas;
- » Fomento à produção de conteúdo digital acessível desde a concepção (design universal);
- » Destinação orçamentária específica para acessibilidade;
- » Monitoramento ativo pelos Tribunais de Contas e controle social efetivo.

Tais medidas devem ser acompanhadas de indicadores de desempenho e avaliação de impacto, com o objetivo de comprovar sua efetividade.

Nesse contexto, este artigo propôs-se a analisar o ponto de encontro entre os princípios da transparência e da acessibilidade digital no âmbito dos serviços públicos digitais, destacando que a interseção entre esses valores não se mostrou apenas desejável, mas necessária para a consolidação de uma gestão pública efetivamente inclusiva. Ao investigar como a acessibilidade digital poderia viabilizar o exercício do direito à informação por todos os cidadãos, evidenciou-se que garantir o acesso equitativo aos conteúdos públicos digitais constituiu condição indispensável para que a transparência se realize de forma plena e democrática.

Adicionalmente, destaca-se que há iniciativas institucionais que demonstram, por meio de estudos comparativos, a efetividade do cumprimento dos direitos à transparência e à acessibilidade digital. Um exemplo emblemático foi a fiscalização conduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2024, que avaliou 367 órgãos federais quanto à conformidade de seus portais e serviços digitais com os padrões de acessibilidade. O relatório apontou avanços significativos em diversos órgãos que haviam sido anteriormente notificados, evidenciando a melhoria dos indicadores de acessibilidade digital após a implementação de medidas corretivas. Esses resultados reforçam que o controle externo, quando aliado



a políticas públicas efetivas, pode gerar impactos concretos na ampliação do acesso à informação por todos os cidadãos, inclusive aqueles com deficiência, consolidando o direito à cidadania digital plena.

Em conclusão, a edificação de uma administração pública que seja verdadeiramente democrática e inclusiva transcende a mera aderência formal à legislação. É fundamental que o poder público adote uma abordagem proativa, implementando políticas públicas transversais, destinando recursos para a capacitação técnica e para a infraestrutura digital adaptada. Acima de tudo, é crucial que a acessibilidade seja reconhecida como um componente estruturante para a materialização efetiva da transparência pública. Somente por meio desse compromisso abrangente será possível fomentar uma cidadania digital que abrace a diversidade humana e contribua ativamente para a diminuição das disparidades no acesso aos direitos e serviços públicos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. **Acessibilidade digital: desafios e perspectivas**. Editora Jurídica, 2021.

ARENDT, H. **The Human Condition**. Chicago: University of Chicago Press, 1958.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. São Paulo: Editora Campus, 1986.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988].

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015**. Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm. Acesso em: 4 jul. 2024.

CARVALHO, A. **Acessibilidade na Web: Princípios e Práticas**. São Paulo: Novatec, 2018.



CGU. **Portal da Transparência: Diretrizes de Acessibilidade**. Brasília, 2021.

DE, T. **Acessibilidade** | Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/acessibilidade>. Acesso em: 4 jun. 2025.

DE, T. **Fiscalização avalia acessibilidade digital em mais de 300 órgãos federais** – Notícias | Portal TCU. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/fiscalizacao-avalia-acessibilidade-digital-em-mais-de-300-orgaos-federais>. Acesso em: 11 de abril de 2025.

DURKHEIM, É. **Da Divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1893.

FERREIRA, J. **Acessibilidade Digital: Implementação e Desafios**. Rio de Janeiro: LTC, 2020.

FILHO, S. R. B. **A nova lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência**: comentários à Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

HUNTINGTON, S. P. **Political Order in Changing Societies**. New Haven: Yale University Press, 1968.

LIMA, J. **Diretrizes para a Acessibilidade Digital**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MENDES, P. **Acessibilidade Web: Fundamentos e Aplicações**. Porto Alegre: Bookman, 2017.

MPC Acessibilidade – Ministério Público de Contas do Amazonas. Disponível em: <https://mpc.am.gov.br/mpc-acessibilidade/>. Acesso em: 4 jun. 2025.

NASCIMENTO, A. **Direitos das pessoas com deficiência: acessibilidade digital como extensão do direito à acessibilidade**. Revista de Direito Digital, v. 5, n. 2, p. 45-60, 2018.

NOGUEIRA, C. **Inclusão Digital e Acessibilidade**. São Paulo: Atlas, 2019.

PINTO, R. **Acessibilidade digital: uma análise jurídica**. In: CONGRESSO NACIONAL DE DIREITO DIGITAL, 2019.

PUTNAM, R. D. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

SANTOS, J. **Implementação de acessibilidade digital segundo as WCAG**. Editora Técnica, 2019.

SARMENTO, D.; SOUZA NETO, C. P. de. **Direitos constitucionais e seus múltiplos significados**: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho. Belo Horizonte:



Fórum, 2014.

SEN, A. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SILVA, A. B. **Acessibilidade digital: importância e impacto das ferramentas de acessibilidade**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE TECNOLOGIA E INCLUSÃO

SOCIAL, 2019.

SILVA, J. **Direitos das Pessoas com Deficiência**. Porto Alegre: Fabris, 2020.

SILVA, M.; OLIVEIRA, P. **Acessibilidade digital e decisões judiciais: um estudo de casos**. Revista de Direito Digital, v. 7, n. 1, p. 102-115, 2020.

SILVA, R. **Acessibilidade digital: princípios e práticas**. Editora Moderna, 2020.

SOUZA, L. **Inclusão digital e acessibilidade: desafios contemporâneos**. Editora Acadêmica, 2017.

SOUZA, M. **Tecnologias Assistivas para Acessibilidade Digital**. Florianópolis: UFSC, 2020.

STJ. **REsp 1.213.492/DF**. Relator: Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 21 jun. 2016.

TRF4. **Apelação Cível 5002368-86.2018.4.04.7200**. Relator: Desembargador Federal Cândido Alfredo Silva Leal Junior, julgado em 10 dez. 2019.

W3C. **Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.1**. 2018. Disponível em: <https://www.w3.org/WAI/WCAG21/quickref/>. Acesso em: 06 de maio de 2025



BOAS PRÁTICAS ADOTADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS: MECANISMOS DE IMPACTO E EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Ellen de Moraes e Silva¹
Marcia Elaine Dias Pinheiro de Azevedo²

RESUMO

O presente estudo investiga como as metodologias adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE Amazonas) influenciam a análise das Prestações de Contas (PC) e os impactos dessas abordagens na transparência, eficiência e governança pública. O problema central da pesquisa se refere a compreender a efetividade dessas estratégias no aprimoramento da gestão pública e na responsabilização dos gestores. A pesquisa, de natureza bibliográfica e documental, busca identificar e descrever as práticas adotadas pelo TCE Amazonas, analisando documentos oficiais, como relatórios de auditoria e pareceres técnicos, e fontes externas, como reportagens e publicações. A metodologia inclui a revisão de literatura sobre fiscalização, análise documental e análise de conteúdo, com ênfase na mídia e na percepção pública das ações do TCE Amazonas. Os resultados demonstram que essas abordagens melhoram a transparência, fortalecem a governança e contribuem para o controle social. Além disso, o estudo revelou os mecanismos de impacto adotados pelo TCE Amazonas e sua influência na eficiência da gestão pública. A pesquisa também forneceu recomendações para a melhoria contínua das práticas de fiscalização e auditoria, tanto no Amazonas quanto em outros estados.

Palavras-chave: TCE Amazonas, Prestações de Contas, metodologias de fiscalização, mecanismos de impacto, transparência, eficiência,

¹ Doutora em Saúde Pública - ENSP/Fiocruz -RJ. Mestrado em Segurança Pública, Cidadania e Direitos Humanos - UFAM-AM. Especialista em Gestão de Saúde - UFAM-AM. Assistente Social e acadêmica de Direito

² Doutora em Saúde Pública - ENSP/Fiocruz-RJ. Mestrado em Direito - UCP-RJ, Especialista em Direito Processual Contemporâneo UFRRJ-RJ. Advogada.



governança pública, auditoria.

ABSTRACT

This study investigates how the methodologies adopted by the Court of Auditors of the State of Amazonas (TCE Amazonas) influence the analysis of Financial Reports (FR) and the impact of these approaches on transparency, efficiency, and public governance. The central problem of the research refers to understanding the effectiveness of these strategies in improving public management and holding managers accountable. The research, of a bibliographic and documentary nature, aims to identify and describe the practices adopted by TCE Amazonas, analyzing official documents such as audit reports and technical opinions, as well as external sources such as news articles and publications. The methodology includes a literature review on auditing, documentary analysis, and content analysis, with an emphasis on media and public perception of TCE Amazonas' actions. The results demonstrate that these approaches improve transparency, strengthen governance, and contribute to social control. Furthermore, the study revealed the impact mechanisms adopted by TCE Amazonas and their influence on the efficiency of public management. The research also provided recommendations for the continuous improvement of auditing and oversight practices, both in Amazonas and in other states.

Keywords: TCE Amazonas, Financial Reports, auditing methodologies, impact mechanisms, transparency, efficiency, public governance, auditing.

INTRODUÇÃO

A análise das Prestações de Contas (PC) configura-se como um instrumento essencial no controle das finanças públicas, ao assegurar que os recursos estatais sejam aplicados de maneira legal, transparente, eficiente e responsável. No contexto brasileiro, os Tribunais de Contas exercem papel estratégico nesse processo, atuando como instituições autônomas de fiscalização e controle

externo nas esferas federal, estadual e municipal. Entre suas atribuições, destaca-se a verificação da regularidade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, bem como a promoção de práticas que fortaleçam a boa governança.

No âmbito estadual, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) tem se consolidado como agente fundamental na defesa dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e transparência. Sua atuação torna-se ainda mais relevante em um cenário contemporâneo marcado por crescentes demandas sociais por integridade, accountability e resultados concretos na gestão pública. Contudo, a efetividade desse desempenho está diretamente condicionada à qualidade das metodologias e das práticas de auditoria e fiscalização adotadas pela instituição.

Nesse sentido, a presente pesquisa busca responder à seguinte questão-problema: As boas práticas adotadas pelo TCE-AM têm produzido impactos significativos — positivos ou negativos — na efetividade e no aprimoramento dos mecanismos de impacto e eficiência na gestão pública estadual?

A justificativa do estudo está ancorada na necessidade de compreender os efeitos reais dessas práticas sobre a administração pública, particularmente no que tange à promoção de uma cultura institucional alicerçada na ética, na responsabilidade e na eficiência. A investigação revela-se relevante ao abordar uma temática central da administração pública contemporânea: a aplicação adequada e estratégica dos recursos públicos. Ao analisar a atuação do TCE-AM sob a ótica da inovação, da transparência e do controle social, este estudo também busca oferecer contribuições práticas e teóricas que reforcem os pilares da governança democrática e do aperfeiçoamento das instituições de fiscalização.

Parte-se da hipótese de que a adoção de boas práticas institucionalizadas pelo TCE-AM contribui de maneira significativa para a qualificação dos processos fiscalizatórios, fortalecendo a responsabilização dos gestores, a ampliação do controle social e a eficiência administrativa.



O objetivo geral do estudo consiste em analisar de que modo as boas práticas implementadas pelo TCE-AM influenciam o processo de fiscalização e seus efeitos sobre a transparência, a eficiência e a governança pública. Para alcançar tal finalidade, foram definidos os seguintes objetivos específicos: i) Identificar as principais práticas adotadas pelo TCE-AM, com foco nas metodologias e ferramentas que garantem maior efetividade e transparência na análise das contas públicas; ii) Verificar a replicabilidade dessas práticas em outros Tribunais de Contas brasileiros, considerando os fatores que favorecem seu êxito em diferentes contextos institucionais; iii) Avaliar os impactos concretos dessas ações sobre a qualidade da governança pública, com base na literatura especializada, documentos oficiais, relatórios e pareceres técnicos.

Além de sua contribuição teórica ao campo dos estudos sobre controle externo, auditoria pública e accountability, esta pesquisa apresenta um caráter aplicado, ao propor recomendações que visam o aprimoramento dos procedimentos de fiscalização. Dessa forma, busca-se não apenas qualificar a atuação dos Tribunais de Contas, mas também fortalecer os mecanismos de cidadania ativa e o controle social na administração pública brasileira.

2. METODOLOGIA

Esta investigação adota uma abordagem qualitativa de caráter crítico-interpretativo, com o propósito de compreender, de forma aprofundada, como as boas práticas adotadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) na análise das Prestações de Contas impactam a gestão pública, promovendo – ou não – maior eficiência, transparência e responsabilidade administrativa. A escolha pela abordagem qualitativa se justifica pela complexidade do fenômeno investigado, que envolve dinâmicas institucionais, práticas administrativas e processos de fiscalização que não podem ser apreendidos apenas por métricas quantitativas.

O estudo se ancora em métodos bibliográficos, documentais e analíticos, orientando-se pelas contribuições teóricas de Triviños (1987), Bardin (1977), Bauer e Gaskell (2008), Godoy (1995), Franco

(2008), Gomes (2007) e Minayo (2007), que fundamentam a investigação qualitativa aplicada às ciências sociais e às práticas institucionais.

O primeiro movimento metodológico consistiu em uma revisão bibliográfica crítica, indispensável para situar a pesquisa no campo das discussões contemporâneas sobre controle externo, prestação de contas, governança, accountability, auditoria e boas práticas em Tribunais de Contas. Conforme Triviños (1987), esse processo é essencial para identificar os principais referenciais teóricos e lacunas presentes na produção científica sobre o tema. Com isso, foi possível mapear os conceitos-chave e compreender os paradigmas que orientam a atuação das cortes de contas no Brasil, com foco específico na experiência amazonense.

Na segunda etapa, realizou-se uma análise documental sistemática, conforme a abordagem de Bauer e Gaskell (2008) e Gomes (2007). Foram examinados relatórios, pareceres técnicos, resoluções e publicações institucionais do TCE Amazonas, com o objetivo de identificar práticas consolidadas de fiscalização e mecanismos adotados na análise das Prestações de Contas. Essa etapa teve como foco revelar, com base em dados oficiais, como se dá a operacionalização das boas práticas e de que modo elas contribuem – ou podem contribuir – para uma gestão pública mais transparente e eficiente. A análise documental também permite captar indícios de institucionalização dessas práticas, bem como identificar possíveis limites e contradições em sua aplicação cotidiana.

A terceira fase consistiu na análise de conteúdo (Bardin, 1977; Franco, 2008) dos documentos coletados e de materiais complementares, como reportagens, artigos de opinião, matérias de portais de notícias e revistas especializadas que abordam a atuação do TCE-AM. Essa técnica possibilitou não apenas interpretar os conteúdos explícitos dos textos, mas também desvelar os sentidos subjacentes às narrativas sobre as ações do Tribunal, especialmente no que tange à sua imagem pública, efetividade e legitimidade institucional.

Ao longo do processo analítico, privilegiou-se uma perspectiva



interpretativa e crítica, com base em Godoy (1995) e Minayo (2007), visando ir além da simples descrição dos procedimentos adotados pelo TCE-AM. O objetivo foi compreender como essas práticas fiscalizatórias, quando fundamentadas em princípios de boas práticas e governança, se tornam vetores de transformação institucional e social, impactando diretamente na qualidade da gestão pública.

Assim, a metodologia adotada nesta pesquisa não se limitou à observação dos procedimentos técnicos do Tribunal, mas busca evidenciar os efeitos concretos e simbólicos das boas práticas na consolidação de uma cultura de responsabilidade e eficiência administrativa no Amazonas, com potencial de disseminação para outras realidades federativas. A pesquisa, portanto, alinha-se a uma proposta comprometida com o aprimoramento das instituições públicas, com o fortalecimento das boas práticas e com a defesa de uma administração pública mais ética, transparente e efetiva.

3. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1. O PAPEL CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas brasileiros um papel estratégico no controle externo da administração pública, elevando-os à condição de agentes essenciais para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Sua atuação extrapola a análise legalista dos gastos públicos, abrangendo a indução de boas práticas administrativas, a promoção da transparência e a responsabilização de gestores (TEIXEIRA, 2024).

Embora sejam formalmente órgãos auxiliares do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas gozam de autonomia funcional e administrativa, conforme o artigo 71 da Constituição, o que lhes garante independência para fiscalizar e sancionar a má gestão dos

recursos públicos. Essa independência é reforçada por prerrogativas como a gestão orçamentária própria e o poder normativo interno (BRASIL, 1988).

O conceito de controle na administração pública é multifacetado, conforme destaca Martins Jr. (2002), abrangendo funções de fiscalização, direção e garantia de conformidade. No contexto democrático, o controle ganha contornos republicanos, atuando como instrumento de accountability, justiça fiscal e eficiência administrativa (TEIXEIRA, 2024). Nesse sentido, o modelo de controle horizontal proposto por O'Donnell (1998) torna-se central, ao definir que instituições como Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e Judiciário exercem a fiscalização contínua e juridicamente fundamentada da atuação estatal.

Os Tribunais de Contas representam a face mais estruturada desse controle horizontal. Sua competência para emitir pareceres, aplicar sanções e determinar correções lhes atribui um papel ativo na governança pública, assegurando a observância dos princípios constitucionais do art. 37 — legalidade, moralidade, publicidade, eficiência e impessoalidade (BRASIL, 1988). Como complementa Przeworski (1998), o controle institucional eficaz depende da produção e disseminação de informação qualificada, tarefa que os Tribunais de Contas vêm assumindo com maior protagonismo.

A composição dos colegiados dessas instituições também está prevista na Constituição: dois terços dos conselheiros devem ser indicados pelo Legislativo e um terço pelo Executivo, com a obrigatoriedade de incluir membros oriundos das carreiras técnicas (BRASIL, 1988, art. 73, §2º). No entanto, conforme apontam Teixeira (2024) e Pironti e Keppen (2023), a predominância de critérios político-partidários nas nomeações compromete a imparcialidade das decisões, exigindo avanços na democratização e tecnicidade das indicações.

Nas últimas décadas, uma das principais transformações na atuação dos Tribunais de Contas foi a incorporação das auditorias operacionais. Diferentes das auditorias contábeis tradicionais, essas avaliações consideram a eficácia, a eficiência e a efetividade das políticas públicas (TEIXEIRA, 2024). Trata-se de um avanço



metodológico que aproxima os Tribunais das demandas sociais e fortalece seu papel como agentes de transformação institucional, contribuindo para a cultura da avaliação e do resultado.

Experiências como a do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) ilustram esse novo paradigma. A instituição tem sido reconhecida por adotar práticas inovadoras, como auditorias ambientais, sistemas de integridade institucional, ouvidorias temáticas e plataformas digitais de fiscalização (TCE-AM, 2024). Tais iniciativas demonstram o potencial dos Tribunais de Contas em exercer não apenas o controle técnico, mas também uma atuação pedagógica e cidadã.

Nesse sentido, o uso da tecnologia e da transparência ativa tornou-se um elemento-chave da modernização institucional. Monteiro e Teixeira (2025) destacam que o acesso aberto a dados públicos potencializa a governança democrática e melhora o desempenho institucional. Essa tendência é confirmada por Sanabria e Cintra (2025), que analisam como os portais eletrônicos funcionam como instrumentos eficazes de accountability, ao revelar as “caixas-pretas” da administração pública.

Contudo, os desafios persistem. A desinformação, a fragmentação de políticas públicas (PEREIRA; SARAIVA; PEREIRA, 2025) e o temor dos gestores de incorrerem em sanções injustas — fenômeno conhecido como “apagão das canetas” — ainda limitam o impacto das auditorias. Ramírez-Alujas (2025) argumenta que o controle efetivo exige estruturas flexíveis, abertas e adaptadas às novas dinâmicas sociais e tecnológicas, especialmente na América Latina.

Além disso, os Tribunais de Contas vêm se aproximando da sociedade por meio de ações descentralizadas e mecanismos de escuta qualificada. A criação de ouvidorias específicas, como a Ouvidoria da Mulher, e programas de educação cidadã, como o projeto Ouvidoria Estudantil do TCE-AM, evidenciam o esforço dessas instituições em fortalecer o controle social e incorporar perspectivas de equidade na fiscalização (TCE-AM, 2024; SANTANA et al., 2025).

As práticas de governo aberto e cocriação de políticas

públicas, segundo Romão, Rodrigues e Serafim (2025), também têm moldado uma nova forma de relação entre os Tribunais e os cidadãos. Observatórios, câmaras temáticas e laboratórios de inovação têm sido instrumentos eficazes para aproximar a fiscalização das realidades locais e promover a deliberação coletiva (ROCHA, 2025). Esse modelo participativo amplia a legitimidade institucional e fortalece a cidadania ativa.

A busca por compliance público, segundo Pironti e Keppen (2023), deve ser permanente. Códigos de conduta, comissões de ética e sistemas internos de integridade são essenciais para consolidar práticas fiscalizatórias que respeitem a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e promovam auditorias responsáveis, conforme destaca Rotta (2023).

Em suma, os Tribunais de Contas evoluíram de uma atuação predominantemente formalista para um modelo mais estratégico, orientado por resultados, participação e responsabilidade institucional. Como observa Scacchetti (2025), a boa governança depende da superação da distância entre o discurso normativo e a prática cotidiana da administração pública.

Apesar dos avanços, é necessário consolidar essas mudanças por meio de uma estrutura mais técnica, inclusiva e articulada com as novas demandas sociais. A institucionalização de boas práticas, aliada à valorização da escuta pública e da produção de conhecimento qualificado, constitui o caminho para que os Tribunais de Contas atuem, de fato, como guardiões da ética pública, da eficiência estatal e da democracia.

3.2. BOAS PRÁTICAS EM AUDITORIA GOVERNAMENTAL E FISCALIZAÇÃO PÚBLICA

No cenário contemporâneo da administração pública brasileira, a consolidação de mecanismos voltados à eficiência, à transparência e à integridade na gestão tem sido fortalecida por boas práticas em auditoria governamental e fiscalização. Tais mecanismos não são apenas instrumentos técnicos, mas constituem expressões institucionais do compromisso democrático



com a governança pública, a legalidade dos atos administrativos e a qualidade da aplicação dos recursos (TEIXEIRA, 2024; MARTINS JR., 2002).

A Constituição Federal de 1988 delineou um novo paradigma de administração pública, estruturado pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). Nesse contexto, os Tribunais de Contas assumem papel estratégico ao promoverem não apenas o controle contábil-financeiro, mas também avaliações de desempenho que consideram a efetividade das políticas públicas (LOTT, 2023). A auditoria contemporânea, portanto, transcende a detecção de irregularidades e se firma como prática preventiva, pedagógica e propositiva (BERNARDINO; HUBLER; VIEIRA, 2023).

No campo da gestão pública, observa-se um movimento de transição das auditorias estritamente legais para auditorias operacionais que analisam a eficiência e os resultados das ações governamentais. Essa mudança é essencial diante da crescente complexidade dos contratos públicos, como os de Parcerias Público-Privadas (PPP), que exigem núcleos técnicos especializados e processos fiscalizatórios contínuos (LOTT, 2023).

A governança pública contemporânea exige que a auditoria dialogue com os princípios da administração democrática, o que implica considerar os contextos locais e a escuta ativa da sociedade. Nesse sentido, a participação cidadã, por meio de ouvidorias, canais de denúncia e conselhos sociais, fortalece o controle social e amplia a legitimidade das ações fiscalizatórias (O'DONNELL, 1998; KRAKOWIAK; LIMA, 2025). Como ressaltam Brelàz et al. (2025), o governo aberto é sustentado por transparência ativa, dados acessíveis e accountability, pilares fundamentais para a consolidação da confiança pública.

A dimensão formativa da auditoria pública também tem se destacado nas experiências de escolas de contas e programas de capacitação continuada. Conforme afirmam Bernardino, Hubler e Vieira (2023), o desenvolvimento de competências técnicas e éticas por parte dos auditores contribui para ações mais assertivas e contextualizadas, permitindo que o controle seja exercido com

rigor e sensibilidade social.

Outro elemento relevante diz respeito à incorporação de tecnologias da informação nos processos de fiscalização. A automatização de cruzamentos de dados, a criação de painéis de monitoramento e a integração de sistemas têm potencializado a capacidade analítica dos órgãos de controle, otimizando recursos humanos e financeiros e promovendo maior acessibilidade à informação pública (MONTEIRO; TEIXEIRA, 2025).

O uso de indicadores padronizados e o planejamento estratégico das auditorias, com metas e critérios bem definidos, também vêm se consolidando como boas práticas. Conforme apontam Melo e Paraíso (2023), auditorias em agências de desenvolvimento e políticas econômicas requerem um olhar atento para a eficácia dos incentivos fiscais, a sustentabilidade dos investimentos e a aderência das ações aos princípios da boa governança.

A governança aberta, como reforça MARIANI e BESSA (2025), exige a ampliação dos mecanismos de transparência, mas também o reconhecimento dos desafios impostos pelas relações de poder que permeiam a ação pública. A prática da auditoria deve, portanto, ser crítica e reflexiva, comprometida com a transformação institucional e a redução das desigualdades no acesso às políticas públicas.

No que tange aos marcos legais, destaca-se a necessidade de harmonização entre as diretrizes da Lei de Acesso à Informação (LAI) e da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Como argumenta Rotta (2023), o equilíbrio entre transparência e proteção de dados é central para a construção de um controle responsável, que respeite os direitos fundamentais e contribua para o fortalecimento da confiança institucional.

O fortalecimento do compliance público também aparece como tendência relevante na administração pública. Pironti e Keppen (2023) defendem que códigos de conduta, comissões de ética e mecanismos de controle interno são essenciais para criar ambientes organizacionais mais íntegros, prevenindo riscos e fortalecendo a cultura da legalidade.



Do ponto de vista metodológico, destaca-se a importância da abordagem multidimensional nas auditorias, combinando análise quantitativa, qualitativa e estudo de campo (BAUER, 2008; GOMES, 2007). A triangulação de dados, a escuta de usuários e a contextualização territorial possibilitam diagnósticos mais precisos e intervenções mais efetivas. Como observa Minayo (2007), a pesquisa social aplicada à gestão pública deve ser compreensiva, considerando os sujeitos e suas realidades específicas.

Além disso, experiências como as analisadas por Crantschaninov e Marques (2025), que tratam da construção da Estratégia Nacional de Governo Digital, evidenciam a necessidade de articular planejamento estratégico com participação federativa e social. A modernização administrativa passa, necessariamente, pela adoção de mecanismos que combinem inovação tecnológica e democracia institucional.

Por fim, é importante sublinhar que a adoção de boas práticas em auditoria e fiscalização pública é, em última instância, uma decisão política e institucional. Conforme Martins (1989), a história brasileira de controle público foi marcada por práticas autoritárias, mas o atual modelo democrático exige um controle voltado para o aprimoramento da gestão e a promoção de justiça social. A auditoria deve, assim, assumir um papel transformador, capaz de identificar não apenas erros formais, mas ineficiências estruturais e desigualdades persistentes.

A literatura contemporânea em administração pública e controle reforça que não há um modelo único de auditoria ideal. O que se observa é a necessidade de adaptação às realidades locais, respeitando princípios constitucionais e fortalecendo os vínculos entre Estado e sociedade. Como enfatiza Lima e Craveiro (2025), o governo aberto e a educação política caminham juntos, formando cidadãos mais conscientes e instituições mais responsivas.

Dessa forma, a construção de uma cultura institucional voltada à boa governança, à accountability e ao fortalecimento da democracia depende de auditorias que saibam escutar, interpretar e propor. Auditorias que vão além da técnica e se constituem como instrumentos vivos de transformação da gestão pública.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) tem se destacado nacionalmente pela adoção de diversas boas práticas que fortalecem a fiscalização, a transparência e a eficiência na gestão pública (TCE, 2025). Entre as iniciativas mais relevantes estão a criação da Ouvidoria Estudantil, a implantação de um sistema de integridade e controle institucional, o desenvolvimento de avaliações formativas em ambiente virtual, a implementação de um sistema de geração de energia solar e a realização de auditorias operacionais e ambientais em sistemas públicos de abastecimento de água, apresentadas no quadro 01.

Além dessas ações, o TCE-AM tem desempenhado papel ativo em iniciativas estratégicas como o Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), contribuindo também para a disseminação de suas experiências bem-sucedidas junto a outros tribunais do país. Com reconhecimento nacional por sua atuação inovadora, o TCE-AM consolida-se como uma das instituições públicas mais comprometidas com a modernização do controle externo, o fortalecimento do controle social e a promoção de uma gestão pública ética, sustentável e eficiente (TCE, 2024).

Em levantamento recente realizado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), cinco práticas desenvolvidas pela Corte amazonense foram reconhecidas como modelos de excelência e publicadas em e-book lançado durante o evento “Diálogos da Atricon”, em Brasília. As iniciativas, conduzidas durante a gestão da conselheira Yara Amazônia Lins dos Santos, reafirmam o papel do TCE-AM como referência em inovação institucional e compromisso com os princípios da administração pública (TCE, 2024).

**Quadro 01:** Boas Práticas TCE/AM, Manaus, Brasil (2025)

BOAS PRÁTICAS	DESCRIÇÃO
Implantação do sistema de integridade e controle	Iniciativa da Presidência do TCE-AM que promove a cultura ética entre servidores, com foco na prevenção de fraudes e condutas antiéticas por meio de ações educativas, normativas e estímulo ao comportamento íntegro, alinhando-se às boas práticas de governança e à responsabilidade institucional.
Projeto Ouvidoria Estudantil	Projeto que incentiva a participação de alunos do ensino fundamental no controle social, fortalecendo os grêmios estudantis e promovendo o exercício da cidadania. A iniciativa cria pontes entre o TCE-AM e a juventude, despertando consciência crítica sobre a gestão escolar e o uso de recursos públicos.
Avaliação formativa em ambiente virtual assíncrono	Desenvolvido pela ECP, o projeto utiliza o Google Classroom para oferecer capacitações com avaliações formativas, devolutivas e atividades personalizadas. A iniciativa inova na educação continuada de servidores, promovendo aprendizagem interativa e adaptada a diferentes perfis, com foco na prática e no desenvolvimento profissional.



Implantação do sistema de geração de energia solar	Desde 2021, o TCE-AM utiliza painéis fotovoltaicos em seus prédios, reduzindo custos e impactos ambientais. A ação integra o Planejamento Estratégico da instituição e a Agenda A3P, consolidando o compromisso com a sustentabilidade e servindo de modelo para outros órgãos públicos.
Auditoria Operacional e Ambiental em Sistemas Públicos de Abastecimento de Água do Amazonas.	Realizada em 17 sistemas no Amazonas, a auditoria avaliou eficiência, cobertura e sustentabilidade dos serviços. A prática destaca a atuação técnica do TCE-AM em áreas essenciais, como o acesso à água potável, com foco em impacto social e preservação ambiental.
Ouvidoria da Mulher	Canal pioneiro voltado exclusivamente ao acolhimento de denúncias e demandas relacionadas a mulheres, promovendo escuta ativa, ambiente seguro e atenção humanizada, reforçando o papel do TCE-AM na promoção de direitos e equidade de gênero.
Domicílio Eletrônico de Contas (DEC)	Plataforma que facilita o envio e recebimento de documentos entre o TCE-AM e seus jurisdicionados. A ferramenta garante segurança, agilidade e eficiência nos processos administrativos, modernizando a comunicação institucional e fortalecendo o controle externo.



Programa Blitz TCE	Ação inovadora de inspeções rápidas em órgãos públicos para apuração de denúncias. Além do caráter fiscalizador, tem função pedagógica ao orientar gestores sobre boas práticas administrativas, prevenindo irregularidades e promovendo gestão responsável.
Redes Sociais	Com linguagem simples e acessível, o TCE-AM tem se aproximado da sociedade por meio das redes sociais, promovendo controle social, ampliando a transparência e fortalecendo a participação cidadã na fiscalização da administração pública.

Fonte: Pesquisadoras

4.1. MAPEAMENTO DAS BOAS PRÁTICAS ADOTADAS PELO TCE-AM

A atuação dos Tribunais de Contas no Brasil tem evoluído de forma significativa nas últimas décadas, deslocando-se de uma lógica estritamente burocrática e formalista para uma abordagem mais estratégica, pedagógica e orientada para resultados. No caso do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), essa transformação tem se refletido na adoção de boas práticas inovadoras, as quais foram devidamente registradas, descritas e analisadas em documentos oficiais, relatórios de auditoria, resoluções e publicações institucionais. A identificação e descrição dessas práticas revelam não apenas o esforço institucional em promover a eficiência e a transparência na gestão pública, mas também a consolidação de uma cultura de controle orientada pelo princípio da accountability democrática (ROMÃO; RODRIGUES; SERAFIM, 2025).

Uma das práticas de maior destaque é a implantação do

sistema de integridade e controle institucional, cuja relevância decorre da sua abordagem preventiva e educativa. Essa iniciativa, segundo os relatórios analisados, visa promover uma cultura ética entre os servidores do TCE-AM por meio da normatização de condutas, da difusão de valores institucionais e da realização de ações formativas. A proposta se alinha às diretrizes internacionais de integridade no setor público e busca combater práticas ilícitas por meio da construção de um ambiente organizacional baseado na confiança, na transparência e na responsabilidade. Tal alinhamento segue recomendações presentes em estudos recentes sobre governança, ética e transparência na administração pública (CRANTSCHANINOV; MARQUES, 2025; MONTEIRO; TEIXEIRA, 2025).

Outra ação emblemática registrada em documentos oficiais é o projeto Ouvidoria Estudantil, que representa um esforço singular de aproximação do TCE-AM com a juventude amazonense. Essa prática foi instituída com o objetivo de incentivar a participação de alunos do ensino fundamental no exercício do controle social. Ao envolver os grêmios estudantis em debates sobre a gestão escolar e a aplicação dos recursos públicos, o TCE-AM contribui para a formação de cidadãos conscientes e participativos, ao mesmo tempo em que fortalece os mecanismos de fiscalização da educação básica. Essa estratégia de inserção da juventude no debate público dialoga com a noção de educação política como pilar de fortalecimento da democracia, conforme propõem Lima e Craveiro (2025).

Destaca-se ainda a avaliação formativa em ambiente virtual assíncrono, implementada pela Escola de Contas Públicas (ECP) do TCE-AM. Essa prática, descrita detalhadamente nos relatórios técnicos da instituição, consiste na utilização de plataformas digitais – como o Google Classroom – para promover a capacitação contínua dos servidores públicos. A proposta incorpora metodologias de aprendizagem ativa, avaliações devolutivas e atividades personalizadas, permitindo uma formação mais eficiente, adaptável e centrada na prática profissional. Esse modelo pedagógico inovador encontra respaldo na literatura que defende o



uso de tecnologias digitais como instrumentos de capacitação no setor público, especialmente quando voltados à formação crítica e cidadã (SCACCHETTI, 2025).

O compromisso do TCE-AM com a sustentabilidade também se expressa na implantação de um sistema de geração de energia solar em suas instalações. A adoção dessa prática foi registrada em resoluções internas e integra o Plano Estratégico da instituição, bem como a Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P). Ao investir em painéis fotovoltaicos, o Tribunal não apenas reduz custos operacionais, como também demonstra coerência com os princípios de responsabilidade ambiental. A medida, além de gerar economia, atua como exemplo para outras instituições públicas, mostrando que é possível conciliar eficiência energética, compromisso ambiental e inovação tecnológica (PEREIRA; SARAIVA; PEREIRA, 2025).

Outro ponto alto identificado nos documentos analisados foi a auditoria operacional e ambiental em sistemas públicos de abastecimento de água no Amazonas. Essa prática consistiu na avaliação técnica de 17 sistemas de abastecimento, envolvendo critérios como cobertura, qualidade, eficiência e sustentabilidade. A auditoria evidenciou fragilidades na gestão dos recursos hídricos e propôs medidas corretivas e estruturantes para aprimorar os serviços. Além do impacto direto sobre a população beneficiada, essa iniciativa do TCE-AM reafirma o potencial das auditorias operacionais como ferramentas de transformação social e de qualificação das políticas públicas, como destacado por Rocha (2025) em estudo sobre observatórios municipais.

A criação da Ouvidoria da Mulher figura entre as inovações de destaque institucional, demonstrando sensibilidade do TCE-AM às questões de gênero. Essa unidade foi concebida para acolher denúncias e demandas específicas relacionadas às mulheres, oferecendo um canal de escuta ativa, seguro e humanizado. Ao reconhecer as desigualdades estruturais enfrentadas por mulheres no acesso aos serviços públicos e na vivência de seus direitos, o Tribunal fortalece seu papel enquanto promotor da equidade e defensor dos direitos fundamentais. A literatura atual tem

ênfático a importância de políticas públicas sensíveis ao gênero como estratégias de justiça social e fortalecimento institucional (SANTANA et al., 2025; SILVA et al., 2025).

No campo da modernização administrativa, uma das práticas registradas com grande ênfase é o Domicílio Eletrônico de Contas (DEC), uma plataforma digital desenvolvida para facilitar a comunicação entre o Tribunal e os seus jurisdicionados. Essa ferramenta possibilita o envio e o recebimento de documentos de forma segura, ágil e eficiente, reduzindo a burocracia e acelerando os processos de análise e julgamento. A adoção do DEC demonstra o compromisso da instituição com a inovação tecnológica e com a melhoria da qualidade dos serviços prestados, além de promover economia de recursos e maior celeridade nas rotinas administrativas. Estudos como o de Sanabria e Cintra (2025) destacam o papel dos portais eletrônicos como instrumentos eficazes de accountability.

Outro destaque é o Programa Blitz TCE, uma iniciativa de inspeções rápidas em órgãos públicos estaduais e municipais, voltada para a apuração de denúncias recebidas. Essa ação combina o caráter fiscalizador com uma dimensão pedagógica, uma vez que as equipes do Tribunal atuam também na orientação aos gestores sobre boas práticas administrativas. Os relatórios da instituição destacam que essa metodologia tem sido eficaz para prevenir irregularidades, reforçar a cultura da legalidade e ampliar o alcance das ações de controle. De acordo com Krakowiak e Lima (2025), o monitoramento descentralizado e a ação de observatórios sociais são essenciais para impactar positivamente os gastos públicos e reduzir desvios.

A atuação nas redes sociais também é apontada nos documentos como uma boa prática de aproximação com a sociedade. O TCE-AM investe na produção de conteúdo acessível, com linguagem clara e objetiva, de modo a promover o controle social e fortalecer o vínculo com a cidadania. Essa estratégia contribui para a democratização da informação pública e para a construção de uma imagem institucional pautada pela transparência e pela escuta ativa. Mariani e Bessa (2025) observam que a instrumentalização da ação pública, quando associada a relações



horizontais e participativas, pode revelar assimetrias de poder, mas também oportunidades de coesão e engajamento social.

Além das práticas implementadas, o Tribunal participa ativamente do Marco de Medição de Desempenho dos Tribunais de Contas (MMD-TC), coordenado pela Atricon. Essa ferramenta de avaliação promove a uniformização de critérios de qualidade e a melhoria contínua das atividades de fiscalização. Os relatórios e resoluções do TCE-AM destacam que, por meio do MMD-TC, a instituição tem aprimorado seus processos internos, corrigido fragilidades e ampliado seu grau de conformidade com padrões nacionais e internacionais de excelência em controle externo. Essa busca por qualificação e desempenho está alinhada ao que destacam Brelàz et al. (2025), ao apontarem a coesão entre governança, dados abertos e participação como pilares do modelo de governo aberto.

Em síntese, as práticas de destaque observadas nos documentos oficiais, relatórios e resoluções do TCE Amazonas indicam um esforço sistemático de inovação, institucionalização e aperfeiçoamento contínuo. A ênfase em auditorias operacionais e ambientais, o uso de tecnologias de informação, a valorização da formação permanente, o incentivo à participação social e o compromisso com os direitos humanos e com a sustentabilidade apontam para um modelo de controle externo orientado por valores republicanos e democráticos (RAMÍREZ-ALUJAS, 2025).

Mais do que procedimentos técnicos, as boas práticas identificadas representam escolhas institucionais e políticas em favor de uma administração pública mais ética, transparente e eficiente. Elas revelam um Tribunal de Contas que se posiciona como parceiro da sociedade na busca por melhores serviços públicos, que reconhece a importância do diálogo com os cidadãos e que atua de forma preventiva, propositiva e inovadora.

A experiência do TCE-AM oferece um repertório valioso de práticas que podem ser replicadas e adaptadas por outras instituições de controle do país. Sua trajetória demonstra que é possível, mesmo diante de desafios estruturais e conjunturais, construir um modelo de fiscalização comprometido com a transformação social.

4.2 EFEITOS DAS BOAS PRÁTICAS NA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL

A literatura contemporânea evidencia que a adoção de boas práticas na administração pública estadual não se restringe a ações pontuais ou inovações isoladas, mas representa uma reconfiguração do modo de agir do Estado, orientada por valores como integridade, legalidade, eficiência, equidade e inovação. Como destacam Brelàz et al. (2025), a governança pública moderna requer o desenvolvimento de instrumentos que promovam a transparência ativa, o uso de dados abertos e a participação cidadã, elementos que, juntos, contribuem para a construção de um novo modelo de relacionamento entre governo e sociedade. Esses princípios vêm sendo materializados por meio de políticas e programas que articulam planejamento estratégico, avaliação de desempenho, redes de cooperação e mecanismos de escuta ativa.

Um dos principais efeitos das boas práticas na gestão estadual é o fortalecimento da transparência como fundamento da accountability democrática. O uso de portais eletrônicos, painéis de controle e sistemas de informação pública tem ampliado o acesso da população aos dados governamentais, permitindo maior controle social e visibilidade das ações estatais. Sanabria e Cintra (2025) argumentam que os portais eletrônicos funcionam como instrumentos de abertura da “caixa-preta” da administração pública, ao fornecerem dados de forma inteligível e atualizada, contribuindo para a redução de assimetrias informacionais e o combate à opacidade administrativa. Esses mecanismos não apenas inibem práticas de corrupção e ineficiência, mas também fortalecem o capital democrático das instituições públicas.

Além disso, os efeitos das boas práticas se expressam na transformação da cultura organizacional dos órgãos públicos estaduais. A incorporação de práticas de escuta, de capacitação continuada e de valorização dos servidores favorece a profissionalização da gestão e o comprometimento com resultados. O estudo de Monteiro e Teixeira (2025) sobre universidades federais



aponta que a transparência ativa e o acesso a dados confiáveis impactam positivamente o desempenho institucional, o que pode ser estendido às administrações estaduais. Tais práticas reconfiguram o papel do servidor público, que passa de mero executor de normas a agente responsável pela produção de valor público.

Outro efeito importante é o aprimoramento dos mecanismos de planejamento e avaliação, permitindo maior racionalidade nas decisões governamentais. Os Estados que investem em boas práticas institucionais conseguem melhorar seus sistemas de monitoramento de políticas públicas, o que viabiliza ajustes, redirecionamentos e a eliminação de ações ineficazes. A pesquisa de Krakowiak e Lima (2025) sobre os efeitos do monitoramento dos observatórios sociais nos gastos municipais brasileiros reforça essa constatação, ao demonstrar que a presença de instâncias de controle social ativa contribui para a redução de gastos excessivos e para o aumento da eficiência alocativa dos recursos públicos. Embora centrada no nível municipal, a lógica se aplica também ao nível estadual, onde o fortalecimento de instrumentos de avaliação favorece decisões mais racionais e efetivas.

No campo da inclusão e da equidade, as boas práticas também exercem papel crucial. Experiências estaduais como a criação de ouvidorias especializadas para públicos vulneráveis e o fortalecimento de políticas transversais demonstram o potencial das boas práticas para enfrentar desigualdades históricas. Santana et al. (2025) analisam como a formação da agenda governamental de enfrentamento à violência contra a mulher resulta da articulação entre pressão social, vontade política e capacidade institucional. Quando traduzida em práticas concretas, essa agenda contribui para a estruturação de serviços, a capacitação de profissionais e o acolhimento das demandas da população feminina, demonstrando como a boa gestão pode promover justiça social.

As boas práticas também têm efeito pedagógico na cultura cívica. A institucionalização de canais de participação, como conselhos, audiências públicas e ouvidorias, estimula a cidadania ativa e cria um ambiente de corresponsabilidade entre Estado e sociedade. Lima e Craveiro (2025) destacam que a intersecção

entre governo aberto e educação política é essencial para formar cidadãos conscientes de seus direitos e deveres. No plano estadual, isso se reflete em políticas que promovem a alfabetização cívica e digital, o engajamento juvenil e a co-construção de políticas públicas. Dessa forma, as boas práticas funcionam como instrumentos de fortalecimento democrático, ampliando as condições de deliberatividade e controle social.

Na dimensão ambiental, as boas práticas estaduais têm gerado efeitos positivos tanto em termos de redução de custos quanto de alinhamento com a agenda do desenvolvimento sustentável. A adoção de práticas ecoeficientes, como o uso de energia limpa, a digitalização de processos e a gestão racional de resíduos, não apenas moderniza a administração pública, como também a coloca como exemplo para outros setores da sociedade. Pereira, Saraiva e Pereira (2025) evidenciam que práticas administrativas fragmentadas e excludentes tendem a acirrar vulnerabilidades sociais e ambientais. Portanto, a adoção de boas práticas integradas, sustentáveis e participativas nos governos estaduais se revela essencial para enfrentar desafios complexos como as mudanças climáticas, a escassez de recursos e os conflitos territoriais.

Outro efeito importante das boas práticas é o fomento à inovação pública. Estados que cultivam ambientes institucionais favoráveis à experimentação, à aprendizagem organizacional e à gestão por resultados tendem a desenvolver soluções mais eficazes e responsivas às demandas sociais. A pesquisa de Romão, Rodrigues e Serafim (2025), ao analisar os planos da Parceria para o Governo Aberto no Brasil, aponta que o envolvimento dos entes federativos em práticas de cocriação e inovação colaborativa potencializa o impacto das políticas públicas e fortalece a legitimidade das ações governamentais. Isso implica reconhecer que as boas práticas não devem ser pensadas apenas como instrumentos técnicos, mas como parte de um ecossistema institucional voltado à transformação social.

Importante também destacar os efeitos das boas práticas sobre a confiança nas instituições públicas. Em tempos de crise de legitimidade e desinformação, a gestão pública que adota medidas



pautadas na transparência, na escuta e na corresponsabilidade tende a recuperar a credibilidade do Estado. Mariani e Bessa (2025) argumentam que, ao revelar as dinâmicas de poder subjacentes à ação pública, as boas práticas promovem um tipo de accountability que vai além do controle formal, incorporando dimensões simbólicas, pedagógicas e relacionais. Isso se traduz em maior confiança dos cidadãos nas instituições e maior disposição para o diálogo e o engajamento cívico.

Cabe observar, no entanto, que a institucionalização de boas práticas na gestão pública estadual enfrenta obstáculos relevantes. Entre eles, destacam-se a descontinuidade administrativa, a baixa capacidade técnica de algumas estruturas estatais, a resistência à mudança por parte de setores burocráticos e o uso estratégico de instrumentos participativos para fins meramente legitimadores. Como alerta Ramírez-Alujas (2025), o desafio contemporâneo não é apenas produzir boas práticas, mas integrá-las a um novo modelo de gestão pública que seja efetivamente aberto, colaborativo e transformador. Isso requer investimentos em capacitação, governança em rede, regulação inteligente e avaliação contínua das políticas.

O potencial das boas práticas para transformar a gestão pública estadual se revela mais plenamente quando estas são integradas a sistemas amplos de governança, conectados a redes de atores sociais, institucionais e territoriais. Rocha (2025) reforça essa ideia ao analisar os observatórios de políticas públicas no nível municipal, sugerindo que sua lógica pode ser transposta para o nível estadual por meio da institucionalização de laboratórios de inovação, câmaras temáticas interinstitucionais e fóruns permanentes de diálogo social. Tais espaços possibilitam não apenas a difusão de práticas bem-sucedidas, mas também a aprendizagem coletiva e o aperfeiçoamento de soluções conforme as realidades locais.

É fundamental considerar que os efeitos das boas práticas não são automáticos nem homogêneos, mas variam conforme o grau de comprometimento político, a cultura organizacional, a infraestrutura disponível e a capacidade técnica dos Estados. Como salientam Crantschaninov e Marques (2025), a construção de estratégias

de governo digital com base em participação social e articulação federativa é um caminho promissor para sustentar a inovação e consolidar uma gestão pública mais responsiva e inclusiva. A criação de arquiteturas institucionais flexíveis, colaborativas e orientadas por evidências se revela, portanto, condição essencial para o sucesso e a sustentabilidade das boas práticas.

Os efeitos das boas práticas na gestão pública estadual são múltiplos e interdependentes. Elas contribuem para fortalecer a democracia, qualificar os serviços públicos, melhorar a alocação de recursos, reduzir desigualdades, preservar o meio ambiente, promover a inovação e recuperar a confiança nas instituições. Mais do que modismos administrativos, as boas práticas devem ser compreendidas como componentes de um novo ethos público, orientado por valores republicanos, compromisso com o bem comum e respeito à diversidade. Promover, difundir e consolidar essas práticas é tarefa urgente dos governos estaduais que desejam construir um futuro mais justo, eficiente e democrático.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo central compreender de que maneira as boas práticas implementadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) influenciam a análise das Prestações de Contas e seus efeitos sobre a transparência, a eficiência e a governança pública. Ao longo do estudo, foi possível verificar que as metodologias adotadas por esse órgão de controle externo têm produzido impactos positivos e concretos na qualificação da gestão pública estadual.

A análise documental, bibliográfica e de conteúdo revelou que o TCE-AM não apenas aprimorou seus processos internos por meio da incorporação de auditorias operacionais, mecanismos de controle institucional e ferramentas tecnológicas, como também ampliou sua capacidade de articulação com a sociedade, promovendo o controle social e a educação cidadã. Iniciativas como a Ouvidoria Estudantil, o Programa Blitz TCE, o uso de redes sociais e a Ouvidoria da Mulher demonstram um engajamento ativo



com princípios democráticos e de justiça social.

Dessa forma, pode-se afirmar que a pergunta de pesquisa foi respondida positivamente, uma vez que as boas práticas analisadas demonstraram ser efetivas na promoção da eficiência administrativa, da responsabilização dos gestores e no fortalecimento da cultura de integridade e participação social.

Do mesmo modo, os objetivos do estudo foram plenamente alcançados: foram identificadas e descritas as principais práticas do TCE-AM; analisada sua replicação e reconhecimento em outros contextos; e avaliados os impactos dessas ações à luz da literatura especializada. A pesquisa conclui que o caso do TCE Amazonas constitui uma experiência exemplar, cujos aprendizados podem e devem ser considerados na construção de uma fiscalização mais eficiente, transparente e orientada ao interesse público em outros estados da federação.

Como desdobramento desta investigação, sugere-se a realização de um estudo comparativo entre diferentes Tribunais de Contas estaduais, a fim de analisar como práticas semelhantes ou distintas têm sido aplicadas em outros contextos regionais. Essa comparação permitiria identificar fatores condicionantes para o sucesso ou os limites da institucionalização de boas práticas, além de contribuir para a formulação de diretrizes nacionais que fortaleçam a atuação coordenada e eficiente do sistema de controle externo no Brasil.

REFERÊNCIAS

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Org.). **Pesquisa qualitativa com texto imagem e som: um manual prático**. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2008.

BERNARDINO, T.; HUBLER, S.; VIEIRA, R. Boas práticas na gestão pública: experiências e perspectivas para o controle eficiente. In: MORETTO NETO, L. O. et al. (Org.). **Boas práticas em administração pública**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2023. p. 45-61.

BRELÀZ, G. de; DIAS, T. F.; REINECKE, L. F. G.; NASCIMENTO, A. B. F. M. do;



RODRIGUES, D. C. Governo aberto: caminhos para transparência, dados abertos, participação, colaboração e accountability. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

CRANTSCHANINOV, T. I.; MARQUES, C. S. G. Construção da Estratégia Nacional de Governo Digital: participação social e federativa. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados em pesquisa qualitativa. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. rev. e atual. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 79-108.

KRAKOWIAK, S.; LIMA, R. N. de. Efeito do monitoramento dos observatórios sociais nos gastos municipais brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

LIMA, F. N. de; CRAVEIRO, G. da S. Intersecções entre governo aberto e educação política. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

LOTT, L. Auditorias operacionais e fiscalização de contratos complexos. In: MORETTO NETO, L. O. et al. (Org.). **Boas práticas em administração pública**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2023. p. 78-95.

MARIANI, C. B.; BESSA, L. F. M. Governo aberto no Brasil: reflexões sobre as relações de poder desveladas pela instrumentação da ação pública. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

MARTINS JR., A. **Administração pública e controle democrático**. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTINS, C. E. A questão do controle e o poder político no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 4, n. 8, p. 77-94, 1989.

MELO, D.; PARAÍSO, P. Governança e auditoria em agências de desenvolvimento. In: MORETTO NETO, L. O. et al. (Org.). **Boas práticas em administração pública**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2023. p. 110-128.



MINAYO, M. C. S. O desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R.; MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 25. ed. rev. e atual. Petrópolis: Vozes, 2007. p. 9-29.

MONTEIRO, D. A. A.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência ativa, dados abertos e desempenho acadêmico: análise das universidades federais brasileiras. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PEREIRA, J. J.; SARAIVA, C. M.; PEREIRA, M. R. de S. O. Violações de direitos humanos pela Fundação Renova: fragmentação de processos e políticas excludentes. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

PIRONTI, M.; KEPPEM, B. Compliance público como instrumento de fiscalização e integridade institucional. In: MORETTO NETO, L. O. et al. (Org.). **Boas práticas em administração pública**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2023. p. 130-149.

PRZEWORSKI, A. **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. Época de mudança ou mudança de época? O Governo Aberto na perspectiva da América Latina. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

ROCHA, H. S. Governo aberto em âmbito municipal: o caso dos observatórios de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

ROMÃO, W. M.; RODRIGUES, M. S.; SERAFIM, L. Cocriação e participação social: análise dos seis planos de ação da Parceria para o Governo Aberto no Brasil (2011–2023). **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

ROTTA, L. Transparência, LGPD e auditoria pública: desafios contemporâneos da fiscalização. In: MORETTO NETO, L. O. et al. (Org.). **Boas práticas em administração pública**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2023. p. 150-165.

SANABRIA, D. C.; CINTRA, R. F. Portais eletrônicos na accountability: abrindo a “caixa-preta”. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.



SANTANA, M. F. R.; FERNANDES, A. S. A.; SILVA, M. de A. M.; TEIXEIRA, M. A. C. Formação da agenda governamental de enfrentamento à violência contra a mulher. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

SCACCHETTI, C. S. Boa governança, modelos de gestão e ingresso no serviço público brasileiro: entre discursos e práticas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

SILVA, C. A. C.; NASCIMENTO, R. A. C. do; FARIA, D. F. de M.; FARIA, T. L. M. Transparência no Ministério Público do Estado do Pará: contornos e avanços na garantia de direitos. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 30, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cgpc/i/2025.v30/>. Acesso em: 26 jun. 2025.

SPECK, B. W. O papel dos Tribunais de Contas no combate à corrupção. In: FILGUEIRAS, F.; ARCOVERDE, L. (Org.). **Corrupção e reforma política**. São Paulo: FGV, 2000.

TEIXEIRA, M. A. C. Controle democrático da administração pública: o papel dos Tribunais de Contas no Brasil. In: FONSECA, R. C.; TEIXEIRA, M. A. C.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **Tribunais de Contas e accountability no Brasil: entre o jurídico e o político**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2024.

TEIXEIRA, M. A. C. Tribunais de Contas e auditorias como instrumentos de transformação institucional. In: FONSECA, R. C.; TEIXEIRA, M. A. C.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **Tribunais de Contas e accountability no Brasil: entre o jurídico e o político**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2024. p. 33-60.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS (TCE-AM). Boas práticas do TCE-AM ganham destaque nacional e são publicadas em e-book da Atricon. Manaus, 19 fev. 2024. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?p=75703>. Acesso em: 25 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS (TCE-AM). **Relatórios de Gestão e Auditoria**. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS (TCE-AM). TCE-AM realiza auditoria em sistemas públicos de abastecimento de água no interior. Manaus, 2 mar. 2022. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?p=64639>. Acesso em: 25 jun. 2025.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.



ACCOUNTABILITY CULTURAL: O PAPEL DO TCU NA PROMOÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO

Lucia Helena Santana Ferreira¹

Maria Rafaela Ferreira Sena²

Josiel Lopes Valadares³

RESUMO

O presente estudo visa analisar-se a accountability cultural a partir do papel do Tribunal de Contas da União (TCU) na promoção do patrimônio histórico. A metodologia adotada foi de pesquisa bibliográfica e documental com abordagem qualitativa realizada em obras de diferentes autores que abordaram o assunto em seus estudos. A primeira, indispensável a qualquer pesquisa científica, fornecerá os conhecimentos teórico-empíricos dos quais nortearão a pesquisa. Em relação a coleta documental, será utilizado documentos oficiais, tais como julgados e parecer administrativos que estão disponíveis ao público, dos quais retratam a relevância da temática ora apresentada. A partir destas análises, pode-se chegar à conclusão de que o controle externo exercido pelo TCU pode, sim, ser utilizada como instrumento de fortalecimento da democracia e da efetividade accountability cultural.

Palavras-Chave: Tribunal de contas da união. Controle externo. Accountability cultural.

ABSTRACT

This study aims to analyze cultural accountability based on the role of the Federal Court of Auditors (TCU) in promoting historical heritage. The methodology adopted was bibliographic and documentary research with a qualitative approach carried out

1 Doutoranda em Direito Público pela Unisinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, Brasil; lucia.ferreira@ufv.br

2 Advogada OAB/PR.

3 Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras, Minas Gerais, Brasil; josiel.valadares@ufv.br

in works by different authors who addressed the subject in their studies. The first, essential to any scientific research, will provide the theoretical and empirical knowledge that will guide the research. Regarding the documentary collection, official documents will be used, such as judgments and administrative opinions that are available to the public, which portray the relevance of the topic presented here. Based on these analyses, it can be concluded that the external control exercised by the TCU can, indeed, be used as an instrument to strengthen democracy and the effectiveness of cultural accountability.

Keywords: Federal Court of Auditors. External control. Cultural accountability.

INTRODUÇÃO

O Estado deve proteger os bens de interesse cultural por ele definidos como tal e, para tanto, contar com a participação da sociedade, nesse sentido, a preservação do patrimônio histórico e cultural é uma responsabilidade do Estado e da sociedade, exigindo mecanismos de controle e fiscalização para garantir sua efetividade. Nesse contexto, a accountability cultural surge como uma abordagem que busca garantir a transparência, a prestação de contas e a responsabilidade dos gestores públicos no cuidado com o patrimônio histórico. O Tribunal de Contas da União (TCU) desempenha um papel fundamental nesse processo, fiscalizando o uso de recursos públicos destinados à conservação dos bens culturais.

Diante disso, este estudo busca investigar o papel do TCU na promoção da accountability cultural, analisando suas ações e impactos na proteção do patrimônio histórico.

Dessa forma, a presente pesquisa torna-se inédita, ao mostrar o papel fundamental que o Tribunal de Contas da União tem para atuar na salvaguarda e promoção do patrimônio cultural, bem como no dever de cooperar para o cumprimento da Meta ODS 11.4, da Agenda 2030 da ONU. Essa meta determina a implementação de



esforços por todos os órgãos da administração pública voltados à salvaguarda do patrimônio, evitando-se perdas irreversíveis dessa herança e tesouro público, social e econômico.

O estudo do patrimônio histórico e cultural revela-se um campo vasto e multifacetado, conforme apontado por diversos autores (Lodi, 2015; Souza, 2017), no entanto, a partir de análises mais recentes, foi possível identificar uma carência significativa de trabalhos que explorem essa temática sob a ótica jurídica. De fato, o Tribunal de Contas da União (TCU) tem ressaltado a necessidade de maior produção acadêmica que aborde os aspectos legais e regulamentares do patrimônio cultural, um ponto também destacado por Nóbrega (2020).

Nóbrega (2020) enfatiza que a escassez de pesquisas jurídicas voltadas para o patrimônio histórico e cultural não se limita ao contexto brasileiro, mas se estende a outros países que adotam o sistema de Tribunal de Contas.

Esse panorama sugere uma oportunidade valiosa para a presente pesquisa, que visa não só preencher essa lacuna acadêmica, mas também proporcionar um recurso útil e aplicável a nível internacional.

Existem poucos estudos desenvolvidos no âmbito da relação entre accountability cultural e Tribunal de Contas da União, sendo esse um dos aspectos menos estudados e que tradicionalmente ocupa lugar secundário para os profissionais das referidas áreas.

O debate sobre accountability cultural ainda é pouco explorado no Brasil, especialmente em relação às ações do TCU na área do patrimônio histórico. Considerando a importância dos bens culturais como parte da identidade e memória coletiva, é essencial compreender como a fiscalização e o controle de recursos públicos pode contribuir para a preservação desses patrimônios.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para o arcabouço teórico será apresentado os principais temas sobre Tribunal de Contas da União, accountability, controle externo.



2.1. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

No Brasil, a origem de uma Corte de Contas remete ao período pré-republicano, por meio da proposição de Rui Barbosa, então ministro da Fazenda, sob tal perspectiva, o Tribunal de Contas da União (TCU), instituído pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, com responsabilização de examinar, revisar e julgar as contas públicas, tem uma estrutura colegiada e autonomia perante os demais poderes do Estado, tendo como atribuições centrais auxiliares o Legislativo no controle financeiro da gestão pública. O Quadro 1 apresenta as competências essenciais exercidas pelo TCU.

Quadro 1 – As competências constitucionais privativas do TCU

Atribuições do Tribunal de Contas da União
Apreciar as contas anuais do presidente da República.
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos



Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.
Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Teixeira e Alves, 2011 e TCU, 2019.

Em termos organizacionais, o TCU é composto por nove ministros, enquanto os tribunais de contas estaduais (que atuam em cada estado do Brasil e em alguns poucos municípios) e municipais são formados por sete conselheiros vitalícios com prerrogativas equivalentes aos da magistratura. Além disso, os TCs possuem auditores-substitutos de ministros/conselheiros, bem como um Ministério Público (MP) específico de Contas (Rocha, 2011).

Olivieri (2015), destaca que as cortes de contas passaram por um processo de modernização no intuito de melhorar os processos de treinamento da sua equipe técnica, aprimorando a gestão de carreira e a transparência de suas ações ao cumprir as mudanças incursionadas por aspectos e elementos da governança pública, conforme o art. 2º, I, do Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, [2021]), governança pública define-se como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. De acordo com o art. 3º desse Decreto, entre os princípios regentes da governança pública destacam-se: (a) “capacidade de resposta”,

(b) “melhoria regulatória”, (c) “confiabilidade”, (d) “prestação de contas e responsabilidade” (accountability) e (e) “transparência”. A accountability, a transparência e a publicidade evidenciam-se, pois, como princípios reitores da governança pública. Destaque-se também a confiabilidade nesse conjunto de princípios de governança associados à democracia e ao processo de construção e consolidação de uma Administração Pública democrática. Dada a relação direta com a participação democrática, entre as diretrizes de governança pública mencionadas no art. 4º do Decreto há referência às seguintes: (a) “manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal [compliance], pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade”; (b) “editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente”; e (c) “promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação” (BRASIL, [2021]). Nota-se o foco na transparência, na participação democrática e na conformidade legal como vetores da governança pública, elementos importantes nas rotinas de efetivação da accountability pública.

Neste contexto é imprescindível considerar os tribunais de contas como fundamentais no controle da corrupção e também no processo de accountability na gestão pública (Teixeira & Alves, 2011), reforçando o argumento de Aranha (2016), ao afirmar que “a existência de instituições autorizadas e dispostas a controlar, supervisionar, retificar e punir as ações realizadas pelos agentes públicos que sejam consideradas ilícitas por parte de outras agências e que representem um descaminho do interesse público”, fortalecem os avanços em termos de accountability democrática, ou seja, a contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados.

O controle institucional é atividade que incide nas políticas públicas e ao verificarmos o papel de controle desempenhado pelo TCU frente a atuação das agências reguladoras federais, a partir da



construção de processos de auditoria com foco em compreender a eficácia e conformidade das ações dos órgãos reguladores (Menezes, 2012), evidenciamos que é a partir destas auditorias que resultam as recomendações e determinações do TCU, no qual, tomam-se decisões sobre as medidas adotadas pela agência ou solicitações de esclarecimentos sobre as referidas medidas. Neste sentido o TCU exerce pelo menos duas formas de controle: a) accountability horizontal; b) um tipo de “alarme de incêndio” para que o Congresso possa utilizar das auditorias para reagir às ações das agências reguladoras (Menezes, 2012).

Ao delinear os mecanismos garantidores da accountability nas decisões públicas que envolvam interesses públicos, a Constituição de 1988 consagrou o Estado Democrático de direito e o princípio da soberania popular e ao consagrar tais princípios, inicia-se um novo momento na trajetória de desenvolvimento institucional da Administração Pública brasileira, culminando com a reforma do Estado e construção de um modelo de gestão pública que se propõe ser capaz de torná-lo mais aberto às necessidades dos cidadãos, criando-se um formato mais transparente e voltado para o interesse público, mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos, representando um avanço em relação à opacidade dos processos, o insulamento burocrático das instituições públicas e a baixa responsabilização dos agentes públicos, fortalecendo a accountability horizontal (realizada entre órgãos de soberania e instituições) e a accountability vertical (levada a cabo pela cidadania).

Ao criar novas instituições legais e organizacionais que permitam uma burocracia profissional e moderna para gerir o Estado brasileiro e possibilitando condições de autonomia para que esse gerenciamento pudesse ocorrer (fortalecimento institucional), culminando com o fortalecimento institucional da “Corte das Contas”, que vão além da apreciação da gestão orçamentária, patrimonial e financeira ou apreciação se as operações realizadas pelos agentes estão de acordo com as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos municipais; avaliar o cumprimento dos programas previstos na

Lei Orçamentária Anual (LOA) quanto a legalidade, legitimidade, economicidade e consecução de objetivos e metas quanto à consonância desses programas com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), além de avaliar o reflexo da administração financeira e orçamentária municipal no desenvolvimento econômico e social, pois, compreende os processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades, com preservação da legalidade e da economicidade (Brasil, 2017), são mecanismos essenciais para a efetivação da accountability horizontal, convém citar Cutt e Murray (2000) de que accountability não é um fim em si, mas um meio para planejamento e decision-making – logo, um meio para a coordenação de interesses de uma estrutura de governança.

Portanto, a accountability pode ser vista como um dos meios mais eficazes para estabelecer governança em uma sociedade caracterizada por uma ampla gama de valores e interesses, conforme exemplificado na ideia de poliarquia de Dahl (1997).

O significado de Accountability e a contínua responsabilização dos governantes por seus atos e omissões perante os governados, em singular definição, o Ministro Joaquim Barbosa fundamenta seus posicionamentos baseado em um mesmo argumento: em sendo parte dessas empresas controladas pelo poder público, estão automaticamente sob a égide do que ele define, conforme se extrai da leitura do Acórdão (MS 25181/05):

“...princípio da accountability, do qual os tribunais de contas constituem expressão de alta envergadura.

Trata-se, como todos sabemos, da materialização da função de controle, ou seja, do princípio dos checks and balances, que constituem um dos elementos fundamentais da organização do Estado brasileiro (art. 34, VII, d, Constituição de 1988)”. (BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, MS 25181/05. Relator: Ministro Joaquim Barbosa)



Pode-se inferir que Joaquim Barbosa emprega o conceito de accountability no contexto do controle que se efetiva através de um processo que começa com a obrigação de prestação de contas, segue com a responsabilização em casos de estados que não cumpram essa obrigação e, por fim, culmina na imposição de sanções, ao relatar que:

Estamos, pois, diante do princípio constitucional da obrigatoriedade da prestação de contas, uma das facetas da chamada “Accountability”, norma de enorme significado no direito comparado e largamente observada nas grandes democracias modernas. Norma da qual nossa Constituição não se afastou. Ao contrário, o princípio da prestação de contas foi elevado pelo texto constitucional de 1988 à condição de princípio constitucional sensível, isto é, um daqueles princípios cuja inobservância pode conduzir à prática, pelo poder central, da mais grave e violenta medida político administrativa admissível em uma federação – a intervenção federal no estado-membro.” (BRASÍLIA, Tribunal Superior Eleitoral, Rec. 33296/08, Relator: Ministro Joaquim Barbosa)

Oportuno se faz o posicionamento de Di Pietro (2015) o controle da administração pública é definido como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos poderes judiciário, legislativo e executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, o controle institucional é um mecanismo indispensável para o uso eficiente e eficaz do erário público, pois viabiliza a accountability em ações públicas, prevenindo e/ou eliminando qualquer possibilidade de corrupção, medidas que podem fazer muita diferença na efetividade das políticas públicas.

Em decorrência da singularidade do controle institucional, é indispensável esclarecer sua inserção na tipologia observada por O'Donnell (1998), ao se referir à accountability, em termos analíticos, permite uma associação mais explícita entre controle e accountability e de ambos com a democracia política, abordagem

que se coaduna à compreensão do controle institucional como parte das interações supostas nas políticas públicas. A Figura abaixo apresenta a síntese dos argumentos trazido pelo autor:



Fonte: Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/29655/1/texto%20completo.pdf> -. Acesso em: 01 jun.2025.

Destarte, compreende-se que há muito a se aprofundar nos estudos do construto accountability, uma vez que a administração pública desempenha papel crucial na preservação do Estado de direito, exigindo um ethos comprometido com os princípios democráticos, como legalidade, transparência e impessoalidade (du Gay; Lopdrup-Hjorth, 2022).

A confiança em relação às instituições públicas (Meer, 2017; OCDE, 2024), é essencial para promover uma administração pública eficaz e legítima., uma vez que a administração pública desempenha um papel essencial na garantia de estabilidade democrática, especialmente em tempos de crise (Cornell; Lapuente, 2014).

Merece registro, ainda, outra discussão importante que está presente nos principais fundamentos do Tribunal de Contas e que contribuirá para futuras discussões a serem realizadas neste trabalho. Esta discussão se refere a accountability cultural e controle externo, a serem discutidas nas próximas seções.

2.2. ACCOUNTABILITY

A literatura especializada tem se concentrado na análise



do controle externo realizado pelo Legislativo e suas instituições auxiliares a partir de accountability. Em termos gerais, a accountability refere-se a um conjunto de direitos e deveres que permitem que um ator controle outros autores de acordo com um conjunto de normas pré-estabelecidas.

Aranha (2015), recorda-nos de que:

todos os membros de uma comunidade política têm a oportunidade de tentar influenciar as decisões políticas – ideal de inclusão – e isso é possível porque seria a melhor forma política para impedir que os governantes abusem do poder – ideal de accountability..

O ideal de inclusão em uma comunidade política envolve a possibilidade de todos os membros influenciarem as decisões políticas, uma vez que é a melhor maneira de garantir que o poder seja exercido de forma justa e responsável, que nas palavras do emérito constitucionalista francês Rousseau (2019) “a participação direta das pessoas é um mecanismo para a democracia ser mais eficiente, num sentido de eficiência nas demandas e na qualidade de vida dos cidadãos. Esse objetivo é alcançado por meio do princípio de accountability, que visa evitar o abuso de poder por partes dos governantes.

Os vínculos existentes entre accountability e democracia são primordiais, uma vez que os preceitos democráticos exigem condições para que os cidadãos expressem suas preferências e possam controlar e responsabilizar governos, e esse conjunto voltado à prestação de contas é o que se denomina accountability (Przeworski, 1996; Bresser-Pereira, 1997; Lapa, 2007).

Nesta perspectiva, para o princípio da lei, se visto como um governo de um estado democrático com base legal implica a existência de um sistema legal que é democrático em três sentidos: preservação das liberdades e garantias políticas; preservação dos direitos civis de toda a população; criação e consolidação de redes de responsabilidade e accountability que impõe o controle de todos os agentes. Segundo o autor, a garantia de uma rede completa de

accountabilities impõe que ninguém esteja acima ou além da lei (de legibus solutus), afirmando que na América Latina, com exceção da Costa Rica e do Uruguai, não ocorre a efetividade dos direitos civis e da accountability, ou que esta efetividade é fraca, desta maneira, se coaduna à compreensão ao controle institucional como parte da accountability e sua efetividade encontra-se no cerne da construção democrática (O'Donnell, 1998).

Na literatura nacional não há uniformidade doutrinária referente a tradução do constructo Accountability, tal conceito tem sido fortemente relacionado às questões de Estado e governo, estando grande parte da produção acadêmica nas áreas da administração pública, ciência política e afins, que no entendimento de Campos (1990), autora do primeiro trabalho acadêmico a nível nacional, ao traduzir tal conceito, destaca que aos brasileiros não falta precisamente a palavra, mas sim o conceito de accountability, cujo exercício “é determinado pela qualidade das relações entre governo e cidadão, entre burocracia e clientelas” (Campos, 1990). Nessa perspectiva, Rocha (2011) sustenta que tanto a prática quanto o conceito de accountability são questões novas na sociedade contemporânea, necessitando, portanto, de mais pesquisas na área; tal assertiva corrobora com Xavier (2011) “trata-se de um tema complexo, multidisciplinar e multidimensional”, aprofundando essa definição, Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) demonstram que accountability está relacionada às ideias de responsabilidade e prestação de contas.

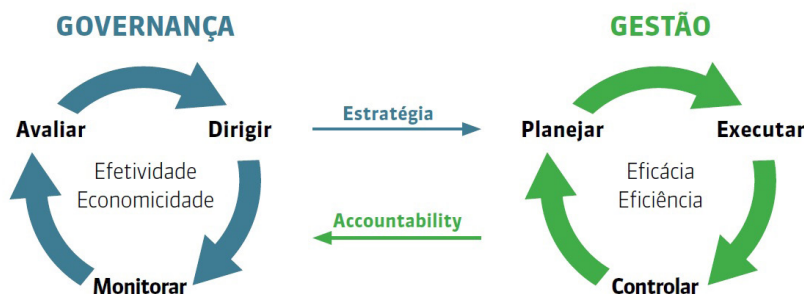
Como se pode perceber a abordagem referente ao constructo accountability vai muito além da prestação de conta em termos financeiros e de resultado, tornando-se necessário levar em conta as leis, as normas, os valores comunitários e os interesses dos cidadãos, primordial para efetivação da democracia, pois, exige que as normas e políticas governamentais ocorram em condições de publicidade, uma vez que é exigido um processo aberto de discussão pública, de modo que proporcione um controle dos entes governamentais por outros entes e pelos próprios cidadãos (Figueiras, 2011).

A concepção do constructo accountability relacionada a



mecanismos que promovam transparência, responsabilização, controle, participação, prestação de contas, entre outros relacionados, em maior ou menor grau, tem sido utilizada em variados contextos, enfoques e pontos de vista, profícuas, em relação aos apontamentos delineados, são as constatações de Brito & Perez (2014) é “considerada um elemento importante, característico de boa governança do setor público”.

A governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas, a gestão é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos. A figura abaixo representa essas distinções de modo resumido:



Fonte: Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico>. Acesso em: 01 maio 2025.

Portanto, como veremos no tópico seguinte, o mais correto é dissertarmos a respeito das definições e categorizações do constructo *accountability* que sintetizam as várias tipologias já encontradas na literatura internacional e nacional.

O'Donnell (1998), pioneiro na conceituação, propôs duas formas de *accountability*: **a)** vertical – se perfaz nas ações individuais ou coletivas de fiscalização ou controle sobre quem

ocupa posições no âmbito de instituições do Estado, eleitos ou não, que se apresentam através do processo eleitoral, consultas públicas, ações e reivindicações da sociedade civil; e **b)** horizontal - se refere às instituições de controle e fiscalização, como as agências reguladoras e o tribunal de contas, que têm o poder de fiscalizar outros órgãos governamentais, com a possibilidade de impor sanções. É crucial que os sistemas verticais e horizontais, conforme delineados por O'Donnell (1998), se integrem de maneira a garantir que a accountability se torne um princípio orientador das atividades governamentais.

Destaca-se a importância de o cidadão, como titular da soberania popular, compreender a relevância de seu papel na execução das políticas públicas que consolidam a democracia. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu diversos direitos e deveres fundamentais para a participação democrática do cidadão, de modo que este participe da gestão do Estado, seja por meio da representação político-partidária, da participação propriamente dita ou pela deliberação popular (Menezes, 2020).

A partir do acidente do ônibus espacial Challenger, os pesquisadores Romzek e Dubnick (1987), propuseram quatro tipos de accountability, quais sejam: **a)** burocrática - refere-se às expectativas dos administradores públicos, são geridas com atenção às prioridades dos que estão no topo da hierarquia burocrática; **b)** legal - baseada no relacionamento entre a parte controladora fora da agência; **c)** profissional - refere-se a situações com maior frequência quando os governos lidam com problemas tecnicamente difíceis e complexos, sendo obrigatória a presença de profissionais qualificados e especializados para fornecer soluções adequadas; **d)** política, relaciona-se aos círculos eleitorais potenciais que incluem o público em geral, funcionários eleitos, chefes de agências, agência clientela, outros grupos de interesses especiais, e as gerações futuras.

Abrucio e Loureiro (2004) dividiram accountability em: **a)** processo eleitoral, - diz respeito ao princípio democrático da soberania popular em escolher seus governantes, sendo uma questão primária de qualquer governo democrático; **b)** controle



institucional – entende-se que seja a obrigatoriedade prestar contas ao povo e se responsabilizar por seus atos, na vigência do mandato eleitoral; **c)** regras estatais intertemporais – presente nas cláusulas pétreas da Constituição Federal de 1988 – são os limites de atuação dos governantes e garantia das liberdades individuais e coletivas, elencadas no rol dos direitos fundamentais do texto constitucional.

Indo um pouco além da dimensão do simples controle, que está ligada à ideia de fiscalização e monitoramento dos bens públicos, ao garantir a accountability por meio do controle, é possível criar confiança nas instituições democráticas, favorecendo a legitimidade das decisões políticas (Filgueiras, 2011), no entanto, para o exercício desse controle, demanda a existência de uma releção entre quem governa e os governados.

Schedler (1999) categorizou accountability em: **a)** as answerability - implica em dar respostas, informar, justificar ações e que estas sejam monitoradas, controladas; e **b)** enforcement - supõe a possibilidade de impor sanções, por isso o termo “responsabilização”.

Para Koppell (2005) a transparência é fundamental na perspectiva da accountability, ao afirmar que “somente por meio da transparência é que se obtém a responsabilização dos atos da administração pública”. É a partir desse processo que as assimetrias informacionais são reduzidas e há o empoderamento do cidadão, uma vez que tanto os burocratas quanto as organizações são responsáveis por relatar suas ações, bem como estarem sujeitos a constantes supervisões e questionamentos.

Dentro do debate sobre este tema, é importante destacar também as suas dimensões, que são essenciais para o exercício da análise prática das organizações públicas atuais, aos analisarmos tais dimensões, encontramos em Rocha (2011, 2013) argumentos que constroem tais definições. Neste sentido, o referido autor propôs dois níveis de dimensões: **a)** dimensão formal - designa a verificação do cumprimento dos elementos formais, por parte dos agentes fiscalizadores, envolvendo obrigatoriamente o processo de accountability; esta dimensão “envolve a forma pela qual o processo é conduzido e produz resultados”(Rocha, 2011); **b)**

dimensão substantiva - tem como elemento norteador o que deve ser fiscalizado, buscando verificar de que forma o agente público exerce suas atividades, verificando se esta atuação confere e atende as necessidades e interesses sociais. A dimensão substantiva “envolve aquilo que deve ser o objetivo do processo, isto é, a própria atividade do agente público, suas ações e decisões, as quais devem ser conhecidas e comunicadas à sociedade”. Convém a citação de Rocha:

Esta distinção entre forma e conteúdo, ou seja, entre a forma e a substância contida na forma, serve como ponto de referência para caracterizar as dimensões da accountability. A forma pode ser consubstanciada na obrigação do Estado em fiscalizar (e punir, quando necessário) os seus próprios agentes, porém, agindo na forma e nos exatos limites da lei; a substância, na importância e conteúdo daquilo que se procura e que se revela dessa fiscalização. Caracterizam-se, assim, duas dimensões desse processo: a dimensão formal e a dimensão substantiva. A primeira, envolvendo a forma pela qual o processo é conduzido; a segunda, o que é importante extrair desse processo (Rocha, 2011).

Nesta perspectiva observam-se as dimensões da accountability definidas por Rocha (2013) elementares para o entendimento tanto do aspecto instrumental (de resultados) como do aspecto substantivo (valorativo) da atuação das organizações públicas, ao analisarmos as dimensões formal e substantiva é patente o potencial de contribuição tanto na eficiência da ação quanto no alcance do pressuposto democrático de atuação.

Para Nobrega (2020), a atuação do Tribunal de Contas, fiscalizando os gastos públicos com políticas culturais e informando os cidadãos, gera uma nova dimensão do accountability: o cultural accountability, que nada mais é do que a informação e o conhecimento coletivo acerca da gestão dos recursos públicos relacionados à cultura e ao patrimônio cultural, possibilitando o exercício do direito à participação cultural de forma substantiva.

Portanto, constata-se a importância da atuação do Tribunal



de Contas no patrimônio cultural, pois o exercício efetivo dessa missão constitucional tornará possível o cultural accountability, e, com isso, efetivará o direito humano de participação na vida cultural e na gestão democrática do patrimônio

Merece registro, ainda, outra discussão importante que está presente nos principais fundamentos da accountability e Tribunal de Contas que contribuirá para futuras discussões a serem realizadas neste trabalho. Esta discussão se refere ao controle externo e meio ambiente e patrimonio historico, a serem discutidas nas próximas seções.

2.3. CONTROLE EXTERNO

O poder de fiscalizar e de impor correção aos atos dos agentes administrativos é conferido formalmente às instâncias de controle, assim como o marco legal é referência na apreciação das ações dos agentes públicos pelos controladores. As ações dos agentes públicos também são julgadas ou avaliadas tendo como referente a orientação pública da atividade estatal.

Para O'Donnell (1998) a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o impeachment contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do estado que possam ser qualificadas como delituosas, são de fundamental importância para as demandas democráticas e os direitos fundamentais que têm uma relação profunda e essencial com as finanças públicas. Dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecem o fundamento de legalidade e legitimidade.

No que tange ao controle interno e externo, este último, em sentido estrito, pelas normas de accountability de Direito Público que regem o correto uso de valores do erário, a Constituição da República, determina que:

Cabe ao Tribunal de Contas, de acordo com o

art. 70 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, segue-se que passa ele a exercer papel de suma importância no controle das garantias normativas ou principiológicas da liberdade, ou seja, no controle da segurança dos direitos fundamentais.

Diante do exposto, pode-se destacar as lições do Ministro Ricardo Lewandowski, na seguinte jurisprudência:

Quando se confere a determinado órgão estatal certas competências, ele está implicitamente autorizado a utilizar todos os meios necessários para levá-las a termo. Em outras palavras, não é preciso que os meios necessários ao cumprimento de seus fins estejam exaustivamente explicitados nalgum texto normativo, desde que, por óbvio, sejam empregados dentro dos lindes da razoabilidade e proporcionalidade e sem invasão da competência de outros órgãos. Existem muitos precedentes nesta linha no STF, como aquele resultante do julgamento do MS 23.550/DF, Redator para o acórdão Min. Sepúlveda Pertence, realizado em 4/4/2001, no qual o Plenário assentou que o Tribunal de Contas da União, com arrimo no art. 71, IX, da CF, pode determinar à autoridade administrativa que promova a anulação de um contrato e, se for o caso, da própria licitação do qual se originou.” (MS 35.506, Rel. Min. Marco Aurélio, Data de Julgamento: 10/10/2022).

Portanto, pode-se concluir que as Cortes de Contas devem ter à disposição todos os recursos necessários para cumprir sua função constitucional, mesmo que esses recursos não estejam explicitamente previstos na legislação, nesse sentido, é perceptível a intenção de redesenhar a forma de atuação dessas Cortes, pela transição de um controle pautado apenas pela legalidade (estrita), para um controle mais amplo de economicidade e de legitimidade e com o intuito de avaliar o nível de transparência na gestão pública.

Por tudo isso, destaca-se que em 2020 foi criado o Programa



Nacional de Prevenção à Corrupção – PNPC, capitaneado pelo TCU e CGU, objetivando fomentar a implementação de um conjunto de práticas de reconhecido valor nacional e internacional para prevenir, detectar, investigar e corrigir a corrupção, além de monitorar esses controles, pelas organizações estatais de todos os poderes e esferas de governo, ressaltando-se que Tribunal de Contas da União realiza diversos trabalhos que permitem identificar não só irregularidades e danos expressivos ao erário, como também boas práticas, merecedoras de disseminação nos demais órgãos e nas entidades da Administração Pública.

Para Freitas (2009), a legitimidade no sentido de observância de princípios equivaleria à juridicidade; ele defende um alcance ainda maior desse princípio, que exigiria do controle o exame, a fundo, das finalidades apresentadas e das motivações oferecidas, vedando o escudo do exacerbado formalismo.

Quanto ao controle externo Speck & Nagel (2001) posicionam os tribunais de contas como um tipo das chamadas instituições superiores de controle financeiro-patrimonial, nas observações dos autores, no Brasil, a totalidade da arrecadação, gestão e aplicação dos recursos públicos está sujeita ao controle dos tribunais de contas, de acordo com as respectivas áreas de jurisdição, desempenhando um papel que se aproxima daquele do judiciário, pois a principal tarefa é aprovar ou reprovar as contas dos agentes públicos.

Ao desenvolver estudos que versam a respeito do controle do executivo federal pelo Congresso e identificar a influência de variáveis institucionais e políticas na debilidade deste controle, Filgueiras (2001) afirma, “que há mecanismos institucionais que reduzem o papel dos tribunais de contas como agente de cobrança horizontal de responsabilidades”, destacando que accountability horizontal depende da existência de instituições autorizadas e dispostas a controlar, supervisionar, retificar e punir as ações realizadas pelos agentes públicos que sejam consideradas ilícitas por parte de outras agências e que representem um descaminho do interesse público (Aranha, 2016).

Speck (2001) ao dissertar sobre controle externo, leciona que

uma das funções universais das instituições superiores de controle, sejam organizadas sob a forma de tribunais de contas ou de controladorias, “é dar assistência aos legislativos na aprovação das contas dos respectivos governos”, dessa forma, ao integrar o conjunto de instâncias envolvidas no controle institucional dos recursos públicos os Tribunais de Contas, abrangem ações específicas de controle – que podem ir da ouvidoria ao acompanhamento, à fiscalização e à auditoria – e ações pedagógicas ou de publicização de informações. Corroborando com tal afirmativa, Teixeira (2010), ressaltam que os tribunais de contas têm avaliação geral positiva da sociedade quanto às suas capacidades administrativas, o que lhes garantiria condições básicas para exercer bem suas funções de controle e avaliadores da prestação de contas dos agentes públicos, destacando que os Tribunais de Contas deveriam ir além, postando-se como agentes fiscalizadores da efetividade das ações de governo, o que, segundo os autores, “levaria a instituição a assumir novo e muito mais significativo papel perante o governo e a sociedade”.

2.4. MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO CIVILIZATORIO

Desde o início da Era Contemporânea, a tutela ambiental é tema de enfoque nos mais variados debates acadêmicos, em especial na cátedra jurídica, as discussões relacionadas as questões ambientais se destacam, por força das constatações de crise e da possibilidade de esgotamento dos recursos naturais, o que viria a ameaçar, seriamente, o futuro da humanidade.

No entendimento de Silva (2019, p.45), a CF foi a propulsora no cuidado minucioso da questão ambiental, apresentando instrumentos para sua preservação e fiscalização, no âmbito interno, sendo reconhecida por alguns como Constituição Verde, destarte cabe observar, a relevância e a importância da preservação e fiscalização do meio ambiente cultural de uma sociedade pelo fato deste resguardar memórias históricas do povo que nela viveu, possibilitando a fruição desses bens que apresentam grande valor



histórico, não somente pela geração atual, mas por aquelas que ainda haverão de vir.

Entender o meio ambiente é inserir o ser humano numa perspectiva harmônica e participativa, integrada e humilde, onde a participação cidadã significa respeito ao meio ambiente, e, conseqüentemente, à cultura, as relações sociais e econômicas, e as relações para com os seres vivos e entre todos os seres humanos.

Ao se falar em meio ambiente, é indispensável falar no direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois se trata da sobrevivência da própria espécie humana no planeta, uma vez que, a percepção e o conceito de meio ambiente na contemporaneidade têm uma amplitude significativa, dando ensejo ao período denominado holístico, que consiste em proteger o meio ambiente de forma integral, isto é, garantir um sistema ecológico integrado, protegendo as partes a partir do todo, destacando-se o que preconiza a CF e as clássicas lições de Migliari (2014):

A integração e a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais, culturais e do trabalho que propiciem o desenvolvimento equilibrado de todas as formas, sem exceções. Logo, não haverá um ambiente sadio quando não se elevar, ao mais alto grau de excelência, a qualidade da integração e da interação desse conjunto.

Interpretando a CF de modo sistemático, verifica-se que a tutela do meio ambiente não se limita ao aspecto unicamente natural, devendo também abarcar os aspectos culturais, artificiais e laborais, contudo conforme Fiorillo (2019) o direito ambiental constitucional brasileiro do século XXI é composto, ao menos, por cinco dimensões fundamentais: 1-) patrimônio genético, 2-) meio ambiente cultural, 3-) meio ambiente artificial, 4-) meio ambiente do trabalho e 5-) meio ambiente natural, que engloba todos os elementos humanos e naturais integrantes do substrato onde passa a vida humana e animal/vegetal durante o curso da história.

O patrimônio genético, como dimensão do meio ambiente, brasileiro passou a receber tratamento jurídico a partir da Constituição Federal de 1988, em face do que estabelece o art. 225, § 1º, II e V, observando-se, dessa forma, a proteção constitucional vinculada não só à vida humana, mas à vida em todas as suas formas, sempre em função da sadia qualidade de vida da pessoa humana (a mulher e o homem), revelando uma vez mais a clara posição antropocêntrica da CF.

Contudo, durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992 (ECO 92), foi assinado pelos participantes a Convenção de Diversidade Biológica, um conjunto de princípios, visando a nortear interesses e direitos que recaem sobre os recursos genéticos.

Meio ambiente artificial, constam os artigos 21, XX, 182 e seguintes e 225 da Constituição Federal de 1988, os quais afirmam que esta forma de ambiente é constituída pelo conjunto de edificações ou espaço urbano construído, bem como por equipamentos públicos como rodovias, praças, áreas verdes e espaços abertos em geral.

O ambiente artificial tem sua existência embasada não somente no conceito geral de ambiente, mas também em disposições referentes aos espaços urbanos, tais como desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico, transportes urbanos, entre outros, que encontramos no texto constitucional e nas leis urbanísticas mais relevantes do ordenamento jurídico brasileiro, o Estatuto da Cidade.

O meio ambiente natural, como uma das dimensões do meio ambiente, é aquele que criado originalmente pela natureza não sofre qualquer interferência da ação humana que tenha como resultado a modificação de sua substância que, segundo definição de Fiorillo (2017) “é constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas (inclusive pelo mar territorial), pelo solo, pelo subsolo (inclusive recursos minerais), pela fauna e pela flora”.

O meio ambiente do trabalho, como uma dimensão do meio ambiente, se refere ao local onde as pessoas exercem suas atividades laborais, se relaciona com o âmbito das relações de trabalho, sobretudo no que concerne à saúde no exercício das tarefas laborais decorrentes e a efetivação do direito à sadia



qualidade de vida. (Almeida, 2019).

O meio ambiente cultural , como uma das dimensões do meio ambiente, tem um espectro marco, pois não se liga somente aos fenômenos naturais, mais também as construções antigas, mobiliários, documentos que guardam a memória de gerações passadas e que se constituem em um amplo acervo, trazendo à baila a história do povo, sua formação e cultura.

Segundo Rangel (2014), o patrimônio histórico deve ser compreendido como um conjunto de bens materiais e imateriais que carregam significados culturais, sociais e identitários para uma determinada comunidade. Essa concepção destaca não apenas a importância da preservação desses elementos, mas também a necessidade de interpretá-los em seu contexto histórico, reconhecendo sua relevância para a construção da memória coletiva.

Dessa forma, o patrimônio histórico não se limita à conservação física de edificações e monumentos, mas abrange também as práticas, os saberes e as expressões que conferem sentido à identidade de um povo.

Ao analisarmos a defesa da Comunidade Negra do Rio das Rãs, como patrimônio histórico, representado por objetos e vestígios de edificações, e como patrimônio cultural, representado pelo peculiar modo de fazer as coisas e viver, acarreta a defesa do patrimônio ecológico, dentro de uma perspectiva de interligação, uma vez que “eles estão indissoluvelmente ligados” (Santilli, 2005).

A interface recíproca entre cultura e meio ambiente encontra-se presente também na própria definição constitucional de patrimônio cultural, constante do artigo 216, que abrange os sítios de valor ecológico

O tripé socioambiental, multicultural e humanista expresso no texto constitucional repercute, nas ciências jurídicas, uma vez que conceitos já assimilados e incorporados pelas ciências sociais e naturais, exibem a inter e transdisciplinariedade, onde os conhecimentos produzidos pela dogmática jurídica são insuficientes para atender à necessidade de novos paradigmas na relação do homem com a natureza (Santilli, 2005).

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para definir o que seria accountability, a pesquisa, partiu do entendimento doutrinário a respeito do controle externo sobre a regulação e os entes reguladores, uma vez que, não é uma opção dada ao Tribunal de Contas, mas, sim, um dever constitucional e legal da Corte de Contas, nesse sentido, é pertinente a observação de que a accountability é a prestação de contas dos bens e serviços públicos entregues à sociedade, em que o gestor público, de forma responsável, deve apresentar informações tempestivas e fidedignas de suas ações efetivadas em conformidade com o interesse público. Assim, a partir do momento em que se gera valor, a prestação do serviço é mais transparente, uma vez que a transparência está umbilicalmente ligada ao uso de recursos públicos, e, sendo mais transparente, efetiva-se a accountability.

Dessa forma, pode ser concluir que a contribuição da pesquisa para o debate institucional, em relação aos atores sociais, como das instituições governamentais, concretizam e legitimam a accountability horizontal.

Por fim, maiores avanços e resultados serão possíveis com a ampliação da agenda de pesquisa sobre análises institucionais, controle externo e accountability, como a realizada nesse trabalho, no sentido de verificar a eficiência e a eficácia no âmbito da administração pública brasileira, uma vez que, parafraseando Dominique Rousseau (2022) precisamos de um Estado democrático de direitos no qual possamos inserir uma democracia em que a distância entre população e as instituições seja reduzida, precisamos de uma democracia em que os espaços de fala dos cidadãos sejam maximizados e assegurados, precisamos de uma democracia onde tensões entre o estabelecido e desejado sejam marcadas por procedimentos inclusivos de debate, precisamos de uma democracia que não pare no tempo: precisamos de uma democracia contínua!

Os desafios para o Estado Democrático e Social de Direito, colocando a necessidade de se recuperar o sentido profundo



do diálogo franco e humanizado para o avanço sustentável e o verdadeiro progresso da sociedade, bem como do fortalecimento da democracia e dos direitos sociais, especialmente em razão das inúmeras transições e dos tempos de crises em que estamos projetados, considerando ainda o aprimoramento civilizatório da sociedade.

A promoção da transparência e da accountability cultural é considerada medida indispensável para o fortalecimento da democracia e para a melhoria da gestão pública. Com base nesse preceito, cada vez mais, a sociedade brasileira vem reconhecendo a importância de um Brasil mais transparente, seja no âmbito federal, estadual, municipal ou de qualquer ente que administre recursos públicos.

A proteção jurídica de um bem pelo poder público e a criação de memórias coletivas a partir de instrumentos jurídicos como inventariamento, registro em livros específicos, tombamento e destombamento, demonstram o dinamismo e as tensões que a área do patrimônio pode indicar e demandar.

Embora a pesquisa não tenha a pretensão de esgotar a temática, suas reflexões contribuem para o aprimoramento da atuação do Tribunal de Contas nesse contexto, fomentando o debate sobre a necessidade de maior articulação entre os órgãos de controle e as políticas de salvaguarda do patrimônio.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.

_____. Arantes, R. B., & Teixeira, M. A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. **Revista do Serviço Público**, (56)1, 57-84, 2005.

ANGÉLICO, F. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para accountability democrática no Brasil. **Dissertação (mestrado)** – Escola de



Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ARANHA, A. L. M. A Rede Brasileira de Instituições de Accountability: um Mapa Do Enfrentamento Da Corrupção Na Esfera Local. **Tese (Doutorado)**. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, 2015.

ARANTES, R. B. et al. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Ed.). **Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 109-147. Civilização Brasileira, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 70. ed. São Paulo: Edições, 2016.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 01 maio.2025.

____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>,. Acesso em 01 maio.2025.

____.SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Disponível em < <http://www.stj.jus.br/SCON/>>, acesso em 20.12.2013.

____.TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em 01 maio.2025.

____.Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D00966-A.html> Acesso em 01 maio.2025.

BRITO, Thamires da Silva; PEREZ, Olivia Cristina. Accountability nas Organizações do Terceiro Setor. **Revista Pensamento & Realidade**, v. 29, n. 4, p. 99-116, 2014.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. [S.l.]: Prentice Hall, 2002.

KAUARK, F.S.;MANHÃES, F.C.;MEDEIROS,C.H.**Metodologia da Pesquisa**:Bahia: Litterarum, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.



Emmendoerfer, M. L. Usos da pesquisa documental em estudos sobre administração pública no Brasil. Teoria e prática em administração. 6(1). p. 41–68, 2016

FIGUEIREDO, V. S; SANTOS, W. J. L. dos. Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública. **Revista de Contabilidade e Controladoria**. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, v. 6, n.1, p. 73-88, jan./abr, 2014.

FILGUEIRAS, F. **Corrupção, democracia e legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

____. **Além da transparência**: accountability e política da publicidade. **Lua Nova**, v. 84, p. 65-94, 2001a.

____. Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil. In XXXV Encontro Anual da ANPOCS. **Anais**. Belo Horizonte-MG, 2011b.

____. Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discrecionalidade e Reformas no Brasil. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 2, p. 349 a 387, 2011.

FONSECA, Francisco; ANTUNES. Fernando; SANCHEZ, Oscar. Controles internos. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.

GOMES, M.; ARAÚJO, R. Controle externo. In: Avritzer, Leonardo; Filgueiras, Fernando (Orgs). **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL-/IPEA, 2008. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32).

KAUARK, F.S.; MANHÃES, F.C.; MEDEIROS, C.H. **Metodologia da Pesquisa**: Bahia: Litterarum, 2010.

MEDEIROS, A., CRANTSCHANINOV, T., & SILVA, F. Estudos sobre Accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Revista de Administração Pública**, 47(3), 745-775, 2013.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano Andrade. Accountability **no Brasil**: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes. Tese (Doutorado) — USP, São Paulo, 2006.

MONTESQUIEU. O Espírito das leis. Tradução: Fernando Henrique Cardoso; Leôncio Martins Rodrigues, Brasília: Ed. UnB, 1995.

OLIVIERI, Cecília. O Controle Interno como Instrumento de Accountability Horizontal: uma Análise Exploratória da Controladoria Geral da União. **Anais do EnAPG-2006**. São Paulo, set. 2006.



____. Os controles políticos sobre a burocracia. **Rev. Adm. Pública** [online], vol.45, n.5, pp.1395-1424, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, agência e estado**: estudo com intenção comparativa. Tradução de Vera Joscelyne. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

____. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

____. Accountability **horizontal**: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-31, 2004.

PINHO, J. A. G. & Sacramento, A. R. S. Accountability já podemos traduzi-la para o Português? **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração**. Salvador, BA, Brasil, 2008.

PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José A. Democracia, eleições e responsabilidade política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, p. 1-20, 1997.

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-926, jul./ago. 2013.

____. Realização do potencial de accountability dos Pareceres Prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Tese - Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2011.

____. Accountability: Três Modelos Teóricos, Três Abordagens. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 34, 2010, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

____. Accountability na administração pública: a atuação dos tribunais de contas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, XXXIII, São Paulo, 2009. Anais... São Paulo: ANPAD, 2009.

ROCHA, C. Alexandre Amorim. O modelo de controle externo exercido pelos Tribunais de Contas e as proposições Legislativas sobre o tema. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 25 maio. 2025.

ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, v. 47, n. 3, p. 227-238, 1987.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: Schedler, A., Diamond, L., Plattner, M. F. (Eds.). **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**.



Colorado: Lynne Rienne, p. 13-28, 1999.

SPECK, Bruno Wilhelm; NAGEL, José. A fiscalização dos recursos públicos pelos Tribunais de Contas. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). Caminhos da transparência. Campinas: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2001.

_____. Inovação e Rotina no TCU: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo : Konrad-Adenauer Stiftung, 2000.

SLOMSKI, Valmor et. al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo. **Revista de Administração Pública** [online], v. 44, n. 4, p. 933-937, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122010000400008&script=sci_abstract&tlng=pt> Acesso em: 25 maio. 2025.

SPECK, Bruno Wilhelm (Coord.). **Caminhos da transparência**: análise dos componentes de um sistema nacional de integridade. São Paulo: Editora da UNICAMP, 2002.

_____. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

TEIXEIRA, M. A. C. Tribunal de Contas da União – Trajetória institucional e desafios contemporâneos. Estado, instituições e democracia: República. **Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro** – Ipea, v. 1, nº 9, p. 415-441, 2010.

TEIXEIRA, M. A. C.; ALVES, M. A. Ethos organizacional e controle da corrupção: o TCU sob uma ótica organizacional. **Cadernos Adenauer**, v. 12, nº 3, p. 75-97, 2011.

XAVIER, R. S. Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 35., 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158



O CONTROLE EXTERNO FRENTE ÀS LEIS DE ACENO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL

Rafaela Rodrigues Ramos¹

Jonquiel Costa Barbosa dos Santos²

RESUMO

Este artigo analisa o fenômeno das leis autorizativas, ou “leis de aceno”, e seus desafios à boa gestão pública, focando no papel dos Tribunais de Contas na fiscalização e aperfeiçoamento da gestão educacional. Investiga como a proliferação dessas leis, especialmente na educação, impacta o planejamento, a execução orçamentária, a accountability e a efetividade das políticas públicas, dificultando a atuação do controle externo. A hipótese é que as leis autorizativas, ao fragmentarem o planejamento e criarem obrigações sem a devida contrapartida orçamentária e administrativa, representam um risco à boa gestão, exigindo uma atuação estratégica e multifacetada dos Tribunais de Contas. A metodologia combina pesquisa bibliográfica e documental sobre leis autorizativas, controle externo e gestão pública, com estudos de caso de leis recentes (2023) da Assembleia Legislativa do Amazonas (ALEAM) sobre educação. A análise dos casos amazonenses (educação financeira, merenda escolar, educação inclusiva) ilustra como essas leis desafiam a gestão do Executivo (SEDUC-AM) e a fiscalização do TCE-AM. Conclui-se que os Tribunais de Contas, possuem um papel crucial em monitorar os riscos associados às leis autorizativas, avaliar a efetividade das políticas resultantes e promover uma melhor articulação entre os

1 Doutora em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Meio Ambiente - Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ; Mestra em Saúde Pública e Meio Ambiente, pela Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz; Especialista em Análise Ambiental e Gestão do Território, pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e Graduada em licenciatura plena em Geografia

2 Aluno da Especialização em Gestão Pública, pela Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro ECG/TCE-RJ (2024/2025); Especialista em Direito do Estado pela Universidade Candido Mendes; Especialista em Administração pela Faculdade do Leste Mineiro - FACULESTE; e Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC-Rio.



Poderes e os instrumentos de planejamento, visando uma melhora na educação do país.

Palavras-chave: Leis Autorizativas; Controle Externo; Tribunais de Contas; Boa Gestão Pública; Políticas Educacionais; Amazonas.

ABSTRACT

This article analyzes the phenomenon of authorization laws and their impact on public management, with emphasis on the role of Courts of Accounts (TCs) in overseeing educational policy. The central issue is how the proliferation of such laws, especially in education, affects planning, budget execution, accountability, and policy effectiveness, limiting external control. The hypothesis is that these laws, by fragmenting planning and imposing obligations without adequate resources, compromise good governance and demand strategic action from TCs. The methodology includes bibliographic and documentary research, along with case studies of 2023 laws from the Legislative Assembly of Amazonas (ALEAM), focusing on financial education, school meals, and inclusive education. These cases reveal management difficulties faced by the State Education Department (SEDUC-AM) and oversight challenges for the TCE-AM. The article concludes that Courts of Accounts must act preventively and evaluatively—issuing alerts and recommendations, assessing policy effectiveness, and fostering coordination between legislative, executive, and planning instruments—to enhance the quality, efficiency, and transparency of educational management.

Keywords: Authorization Laws; External Control; Courts of Accounts; Good Public Management; Educational Policies; Amazonas.

INTRODUÇÃO

A busca pela boa gestão pública é um imperativo constante nas democracias contemporâneas, envolvendo a aplicação eficiente, eficaz e transparente dos recursos públicos em prol do bem-estar social. Nesse cenário, os Tribunais de Contas (TCs)



desempenham um papel central como órgãos de controle externo, auxiliando o Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública³. Contudo, a efetividade desse controle é desafiada por diversas práticas político-administrativas, entre as quais se destacam as leis autorizativas.

Caracterizadas por concederem permissão ao Poder Executivo para realizar determinadas ações sem imporem uma obrigação direta ou garantirem, muitas vezes, o devido lastro orçamentário e planejamento, as leis autorizativas proliferam nos parlamentos brasileiros. Por aqui, apelidadas de “leis de aceno” por seu caráter potencialmente mais simbólico do que efetivo, elas podem gerar distorções significativas na gestão pública, especialmente em áreas complexas e de alto impacto social como a educação.

A prática de legislar por autorização na esfera educacional, embora possa originar-se de demandas sociais legítimas ou da intenção parlamentar de inovar, frequentemente colide com os princípios da boa gestão. A falta de articulação com os instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO, LOA), a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro (contrariando a LRF) e a criação de expectativas sem garantia de execução podem levar à fragmentação de políticas, ao desperdício de recursos, à baixa efetividade das ações e a dificuldades na responsabilização (accountability) dos gestores.

Esses problemas não apenas comprometem a qualidade dos serviços educacionais, mas também representam obstáculos concretos para a atuação fiscalizatória dos Tribunais de Contas. Que tal como os cidadãos acompanham a criação dessas leis preenchidas de simbologia sem prática, mais ameaças que uma tranquilização..

Diante desse quadro, este artigo investiga o seguinte problema: Como a proliferação de leis autorizativas na área da

3 CRFB, 1988, Arts. 70 e 71

4 EDELMAN, Murray (1967). *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana/Chicago/Londres: University of Illinois Press. In NEVES, Marcelo. *A Constitucionalização Simbólica*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.



educação desafia a boa gestão pública e qual o papel dos Tribunais de Contas, com destaque para o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), na fiscalização desse fenômeno e no fomento de práticas que garantam maior eficiência, efetividade e accountability na gestão educacional?

A hipótese central é que as leis autorizativas constituem um ponto cego ou, no mínimo, uma área cinzenta para o controle externo tradicional, exigindo dos TCs uma atuação mais estratégica, que vá além da mera conformidade legal e alcance a análise dos riscos fiscais, da aderência ao planejamento e da efetividade das políticas públicas induzidas por essas leis.

O objetivo geral é analisar criticamente os desafios impostos pelas leis autorizativas à boa gestão educacional e discutir o papel potencial e efetivo dos Tribunais de Contas nesse contexto, utilizando o estado do Amazonas como estudo de caso principal.

Os objetivos específicos são:

(i) Investigar os impactos das leis autorizativas no planejamento, orçamento e efetividade das políticas públicas educacionais, com ênfase no contexto do estado do Amazonas.

(ii) Analisar a atuação dos Tribunais de Contas, especialmente o TCE-AM, diante das leis autorizativas, avaliando seus limites institucionais, mecanismos de controle e potencial de atuação preventiva, fiscalizatória e orientadora.

(iii) conceituar leis autorizativas e discutir sua problemática sob a ótica da boa gestão e do controle externo;

(iv) analisar como essas leis impactam o planejamento e a execução orçamentária na educação, dificultando a fiscalização pelos TCs;

(v) examinar, através de casos recentes da legislação educacional amazonense, os desafios concretos que as leis autorizativas impõem à gestão da SEDUC-AM e à atuação do TCE-AM; e

(vi) propor estratégias e mecanismos pelos quais os TCs podem atuar para mitigar os riscos associados às “leis de aceno” e promover o aperfeiçoamento da gestão educacional.

A metodologia combina pesquisa bibliográfica sobre controle

externo, TCs, leis autorizativas, planejamento governamental e políticas educacionais, com pesquisa documental em legislação (Constituição, LRF, Leis Orgânicas dos TCs), jurisprudência e atos normativos dos TCs, além da análise de leis autorizativas específicas do estado do Amazonas. Os estudos de caso amazonenses (2023) servem para ilustrar a problemática e fundamentar a discussão sobre o papel do TCE-AM.

2. LEIS AUTORIZATIVAS: UM DESAFIO À BOA GESTÃO E AO CONTROLE EXTERNO

As leis autorizativas, também denominadas normas de autorização, são atos legislativos que conferem ao Poder Executivo a faculdade, e não a obrigatoriedade, de executar determinada ação. Diferentemente das leis ordinárias que impõem comandos vinculantes, as leis autorizativas não geram dever jurídico imediato de cumprimento por parte do gestor público, tampouco trazem, em regra, dotação orçamentária vinculada ou planejamento técnico estruturado.

Sob uma abordagem teórica mais crítica, Marcelo Neves (2007)⁵ insere essas normas no contexto do que denomina de “constitucionalismo simbólico”. Para o autor, esse tipo de legislação cumpre uma função performativa de comunicação política, buscando responder a expectativas sociais ou reforçar agendas parlamentares, sem, no entanto, apresentar coerência com os instrumentos de planejamento, execução orçamentária e eficácia normativa. Assim, leis autorizativas podem produzir um efeito ilusório de ação governamental, mascarando a ausência de políticas públicas efetivas e dificultando a responsabilização por seus resultados.

Conforme destaca Neves (2007, p. 31):

“A norma simbólica se apresenta como um substituto de decisões concretas de organização e controle institucional, revelando, por vezes, a fragilidade da autoridade estatal em

5 NEVES, Marcelo. A Constitucionalização Simbólica. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.



converter promessa em prática.”

No contexto brasileiro, esse tipo de norma se dissemina principalmente nos parlamentos estaduais e municipais, funcionando muitas vezes como “leis de aceno” — expressão corrente que sintetiza seu caráter de gesto político desvinculado de viabilidade prática. São comuns, por exemplo, proposições legislativas que autorizam a criação de escolas, a inclusão de disciplinas, ou o fornecimento de bens e serviços, sem observância dos limites fiscais, da lógica de planejamento e da efetividade esperada pelas políticas públicas.

Essa ambiguidade normativa — entre a intenção declarada e a inexecução real — gera desafios substanciais à boa governança pública e à atuação dos Tribunais de Contas, principalmente por comprometer a racionalidade do planejamento estatal, dificultar a avaliação de resultados e introduzir opacidade na alocação de recursos.

3. PROBLEMAS SOB A ÓTICA DA BOA GESTÃO E DESAFIOS PARA O CONTROLE EXTERNO (TRIBUNAIS DE CONTAS)

Sob a ótica da boa gestão pública, as leis autorizativas impõem desafios relevantes que comprometem a racionalidade e a efetividade do ciclo de políticas públicas. Em primeiro lugar, destacam-se os impactos sobre o planejamento estatal. A gestão pública eficiente pressupõe a observância do ciclo integrado entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No entanto, as leis autorizativas, por surgirem à margem desse ciclo, instauram um “planejamento paralelo”, dificultando a priorização de ações estratégicas, a alocação racional de recursos e o alinhamento com metas de longo prazo, isto, claro, quando há de fato um planejamento na execução dessas leis.

Outro problema recorrente é o risco fiscal e orçamentário. Muitas dessas leis carecem de estimativas de impacto financeiro

e não indicam fontes de custeio, violando os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Tal omissão gera pressão sobre o orçamento público, compromete metas fiscais previamente estabelecidas e pode dar ensejo à execução de despesas sem cobertura adequada — situação que tradicionalmente atrai a atenção dos Tribunais de Contas. Além disso, ao não passarem por análise técnica ou por integração com políticas públicas estruturadas, essas ações tendem a apresentar baixa eficiência e reduzido impacto social, configurando um uso subótimo de recursos públicos.

A ausência de caráter vinculante nas leis autorizativas também gera um déficit de accountability. Ao não ser obrigatória sua implementação, o Executivo pode justificar sua inação alegando escassez de recursos ou conveniência administrativa, o que dilui a possibilidade de responsabilização efetiva e dificulta a atuação dos órgãos de controle.

Do ponto de vista do controle externo, os desafios se acumulam. A fiscalização da conformidade, mesmo sendo tarefa central dos Tribunais de Contas, torna-se complexa diante do conteúdo permissivo e da vagueza dessas normas, que dificultam a aferição de ilegalidades concretas na sua execução — ou mesmo na sua omissão. Soma-se a isso o obscurecimento da execução orçamentária: com frequência, ações decorrentes dessas leis são inseridas em dotações genéricas, dificultando seu rastreamento específico e a avaliação de seu custo-efetividade.

A ausência de metas claras, indicadores ou vinculação a programas previstos no PPA também prejudica a avaliação de efetividade, inviabilizando a verificação de resultados e a mensuração do valor público gerado. Nesse cenário, o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização do planejamento também se vê esvaziado, uma vez que o rompimento do ciclo PPA–LDO–LOA compromete a coerência do sistema de planejamento orçamentário que deveria ser auditado.

Por fim, há que se considerar os limites da atuação preventiva dos Tribunais de Contas. Embora possam emitir alertas e analisar a constitucionalidade e legalidade de projetos em tramitação, a



atuação dos TCs no processo legislativo é politicamente sensível e institucionalmente limitada, especialmente quando se trata de interferência antecipada em prerrogativas do Poder Legislativo.

Portanto, as leis autorizativas não são apenas uma questão de técnica legislativa ou de relação entre poderes; elas representam um desafio concreto à missão constitucional dos Tribunais de Contas de zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos.

4. O IMPACTO NO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO EDUCACIONAL: A VISÃO DO CONTROLE EXTERNO

O planejamento e a execução orçamentária no setor educacional constituem pilares fundamentais para a realização do direito à educação de qualidade, consagrado no art. 205 da Constituição Federal. Nesse sentido, os Tribunais de Contas exercem papel estratégico ao fiscalizar o cumprimento das vinculações constitucionais de recursos — como a destinação mínima de 25% da receita de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) — e a adequada utilização de fundos específicos, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), previsto na Lei nº 14.113/2020.

Adicionalmente, cabe aos órgãos de controle externo acompanhar a implementação dos Planos de Educação em suas diferentes escalas — nacional, estaduais e municipais — assegurando que as políticas públicas educacionais estejam ancoradas em diretrizes planejadas e metas pactuadas com a sociedade.

As leis autorizativas, todavia, vêm interferindo nesse arranjo institucional de forma preocupante. Frequentemente aprovadas sem conexão com o planejamento governamental em vigor, essas normas autorizam a criação de programas ou a introdução de disciplinas curriculares sem alinhamento com os Planos de Educação (PNE, PEE e PME), fragilizando instrumentos essenciais

de planejamento e comprometendo sua coerência e eficácia. Essa fragmentação política e técnica do sistema educacional afeta negativamente a capacidade de implementação coordenada de políticas públicas.

No campo educacional, os riscos dessas leis se tornam ainda mais sensíveis diante das vinculações constitucionais e legais que regem o financiamento do setor. Ao autorizarem ações sem previsão orçamentária vinculada, tais leis podem disputar recursos previamente destinados ao cumprimento de metas estratégicas, como a ampliação da jornada escolar, a qualificação docente ou a elevação das taxas de conclusão no ensino médio.

A literatura sobre políticas públicas já aponta que a fragmentação e descontinuidade das ações compromete sua efetividade e sustentabilidade. Como bem assinala Souza (2007), políticas públicas desconectadas do planejamento central tendem a gerar iniciativas isoladas, de baixo impacto, e com escassa capacidade de transformação estrutural.

Além disso, há efeitos negativos sobre o equilíbrio orçamentário. Leis autorizativas que ensejam despesas adicionais — como a contratação de pessoal, aquisição de insumos ou estruturação de novos programas — criam pressões sobre os recursos vinculados, comprometendo a racionalidade na alocação dos recursos públicos. Essas decisões muitas vezes ocorrem à margem do ciclo orçamentário formal (PPA, LDO, LOA), sem passar pelo crivo técnico do planejamento participativo, o que constitui um risco fiscal relevante.

A ausência de metas, indicadores e estrutura de governança nas ações autorizadas também impõe desafios significativos à fiscalização. Auditorias operacionais e avaliações de desempenho tornam-se inviáveis sem parâmetros objetivos, prejudicando o controle da efetividade das políticas públicas. Nesse cenário, os Tribunais de Contas enfrentam limitações para aferir o valor público gerado e promover a accountability dos gestores públicos.

Por fim, a autorização legislativa para ações como construção de escolas ou contratação de pessoal, sem compatibilização prévia com a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes



Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), pode configurar grave infração à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Isso exige dos Tribunais de Contas uma atuação preventiva, capaz de identificar e sinalizar essas distorções antes que se consolidem em obrigações financeiras sem cobertura orçamentária.

5. O CENÁRIO AMAZONENSE SOB A ÓTICA DO CONTROLE EXTERNO

A análise das leis autorizativas sancionadas no estado do Amazonas em 2023, especialmente aquelas voltadas à área educacional, revela, sob a perspectiva do controle externo e da boa governança, a complexidade e os riscos que esse tipo de norma representa para a administração pública e para os Tribunais de Contas. Tais leis, embora frequentemente motivadas por intenções legítimas, são elaboradas e aprovadas à margem do ciclo orçamentário e do planejamento estratégico, comprometendo a efetividade das políticas públicas e dificultando a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM).

No primeiro caso, as Leis nº 6.266 e nº 6.445/2023 tratam da inserção da educação financeira de forma transversal no currículo escolar. Embora tenham mérito do ponto de vista pedagógico, ambas as normas carecem de elementos essenciais para sua execução adequada. Em especial, a Lei nº 6.266/2023 limita-se a autorizar a medida e a condicionar sua regulamentação futura pelo Executivo, sem apresentar mecanismos de implementação, indicadores de desempenho, cronogramas ou estimativas orçamentárias.

Diante disso, o controle externo encontra dificuldades significativas para aferir se a política pública está sendo efetivamente implantada, se existem impactos financeiros relevantes — como a necessidade de capacitação de professores, aquisição de materiais ou revisão curricular — e se há aderência às metas e diretrizes do Plano Estadual de Educação.

O segundo caso refere-se à Lei nº 6.470/2023, que proíbe a

inclusão de determinados alimentos na merenda escolar. Apesar de fundamentada em preocupações com a saúde pública, a norma repercute diretamente sobre contratos em vigor, custos operacionais e rotinas de aquisição e fornecimento da alimentação escolar. Para o TCE-AM, fiscalizar a efetividade dessa medida envolve o cruzamento de dados contratuais, avaliação dos critérios nutricionais e análise de eventuais aditivos contratuais, além de depender da capacidade de monitoramento da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC-AM). Tal como no caso anterior, a ausência de regulamentação — prevista de forma facultativa no art. 5º da própria lei — dificulta a aferição de sua efetividade e controle de legalidade.

O terceiro caso, representado pela Lei nº 6.362/2023, que institui o selo “Escola Amiga da Educação Inclusiva”, ilustra uma política de caráter indutor, baseada na adesão voluntária e condicionada à regulamentação do Poder Executivo. Embora o selo represente uma tentativa de incentivar boas práticas, sua ausência de estrutura operacional compromete tanto sua eficácia quanto sua mensuração. O TCE-AM, nesse cenário, enfrenta barreiras para avaliar os resultados da política, os custos administrativos envolvidos, os critérios de certificação adotados e, principalmente, sua articulação com os instrumentos de planejamento da política educacional, como as metas de inclusão previstas no PNE e no PEE.

Esses três exemplos demonstram que a edição de leis autorizativas sem integração prévia com o planejamento e sem estruturação técnica adequada tende a produzir efeitos contraproducentes na gestão pública. Para os Tribunais de Contas, esse fenômeno impõe a necessidade de uma atuação que ultrapasse os limites da análise meramente formal.

É essencial que o controle externo passe a investigar a coerência entre essas leis e o planejamento vigente, a existência (ou ausência) de fontes de financiamento compatíveis, a viabilidade de implementação e os resultados concretos obtidos. Essa abordagem mais proativa e analítica é indispensável para que os Tribunais contribuam não apenas para o controle da legalidade, mas para o real aprimoramento da gestão educacional e para a garantia do



direito à educação de qualidade.

6. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS FRENTE ÀS “LEIS DE ACENO”

Diante das fragilidades que as leis autorizativas impõem ao planejamento e à execução das políticas públicas, especialmente no campo educacional, os Tribunais de Contas são chamados a exercer um papel que vá além da verificação de conformidade legal e contábil. Ainda que respeitados os limites institucionais de sua atuação, a experiência prática e os desafios contemporâneos sinalizam a necessidade de uma postura estratégica, integrada e orientadora, que possa mitigar os efeitos potencialmente disfuncionais dessas normas. Nesse sentido, propõe-se um conjunto de frentes de atuação, organizadas nos eixos da prevenção, do acompanhamento concomitante, da correção e do fomento à articulação interinstitucional.

No campo da atuação preventiva e pedagógica, espera-se que os Tribunais de Contas realizem análises mais atentas da constitucionalidade e da legalidade de leis autorizativas, sobretudo aquelas que implicam em geração de despesas sem correspondente estimativa de impacto orçamentário ou que extrapolam a competência legislativa, ao adentrar indevidamente a esfera de iniciativa privativa do Poder Executivo. Embora os TCs não possam barrar a produção normativa, sua função de emitir pareceres técnicos, alertas e recomendações aos demais Poderes permite que orientem os agentes públicos sobre os riscos fiscais e gerenciais de tais iniciativas. Ademais, as Escolas de Contas podem desempenhar um papel fundamental na formação de parlamentares, assessores e gestores, por meio de cursos e publicações que promovam a cultura do planejamento e da responsabilidade fiscal.

No plano concomitante, a fiscalização pode incorporar mecanismos de monitoramento contínuo da execução orçamentária, com vistas a identificar despesas oriundas de leis autorizativas não compatibilizadas com os instrumentos formais de planejamento — como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias

(LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e os Planos de Educação. Auditorias operacionais e temáticas, especialmente nos setores de maior incidência dessas leis, como a educação, podem contribuir para avaliar não apenas a legalidade das ações, mas também sua eficácia, economicidade e alinhamento com as prioridades governamentais previamente estabelecidas.

Na dimensão corretiva, os Tribunais de Contas, ao apreciarem contas anuais ou realizarem auditorias específicas, podem considerar eventual má gestão relacionada à implementação — ou à inércia frente à implementação — de ações derivadas de leis autorizativas. Quando constatadas ilegalidades, omissões ou práticas antieconômicas que gerem prejuízo ao erário, compete aos TCs aplicar as sanções administrativas previstas na legislação, observando sempre os limites constitucionais de sua atuação e respeitando o devido processo legal.

Por fim, é desejável que os Tribunais de Contas contribuam para aprimorar a articulação entre Legislativo e Executivo, fomentando um diálogo institucional qualificado sobre a importância de integrar as iniciativas legislativas ao ciclo de planejamento. A promoção de fóruns interinstitucionais, a disseminação de boas práticas e a produção de estudos comparativos sobre a eficácia das leis autorizativas em diferentes entes federativos podem servir como instrumentos valiosos para reduzir os impactos negativos dessas normas e fortalecer a governança pública.

Essa abordagem, embora não exauriente, sugere um caminho viável para que o controle externo atue de forma construtiva e colaborativa, contribuindo para uma administração pública mais eficiente, transparente e orientada ao interesse coletivo. Ao enfrentar com seriedade o desafio das chamadas “leis de aceno”, os Tribunais de Contas reafirmam sua relevância como instituições de Estado comprometidas com a melhoria contínua da gestão pública.

7. CONCLUSÃO

As leis autorizativas, ou “leis de aceno”, configuram um



fenômeno de natureza híbrida que tensiona os fundamentos da boa governança pública. Embora possam representar tentativas legítimas do Poder Legislativo de expressar demandas sociais e sinalizar agendas políticas, sua incorporação desarticulada dos instrumentos formais de planejamento e execução orçamentária fragiliza a eficiência, a eficácia e a accountability da ação estatal. Ao transitar entre o simbólico e o performativo — como aponta Marcelo Neves (2007) — essas normas revelam a fragilidade institucional na conversão da vontade política em políticas públicas concretas e sustentáveis.

A análise de casos recentes no estado do Amazonas, especialmente no setor educacional, evidenciou como a proliferação dessas leis pode comprometer a coerência dos Planos de Educação, gerar insegurança orçamentária, dificultar a auditoria de resultados e sobrecarregar a capacidade administrativa dos entes federados. A ausência de estimativas de impacto fiscal, a falta de indicadores e metas claras, e o distanciamento em relação ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA) tornam esses dispositivos vulneráveis do ponto de vista do controle externo.

Nesse contexto, os Tribunais de Contas são chamados a exercer um papel que extrapola a fiscalização legalista. Espera-se desses órgãos uma atuação estratégica e integrada, que compreenda o monitoramento preventivo de proposições legislativas, a verificação de sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento, a realização de auditorias operacionais e, quando necessário, a aplicação de sanções nos casos de má gestão ou lesão ao erário. Além disso, os TCs devem fomentar a articulação entre Legislativo e Executivo, contribuindo para uma governança mais coordenada, transparente e orientada por resultados.

Portanto, a atuação vigilante, técnica e pedagógica dos Tribunais de Contas é imprescindível para mitigar os efeitos deletérios das leis autorizativas e promover uma cultura de planejamento, responsabilidade fiscal e efetividade nas políticas públicas — especialmente na educação, onde os impactos de uma má gestão reverberam diretamente sobre a equidade e o futuro das



próximas gerações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAZONAS (Estado). Lei nº 6.266, de 27 de junho de 2023. Institui a Política Estadual de Cooperação para Implementação de Educação Financeira e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, Manaus, AM, 28 jun. 2023. Disponível em: [<https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/12461/6266.pdf>]. Acesso em: 25 maio 2025.

AMAZONAS (Estado). Lei nº 6.362, de 17 de julho de 2023. Cria o Selo “Escola Amiga da Educação Inclusiva” no âmbito do Estado do Amazonas e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, Manaus, AM, 18 jul. 2023. Disponível em: [<https://leisestaduais.com.br/am/lei-ordinaria-n-6362-2023-amazonas-institui-o-selo-escola-amiga-da-educacao-inclusiva-no-ambito-do-estado-do-amazonas?q=Decreto+nº+1394%2C+de+29+de+novembro+de+2011>]. Acesso em: 25 maio 2025.

AMAZONAS (Estado). Lei nº 6.445, de 18 de setembro de 2023. Dispõe sobre a inclusão do tema Educação Financeira como conteúdo transversal no currículo das escolas da rede pública e privada de ensino da Educação Infantil e do Ensino Médio no Estado do Amazonas. Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, Manaus, AM, 19 set. 2023. Disponível em: [<https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/12673/6445.pdf>]. Acesso em: 25 maio 2025.

AMAZONAS (Estado). Lei nº 6.470, de 03 de outubro de 2023. Dispõe sobre a proibição da oferta de embutidos, enlatados e bebidas artificiais na composição da alimentação escolar, no âmbito da rede pública estadual de ensino do Amazonas, e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, Manaus, AM, 04 out. 2023. Disponível em: [<https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/12719/6470.pdf>]. Acesso em: 25 maio 2025.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS (ALEAM). Leis voltadas à Educação da Assembleia Legislativa são sancionadas pelo Governo do Estado em 2023. Notícia publicada em 27 dez. 2023. Disponível em: <https://www.aleam.gov.br/leis-voltadas-a-educacao-da-assembleia-legislativa-sao-sancionadas-pelo-governo-do-estado-em-2023/>. Acesso em: 25 maio 2025.

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

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras



providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.394. Relator: Min. Eros Grau. Julgamento: 02 abr. 2007. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 set. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.129. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 18 dez. 2020. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 5. A sanção do projeto de lei de iniciativa parlamentar, que cria cargo público ou aumenta vencimentos, não convalida o vício de iniciativa. Aprovada em 13 dez. 1963.

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

NEVES, Marcelo. A Constitucionalização Simbólica. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. Georgetown Law Journal, v. 100, p. 53-101, 2011.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.



ANÁLISE CIENCIOMÉTRICA DAS TENDÊNCIAS E IMPACTOS DA COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA, INOVAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA REVISÃO DAS PRODUÇÕES CIENTÍFICAS (2006-2025).

Viviane Maria Miranda Eremita da Silva¹

Patrícia Leite da Silva²

Reginaldo da Conceição Gomes³

RESUMO

Com a utilização da administração gerencial, a administração pública a cada dia que passa usufrui de conceitos e instrumentos utilizados pela administração aplicada as empresas privadas como o planejamento estratégico. Nesse contexto, o artigo aborda uma pesquisa cienciométrica que busca a conexão entre os construtos administração pública, comunicação estratégica e inovação. Para isso, utilizou-se o software VOSviewer, com foco na análise de artigos da base Web of Science entre 2006 e 2025. A pesquisa, que adotou uma abordagem exploratória e uma revisão cienciométrica detalhada, abrangeu um total de 83 artigos. Os resultados indicam um aumento significativo nas publicações a partir de 2020, evidenciando a necessidade de novas investigações sobre comunicação estratégica, administração pública e inovação.

PALAVRAS-CHAVE: Comunicação Estratégica; Administração Pública, Inovação; Estudo Cienciométrico; Software VOSviewer.

INTRODUÇÃO

De fato, a Administração Pública pode ser direta e indireta,

1 Pós-Graduação e Discente do Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGE/UFRJ).

2 Doutora em Administração (2020).

3 Pós-Graduação e Discente do Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGE/UFRJ).



a qual possui princípios que são legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios aplicam-se União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Brasil, 1988). A administração direta é composta por Presidência de República e ministérios, os quais cada um possui uma área específica como o Ministério da Educação (Brasil, 1967). Já a administração indireta é dividida em Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista (Brasil, 1967).

A administração pública passa por uma evolução. Ela possui modelos classificados em: patrimonialismo, burocrático e gerencial. No contexto atual, verifica-se existência dos 3 modelos, mas o modelo gerencial vem aumentando a cada dia que passa. Este modelo tem o marco inicial com o Decreto 200/1967 que lista seus princípios fundamentais: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle (Brasil, 1967).

A evolução da Administração Pública é percebida por meio de alguns conceitos da administração das empresas privadas conforme exemplos: planejamento estratégico, tático e operacional, governança, accountability, transparência, governo eletrônico, inovação, empreendedorismo. Nesse contexto de evolução da administração pública, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas – TCE possui missão, visão e valores, assim como as organizações privadas. O site do TCE comunica em seu site a sua missão, visão:

“Missão: Exercer o Controle Externo da gestão dos recursos públicos por meio de ações de orientação e fiscalização em benefício da sociedade amazonense.
Visão: Ser referência como órgão de controle, reconhecido junto à sociedade amazonense pela eficiência de suas ações”.

Nesse contexto atual, em que a Administração Pública está utilizando conceitos aplicados a administração das organizações privadas, este trabalho busca uma pesquisa cienciométrica. Neste estudo acadêmico, foi realizado um levantamento cienciométrico da literatura mais recente e acessível na plataforma Web of Science, que foi lançada em 1997 e administrada pela empresa Clarivate

Analytics, com sede na Filadélfia, nos Estados Unidos. Para tanto, utilizou-se a base de dados do Web of Science compreendendo as palavras comunicação estratégica, administração pública e inovação. Assim, este estudo busca identificar quais lacunas e oportunidades de pesquisa emergem das produções científicas existentes sobre análise cienciométrica da comunicação estratégica e inovação na administração pública?

Para tanto, o estudo em tela tem como objetivo identificar as principais lacunas de pesquisa presentes nas produções científicas existentes sobre análise cienciométrica da comunicação estratégica e inovação na administração pública.

Na próxima seção, revisou-se brevemente os termos-chave estudados nesta pesquisa, nomeadamente comunicação estratégica, administração pública, inovação.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA (CE)

No contexto atual da administração pública gerencial, há um ambiente propício para a comunicação estratégica. A comunicação empresarial está se transformando cada vez mais em formatos que se assemelham ao jornalismo. Nessa nova perspectiva, as abordagens convencionais que segmentavam a comunicação em áreas como comunicações internas, relações com a mídia e relações públicas estão sendo substituídas por estratégias que focam em temas e conteúdo específicos para a comunicação corporativa (Brockmann, 2021).

Nesse sentido, define-se “Comunicação estratégica como aquela que abrange toda comunicação a qual é substancial para a sobrevivência e sucesso sustentado de uma entidade. Especificamente, comunicação estratégica é o uso proposital da comunicação por uma organização ou outra entidade para se envolver em conversas de significância estratégica para seus objetivos” (Zerfass et al., 2018, 493).



De acordo com Ruban (2022), a comunicação estratégica é fundamental para empresas de todos os setores. Essa ideia destaca a importância do autoentendimento das empresas, que deve ser efetivamente comunicado de forma estratégica a seus clientes, parceiros, concorrentes, ao público em geral e ao estado. Nesse sentido, discussões acadêmicas indicam que a definição de comunicação estratégica é complexa. No entanto, Ansgar Zerfass et al. oferecem uma explicação que se revela útil para os objetivos deste estudo:

“A comunicação estratégica abrange toda a comunicação essencial para a sobrevivência e o sucesso sustentado de uma entidade. Especificamente, a comunicação estratégica é o uso intencional da comunicação por uma organização ou outra entidade para se envolver em conversas de importância estratégica para seus objetivos (Zerfass et al., 2018, 493)”.

Comunicação estratégica é uma forma de comunicação que ajuda uma organização a atingir seus objetivos pretendidos por meio da interação em vários níveis, gerenciamento de reputação, cocriação, colaboração, engajamento intencional e persuasivo, mitigação de conflitos entre partes interessadas, construção de confiança entre as partes interessadas e empoderamento das partes interessadas (Shabangu, 2024).

Para garantir uma competitividade adequada, um alto desempenho e um marketing eficaz, as empresas precisam transmitir seus pensamentos estratégicos a clientes, parceiros, concorrentes e autoridades regulatórias (Ruban, Dmitry A., 2022).

Como também, toda estratégia de comunicação está intimamente conectada à sua implementação bem sucedida (Ruban, Dmitry A., 2022). Na realidade, instrumentos de comunicação estratégica, como as declarações de missão, revelam a sua identidade.

2.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (AP)

De fato, de acordo os autores, a administração pública pode exercer diversos papéis em uma democracia, como estabelecer mecanismos de prestação de contas, promover a participação dos cidadãos, garantir a transparência e ajudar na elaboração de políticas (Bauer e Becker Citation 2020 apud Schumacher, M. (em inglês) J., & Emig, A. K., 2025).

As administrações públicas (APs) têm uma função fundamental nas sociedades contemporâneas, pois atua com as informações relacionadas à governança, serviços públicos e interação com os cidadãos (Ahmadzai, Mirwais; Nguyen, Giang, 2024). Para tanto, a administração está se modernizando, pois utiliza novas tecnologias para realizar suas atividades (Ahmadzai, Mirwais; Nguyen, Giang, 2024). Para que ocorra essa modernização é necessário a elaboração de políticas, distribuição de recursos e processos decisórios em geral (Ahmadzai, Mirwais; Nguyen, Giang, 2024). Cita-se o exemplo do avanço das tecnologias digitais em que a administração pública está apoiando em iniciativas colaborativas para aproveitar a inteligência coletiva, ao mesmo tempo em que buscam proteger a privacidade dos indivíduos (Ahmadzai, Mirwais; Nguyen, Giang, 2024). A adoção de tecnologias contemporâneas nas práticas das APs reflete e ressalta soluções de governança orientadas por dados, bem como a necessidade de equilibrar inovação e proteção da privacidade (Ahmadzai, Mirwais; Nguyen, Giang, 2024).

2.3. INOVAÇÃO

A Inovação se conecta às ações globais apoiadas pelas Nações Unidas, especialmente na sua missão de promover os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil: Indústria, Inovação e Infraestrutura que é construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. Nesse contexto, inovação é conceituada pelo



Manual de Oslo como a “implementação de um produto (bem ou serviço) ou processo novo ou significativamente melhorado, um novo método de marketing ou um novo método organizacional nas práticas empresariais, na organização do local de trabalho ou nas relações exteriores. Além desse conceito, a versal atual do citado manual acrescentou uma nova categoria de inovação, as “inovações no modelo de negócios”, “que podem variar entre inovações parciais do modelo empresarial, que afetam apenas os produtos ou as funções empresariais de uma organização, e inovações abrangentes do modelo empresarial, que envolvem tanto os produtos como as funções empresariais” (OECD/Eurostat, 2018).

A Constituição Federal de 1988 dedica atenção especial ao tema da inovação, reconhecendo sua importância para o desenvolvimento do país. No seu Capítulo dedicado às disposições gerais sobre a ciência, tecnologia e inovação, encontra-se o Artigo 218, que estabelece princípios e diretrizes fundamentais nesse âmbito. O artigo determina que o Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica, bem como a inovação.

Segundo a Comissão Europeia (2013), é possível identificar a criação de valor no setor público por meio de quatro abordagens principais:

- a) Melhoria nos resultados obtidos tanto em nível individual quanto social;
- b) Oferta de serviços mais relevantes, atrativos, úteis e percebidos de forma significativa pelos cidadãos;
- c) Maior eficiência nas instituições públicas;
- d) Reforço da participação e do envolvimento da população, promovendo transparência e responsabilização.

Nesse sentido de inovar no setor público, os autores exemplificam formas de inovação na administração pública. Kattel e Karo (2016) e Cavalcante e Cunha (2017), destacam que a gestão pública pode fomentar a inovação de diversas formas. Entre elas, estão: o investimento estatal em ciência, tecnologia e inovação (CT&I), especialmente por meio de agências de fomento; o uso das

compras públicas como incentivo à criação de novas tecnologias; e a adoção de inovações institucionais, tanto econômicas — como o caso do PIX — quanto políticas, como conselhos e orçamentos participativos. Além disso, incluem-se as inovações nos serviços públicos, que buscam aprimorar a forma de atendimento à sociedade, e as inovações organizacionais, voltadas à criação ou reformulação de estruturas para promover aprendizado e experimentação no setor público.

Tidd (2015) menciona que a inovação pode ser inovação incremental: menor grau de novidade, fazer o que se sabe, porém melhor e inovação radical: maior grau de novidade, fazer algo diferente; novo para todos. ademais, o autor também comunica que a inovação pode ser classificada por inovação de produto: alterações nos bens ou serviços disponibilizados pela organização; inovação de processo: transformações nos métodos de produção ou na maneira como os serviços são executados ou entregues; inovação de posição: modificações na forma ou no ambiente em que os produtos ou serviços são ofertados ao público; inovação de paradigma: mudanças no modelo mental ou na lógica que guia as ações e estratégias da organização.

De acordo com Chesbrough, Vanhaverbeke e West (2018), existem dois modelos principais de inovação. A inovação fechada baseia-se na ideia de que o processo inovador deve seguir uma lógica interna, estruturada de forma sequencial, utilizando exclusivamente o conhecimento disponível dentro da própria organização. Por outro lado, a inovação aberta parte do princípio de que o conhecimento mais valioso nem sempre está dentro da empresa, e, por isso, defende o intercâmbio intencional de saberes — tanto a entrada quanto a saída de informações — como forma de impulsionar a inovação interna.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE, 2019b apud Miranda, 2023) também identifica seis aspectos da inovação no setor público que contribuem para tornar sua implementação mais desafiadora.



Quadro 1 — Características da inovação segundo a OCDE

Característica	Descrição
Desafiadora do status quo	A inovação desafia o status quo e todos os procedimentos, interesses e investimentos associados existentes.
Em contínua mudança	A inovação do setor público está mudando à medida que o que constitui inovação muda, baseando-se no que veio antes e o transcendendo, portanto, sempre envolve novos desafios.
Multifacetada e de várias naturezas	A inovação do setor público é multifacetada e tem natureza múltipla, envolvendo diferentes propósitos, processos, habilidades e mentalidades.
Incerta	A inovação do setor público é incerta, pois é algo que não havia sido feito antes nesse contexto e, portanto, não oferece garantias quanto ao êxito, à sua duração ou à sua extensão.

Imprevisível	Introduz mudanças que geralmente instigam ou exigem mudanças ou adaptações adicionais e, portanto, são incontroláveis e, como tal, estão em tensão com estruturas hierárquicas e burocráticas.
Tanto imediata quanto duradoura	A inovação do setor público tem impactos imediatos e efeitos a longo prazo, que podem diferir completamente e serem difíceis de se avaliar, uma vez que as medições anteriores foram, por definição, desenvolvidas para um estado de coisas pré-existente, tornando a inovação uma atividade difícil de se precificar ou avaliar.

Fonte: OCDE (2019b, p. 25).

3. METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa é exploratória e estudo cienciométrico.

Quanto ao objetivo, esta pesquisa se classifica como exploratória que de acordo com Gil (2017), as pesquisas exploratórias apresentam um planejamento mais flexível, pois seu propósito é observar e entender os diversos aspectos relacionados aos fenômenos em análise. Essa flexibilidade facilita a identificação de padrões, a formulação de hipóteses ou proposições e a coleta de informações relevantes que podem se examinadas em estudos futuros.

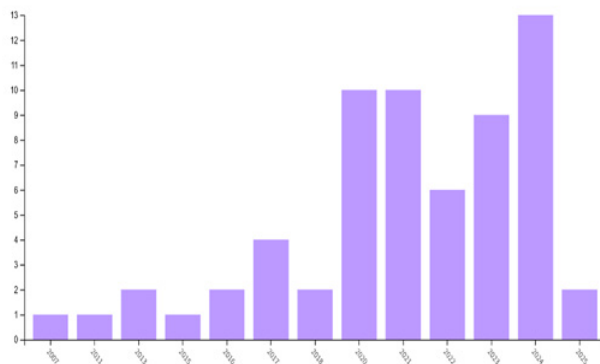
Este estudo é baseado em uma revisão cienciométrica relacionada com a comunicação estratégica, administração pública



e inovação. Conforme Noronha et al.(2000) trata-se de subproduto da base em que foram realizados diferentes estudos de análise cienciométrica que é uma das técnicas que deverá prevalecer no século XXI para caracterizar a geração e uso da informação técnico-científica.

Aproveitou-se da base de dados Web of Science por ser uma das principais fontes de pesquisa, pois esta base recebe trabalho mundiais. A busca utilizou os seguintes critérios: Busca avançada com o campo todos os campos e as palavras-chave em inglês: strategic communication E public administration E innovation. O resultado foi 83 artigos, mas o estudo em tela é a cienciométrica. Para tanto, no campo dos tipos de documentos, marcou-se artigos e refinou-se apresentando o resultado de 83 artigos. O Web of Science disponibiliza a analisar os resultados, selecionou-se anos de publicação em que se verificou que as publicações são iniciadas em 2007 de acordo com o gráfico 1.

Gráfico 1: Publicação de Artigos 2007 a 2025.



Fonte: Exportado da base de dados Web Of Science.

Escolheu-se o uso da plataforma VOSviewer, como ferramenta na construção de trabalhos cienciométricos, devido a sua abordagem visual e interativa para analisar e interpretar

grandes conjuntos de dados cienciométricos. Com o VOSviewer, compreende-se as redes formadas por meio de termos chave, suas interconexões e os padrões emergentes na literatura científica.

A coleta de dados foi realizada no dia 09 de maio de 2025, utilizando as palavras-chave *strategic communication*, *public administration* e *innovation*. Inicialmente, obteve-se um total de 83 resultados na Web of Science Core Collection. Optou-se por não refinar, pois há somente 83 artigos na data da coleta. E ainda ao realizar a pesquisa tentou inserir as aspas, tendo como resultado o (zero). O uso da plataforma VOSviewer como uma ferramenta na construção de trabalhos cienciométricos foi escolhida devido a sua abordagem visual e interativa para analisar e interpretar grandes conjuntos de dados bibliográficos. Com o VOSviewer buscamos compreender as redes formadas por meio dos termos chave, suas interconexões e os padrões emergentes na literatura científica.

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1. PUBLICAÇÕES DA SUBSEÇÃO POR ANO

Em 2007, foi identificado na Web of Science (WoS) o primeiro artigo que trata sobre inovação na categoria administração pública. Esse artigo é denominado de o estratégico de tecnologia da informação por organizações sem fins lucrativos: aumento da capacidade e potencial inexplorado. Os autores analisam um extenso estudo sobre o planejamento, a aquisição e a implementação de tecnologia em organizações sem fins lucrativos, com o objetivo de avaliar a estratégia de uso de TI nessas instituições. Eles investigam o potencial estratégico dessas organizações em relação ao uso da tecnologia, avaliando as habilidades e práticas ligadas à TI que são fundamentais para o sucesso na utilização eficaz dos recursos tecnológicos (Hackler e Saxton, 2007).

Nos anos de 2008 a 2010, não houve registro de publicações. Verifica-se uma publicação em 2011. Em seguida, constata-se duas publicações em 2013. O pico das publicações ocorre em 2020 com



10 artigos, 2021 com 10 artigos e 2024 com 13 artigos.

A tabela 1 demonstra os anos de publicação, a contagem de recordes e o percentual em relação ao total de 83 artigos.

Tabela 1: Anos de Publicação (2007-2025)

Anos de Publicação	Contagem de Recordes	Percentual
2025	5	6.024 %
2024	14	16.867 %
2023	10	12.048%
2022	6	7.229%
2021	7	8.434 %
2020	8	9.639 %
2018	4	4.819 %
2017	6	7.229 %
2016	5	6.024 %
2015	2	2.410 %
2014	1	1.205 %
2013	2	2.410 %
2011	2	2.410 %
Anos de Publicação	Registros	% de 83

Fonte: Elaborada pela autora.

Além disso, o gráfico 2 TreeMap: Categorias da Web of Science apresenta as tendências anuais nas publicações sobre esse tema do artigo, a partir da população de 83 artigos gerados em maio de 2025 no Web Of Science. Destaca-se que a administração pública apresenta 18 registros que são 21,687% de 83 artigos.

Gráfico 2: Categorias da Web of Science



Fonte: Gráfico fornecido pela Web of Science

4.2. PUBLICAÇÕES POR PERIÓDICOS

Observa-se que os artigos foram publicados em periódicos diferentes. Destaca-se as publicações na International Journal of Environmental Research And Public Health, que representam 6,34% dos 83 artigos. Em segundo lugar, tem-se 4 journals com 2 publicações cada um representando 3,17% dos 83 artigos. Os restantes dos artigos foram publicados em 1 journal, ou seja, periódicos diferentes, representam 1,58 % dos 83 artigos. A tabela 2 demonstra as publicações por periódicos.

Tabela 2: Publicações por periódico

CLASSIFICAÇÃO	JORNAL	
1	Revista internacional de pesquisa ambiental e saúde pública	4
2	Revisão de gestão pública	2
3	Sustentabilidade	2
4	Análise de tecnologia e gestão estratégica	2

Fonte: Elaborada pelos autores.

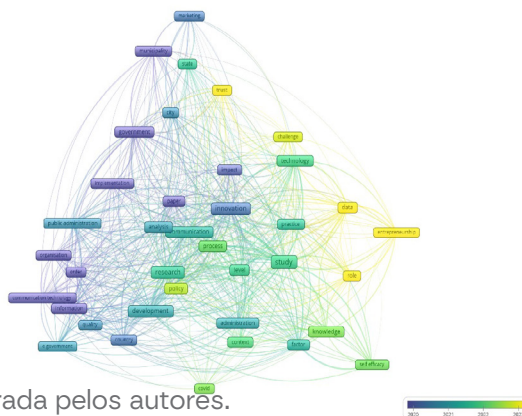
4.3. ANÁLISE DE PALAVRAS-CHAVE

Foram identificados e analisados os termos-chave mais frequentes utilizados dentro dos 83 artigos obtidos no Web of Science. O Mapa abaixo, figura 1, demonstra 4 cluster formando a ligação entre as palavras. Encontrou-se 30 itens que geraram 4 cluster com as seguintes palavras. O cluster 1 possui 11 itens: challenge, contexto, covid, data, entrepreneurship, impact, innovation, knowledge, role,



study, technology. Já o custer 2 possui 9 itens: communication technology, country, government, implementation, information, order, organisation, publica administration, quality. Enquanto o custer 3 apresentou 3 itens: city, government, marketing, municipality, state, trust. No que refere ao custer 4, encontrou-se 4 itens: level, practice, self efficacy. Verifica-se que a palavra inovation tem relação com a palavra comunicatin technology, como também com a palavra public administration.

Figura 1: Análise de palavras-chave

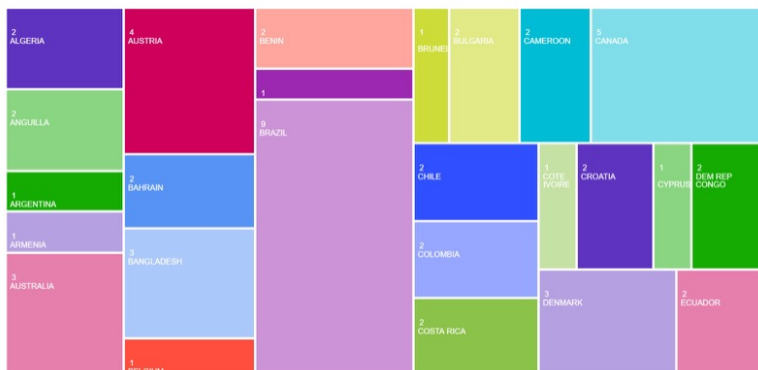


Fonte: Elaborada pelos autores.

4.4. ANÁLISE DE PUBLICAÇÕES POR INSTITUIÇÕES E PAÍSES

Com base no Gráfico 3 TreeMap, analisou-se os resultados por países e regiões. Dentre os países que mais publicaram, destacam-se a Inglaterra com 8 publicações; a Alemanha com 5 publicações; o Brasil com 9 publicações; a Espanha com 11 publicações; a Itália com 8 publicações; os Povos das China com 7 publicações; a Rússia com 8 publicações.

Gráfico 3: Países e Regiões



Fonte: Gráfico fornecido pela Web of Science

4.5. ANÁLISE DAS CITAÇÕES

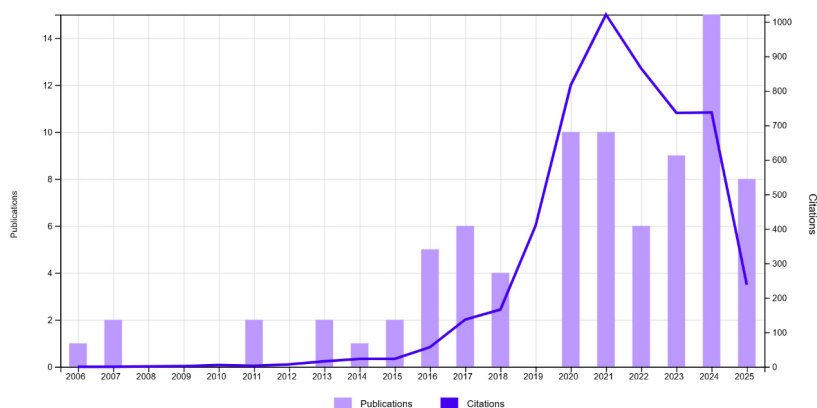
Essa análise das citações tem como objetivo identificar as relações entre as referências utilizadas pelos autores de uma população de 83 artigos e examinar as interações entre essas referências. Nesse sentido, utilizou-se o relatório de citações da Web of Science, identificando-se os artigos mais citados. Para excluir as referências menos relevantes, foi estabelecido o critério de no mínimo 30 citações. Obteve-se o resultado de 10 trabalhos. Destaca-se que o artigo mais citado versa sobre a saúde com 3.641 citações, mas não está no objeto do nosso estudo, suas palavras chaves não coincidem com as palavras chaves desse estudo. O segundo artigo mais citado também versa sobre estudos relacionados a saúde com 459 citações e suas palavras chaves não coincidem com as palavras desse artigo. O terceiro artigo mais citado é brasileiro trata esta pesquisa tem como objetivo analisar a influência dos fatores de Governança Inteligente na Qualidade de Vida no contexto das cidades inteligentes com 214 citações que apresenta a palavra inovação. O quarto artigo mais citado, também, é brasileiro que tem como objetivo identificar limitações para a implementação da Indústria 4.0 e EC no Brasil, bem como



apresentar um framework original e estratégico caminhos para superar as limitações dos países emergente, tem em suas palavras chaves a inovação. Além desses artigos, o quinto mais citado com 151 citações possui como palavra-chave a inovação.

O **Gráfico 4** apresenta a quantidade de vezes em que os artigos, objeto da análise cienciométrica, foram citados, bem como o número de publicações ao longo do tempo. Essa visualização permite observar a evolução do interesse acadêmico sobre o tema, identificando os períodos de maior produção científica e impacto, a partir da frequência de citações recebidas por cada publicação em diferentes anos.

Gráfico 4: Vezes citadas e publicações ao longo do tempo



Fonte: Gráfico fornecido pela Web of Science

O artigo mais citado versa sobre a área da saúde, o qual possui o título: Avaliação comparativa global, regional e nacional de risco de 84 riscos para 195 países (1990-2017) - Estudo sistemático do GBD 2017, tendo como autores: Stanaway et al. (2018). Este estudo faz parte do Estudo da Carga Global de Doenças (GBD), que avalia de forma abrangente os fatores de risco que contribuem para a mortalidade e a morbidade mundial, usando uma abordagem comparativa de risco (ACR). A cada ano, o GBD atualiza suas metodologias e dados para refinar estimativas.

O segundo artigo mais referenciado é intitulado “

Estimativas de incidência, prevalência e mortalidade global, regional e nacional do HIV, 1980–2015: Estudo da Carga Global de Doenças de 2015”, elaborado pelos colaboradores do GBD 2015 sobre HIV. Resumidamente, trata-se de um estudo, parte do Estudo da Carga Global de Doenças de 2015 (GBD 2015), fornece estimativas detalhadas sobre a incidência, prevalência, cobertura da terapia antirretroviral (TARV) e mortalidade associada ao HIV/AIDS em 195 países e territórios ao longo de 35 anos, de 1980 a 2015. A metodologia adotada envolveu o uso de dados de clínicas de cuidados pré-natais, pesquisas de soroprevalência, registros civis e modelos estatísticos ajustados para países com dados de baixa qualidade, além do emprego do software Spectrum e do pacote EPP do UNAIDS, garantindo consistência interna nas estimativas (Wang et al., 2016).

Já o terceiro artigo mais citado, intitulado “Governança e qualidade de vida em cidades inteligentes: rumo aos objetivos de desenvolvimento sustentável”, de De Guimarães et al. (2020), analisa a relação entre fatores de governança inteligente e a qualidade de vida em cidades do Nordeste do Brasil. A pesquisa, de abordagem quantitativa e caráter descritivo, utilizou um survey com 829 habitantes e aplicou a Modelagem de Equações Estruturais para analisar os dados. Os fatores de governança avaliados incluem transparência, colaboração, participação e parceria, comunicação e responsabilização. Os resultados revelam relações significativas entre esses construtos e a qualidade de vida, destacando estratégias que podem orientar gestores públicos na formulação de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável. A pesquisa contribui para o aprimoramento da governança em cidades inteligentes, promovendo melhores condições de vida para seus habitantes e alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Ademais, o quadro 2 apresenta os títulos, autores, Journal, ano de publicação e quantidade de citações:



Quadro 2 – Títulos, autores e citações totais

Título	Autores	Journal		Citações totais
Global, regional e nacional comparativo avaliação de risco de 84 fatores comportamentais, ambientais e ocupacional, e metabólico riscos ou grupos de riscos para 195 países e territórios, 1990-2017: uma sistemática análise para a carga global de Doença Estudo 2017	Stana way, Jeffrey D.; e outros.	Lanceta	2018	3.641
Estimativas de nível global, regional e nacional incidência, prevalência e mortalidade do VIH, 1980-2015: o fardo global de Doença Estudo 2015	Wang, Haidong; e outros.	Lancet HIV	2016	459



Governança e qualidade de vida em inteligente cidades: Em direção a sustentável desenvolvimento meta.	Ferro De Guimarães, Júlio César; Severo, Eliana Andréa; Félix Júnior, Luiz Antonio; Leite Batista Da Costa, Wenyka Preston; S a l m o r i a , Fernanda Tasso	Revista de produção mais limpa	2020	214
O uso estratégico de Informação tecnologia por sem fins lucrativos o r g a n i z a ç õ e s : a u m e n t a n d o capacidade e <u>inexplorado potencial</u>	Hackler, Darrene; Saxton, Gregory D.	Revisão da administração pública	2007	154
Variantes raras e de baixa frequência do chip exoma estão associadas à glicemia de jejum e à suscetibilidade ao diabetes tipo 2	Jennifer Wessel, et al.	N a t u r e	2015	153
Mergulhando em emergentes economias gargalo: Indústria 4.0 e implicações para a economia circular	Cezarino, Luciana Laranjas; Liboni, Lara Bartocci; Stefanelli, Nelson Oliveira; Oliveira, Bruno Garcia; Stocco, Lucas Conde	Decisão da gestão	2021	108
Usando Público Multidões para uma estratégia aberta Formulação: Mitigação o Riscos de Lacunas de conhecimento	Malhotra, Arvind; Majchrzak, Ann; Niemiec, Rebecca M.	Planejamento de longo prazo	2017	77



Inovação aberta e público administração: transformacional tipologias e modelo de negócio impactos	Feller, José; Finnegan, Patrick; Nilsson, Olof	Revista europeia de sistemas de informação	2011	72
Recomendações para fortalecer primário saúde cuidado no Brasil	Tasca, Renato; Massuda, Adriano; Carvalho, Wellington Mendes; Buchweitz, Cláudia; Harzheim, Erno	Revista panamericana de salud publica-pan american journal of public health	2020	36
Inovação em público serviços: O caso do governo local espanhol	González, Reyes; Llopis, Juan; Gasco, José	Revista de pesquisa de negócios	2013	37

Fonte: Elaborada pelos autores.

4.6. ANÁLISE POR AUTOR

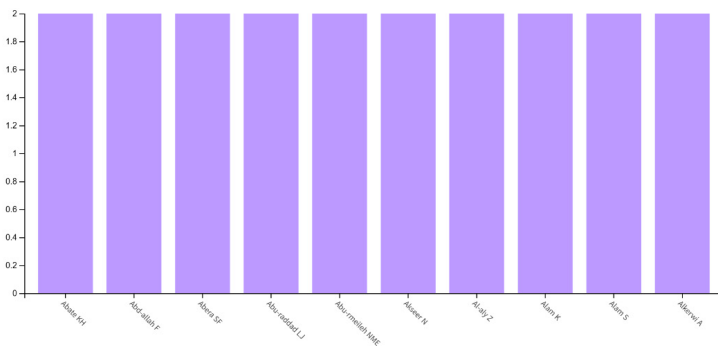
Essa análise tem como objetivo avaliar a influência dos autores na pesquisa de uma amostra de 83 artigos. Nesse sentido, utilizou-se o relatório de citações da Web of Science, identificando-se os autores dos artigos mais citados.

Destacam-se os autores mais citados Stanaway, Jeffrey D. Stanaway, Jeffrey Stanaway, Jeff Stanaway, Jeff Rey D. Stanaway, Jeff rey D. Stanaway, Jefferey Stanaway, nJeffery D. em que o artigo teve 3.641 citações. Em segundo lugar, os autores mais citados são Wang, Haidong Wang, Hai-Dong Wang Hai-dong Wang, Hai-dong Wang Haidong Haidong, Wang na com 459 citações. O terceiro autor mais citado foi um brasileiro Júlio Cesar Ferro De Guimarães com 214 citações.

Nesse gráfico 5, verifica-se que os autores listados apresentam 2 contagens de registros. São autores: Abate, Abd-allah F, Abera SF,

Abu-raddad LJ, Abu-rmeileh NME, Akseer N, Al-aly Z, Alam K, Alam S, Alkerwi A. Essas 2 contagens de registro representam 2.410 % de 83 artigos.

Gráfico 5: Autores



Fonte: Gráfico fornecido pela Web of Science

4.7. ANÁLISE DE OPORTUNIDADE POR PESQUISA

Analizou-se detalhadamente os artigos que tiveram mais de 10 citações com o objetivo de compreender os construtos comunicação estratégica, inovação e administração pública. Diante disso, 8 artigos foram analisados e verificou-se que eles versam sobre aspectos diferentes da Administração Pública conforme o quadro 3 – oportunidades de pesquisa.

O artigo mais citado que aborda a administração versa sobre a concentração habitacional nas áreas urbanas, aliada ao acelerado crescimento demográfico, exige que as cidades passem por transformações para garantir condições mínimas de Qualidade de Vida à população. Nesse cenário, as cidades inteligentes surgem como uma alternativa eficaz, ao integrar recursos públicos, capital humano e social, informação e tecnologias de comunicação para fomentar o desenvolvimento sustentável. Dessa forma, esta



pesquisa tem como propósito examinar como os elementos da Governança Inteligente influenciam a Qualidade de Vida nas cidades inteligentes. Trata-se de um estudo quantitativo, com enfoque descritivo, conduzido por meio de um levantamento (survey) aplicado a 829 residentes de um município localizado na região Nordeste do Brasil. Para a análise dos dados, foram utilizadas técnicas de análise multivariada, com destaque para a Modelagem de Equações Estruturais. A investigação teve como foco avaliar o impacto de dimensões como Transparência, Colaboração, Participação e Parcerias, Comunicação e Responsabilização sobre a Qualidade de Vida. Os resultados evidenciam fortes e significativas conexões entre os constructos analisados. Entre as principais descobertas, destaca-se a identificação de fatores estratégicos que podem orientar os gestores públicos de cidades inteligentes na formulação de políticas e iniciativas municipais voltadas à participação cidadã e ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Por fim, os achados da pesquisa oferecem contribuições relevantes para o aperfeiçoamento da governança em cidades inteligentes, com vistas à elevação da qualidade de vida dos seus habitantes.

O Segundo artigo mais citado refere-se as plataformas digitais oferecem a possibilidade de engajar uma ampla e variada gama de stakeholders internos e externos, recrutados diretamente do público em geral, para colaborar na formulação de estratégias abertas (Open Strategy Formulation – OSF). No entanto, a diversidade presente nesses grupos ad hoc muitas vezes gera lacunas de conhecimento que dificultam o compartilhamento e a integração eficaz de informações. Essas lacunas podem desencadear dois tipos principais de risco no processo de formulação de estratégias abertas: o risco de conflitos acirrados entre participantes e o risco de comportamentos voltados à autopromoção. Por meio de uma abordagem de pesquisa-ação, foram analisadas as medidas adotadas para reduzir esses riscos relacionados às disparidades de conhecimento. O estudo identificou quatro principais ações de mitigação: (1) a formulação cuidadosa e clara da pergunta estratégica colocada ao público; (2) a implementação de um

processo estruturado de crowdsourcing em duas etapas, com foco na cooperação em vez da competição; (3) a elaboração de instruções que desencorajam explicitamente a autopromoção; e (4) a exigência de que as contribuições do público sejam feitas de forma anônima. Por fim, o estudo discute as implicações dessas ações tanto para futuras pesquisas quanto para a gestão prática do uso de plataformas online na formulação aberta de estratégias.

Já o terceiro artigo mais citado trata de que estudos anteriores mostram que muitas iniciativas de governo eletrônico não conseguem promover mudanças inovadoras na forma de governar, pois tendem a adotar uma abordagem centrada na tecnologia, o que limita seu impacto a pequenas melhorias nos serviços públicos. Apesar do reconhecimento de que a inovação é essencial para a modernização e transformação das organizações governamentais, e de que a cocriação de serviços entre autoridades públicas e comunidades é um fator-chave para aproveitar plenamente os investimentos em tecnologias da informação e comunicação (TICs), ainda há uma escassez de estudos que investiguem a natureza da inovação na transformação do setor público. Buscando preencher essa lacuna, este artigo analisa como estratégias de inovação aberta podem impulsionar a transformação da administração pública. A investigação se baseia em um estudo de caso envolvendo uma rede de municípios na Suécia, que vêm promovendo mudanças significativas na criação de valor e na oferta de serviços públicos por meio da colaboração entre si e com diversos atores externos, acelerando processos de inovação.

Com base em unidades de análise incorporadas, o estudo identifica quatro tipologias emergentes de transformação governamental impulsionadas por práticas inovadoras. O artigo demonstra como essas abordagens de inovação aberta (i) reconfiguram as estruturas organizacionais municipais e (ii) contribuem para a entrega de serviços públicos de alta qualidade, desenvolvidos de forma colaborativa com os cidadãos. Ao explorar os aspectos estratégicos e operacionais que viabilizam essas práticas, a análise revela como a inovação aberta influencia profundamente os modelos de negócio das autoridades públicas. O artigo conclui



que essas práticas representam uma forma mais radical de governo transformacional do que se imaginava anteriormente, apontando para uma mudança não apenas na maneira como o valor é gerado e os serviços são prestados, mas também na própria natureza organizacional do setor público.

Quadro 3 - Oportunidade de Pesquisa

Título	Autores	Publicação Ano	Citações totais
Governança e qualidade de vida em cidades inteligentes: rumo aos objetivos de desenvolvimento sustentável	Julio Cesar Ferro De Guimarães, Eliana Andréa Severo, Luiz Antonio Felix Júnior , Wênkyka Preston Leite Batista Da Costa , Fernanda Tasso Salmoria .	2020	214
Usando Público Multidões em prol da formulação de estratégias abertas: mitigando os riscos das lacunas de conhecimento Abrir inovação e público administração: tipologias transformacionais e impactos do modelo de negócios	Arvind Malhotra, Ann Majchrzak, Rebecca M. Niemiec	2017	78
Abrir inovação e público administração: tipologias transformacionais e impactos do modelo de negócios	Joseph Feller, Patrick Finnegan, Olof Nilsson	2011	72
Inovação em público serviços: O caso do governo local espanhol	Reis González, Juan Llopis, José Gasco	2013	37



Estudo Cienciométrico do Progresso e Desenvolvimento da Pesquisa em Governo Eletrônico no Período de 2000 a 2012	Bolívar, MPR ; Muñoz, LA e Hernández, AML	2016	31
Quando o governo digital é importante para o turismo: uma análise das partes interessadas	Kalbaska, N ; Janowski, T ; (...); Cantoni, L	2017	19
Digital inovação em tempos de emergência: reações de uma escola de gestão na Itália	Agasisti, T ; Frattini, F e Soncin, M	2020	17
Modelo de negócios inovação no público setor: uma estrutura integrativa	Wirtz, BW ; Kubin, PRM e Weyerer, JC	2023	16

Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise revela que a maioria dos artigos aborda os construtos inovação, administração pública e comunicação estratégica de forma separada no que se refere a administração pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, foi investigada a dinâmica e a evolução das pesquisas sobre comunicação estratégica, administração pública e inovação no período de 2007 a 2025. Ao analisar o gráfico dos VOSviewer, as cores são diferentes são agrupamentos distintos, que tratam de temas correlatos, pois eles se interrelacionam. Constata-se link entre as palavras chaves. Verifica-se que a espessura é intensa entre para comunicação, administração pública. Não foi observado ligações finas entre essas palavras. Não foi observado temas isolados.

A análise cienciométrica foi realizada em 83 artigos que revelou tendências entre os temas estudados. No custer 1 que contém 14 itens, identificou-se public administration, communication. No custer 2, encontrou-se 11 itens, destacando-se a palavra innovation. No



ano de 2025, o custer amarelo destaca-se com empreendedorismo que possui relação comunicação e inovação, mas não possui link com a administração pública. Notou-se que não foi abordado a comunicação estratégica, mas foi abordado comunicação e comunicação tecnológica.

Com isso, constata-se que há uma lacuna entre empreendedorismo, a tendência atual de acordo com VOSviewer, e administração pública que pode ser objeto de futuras pesquisas.

Além disso, identificou-se que as palavras-chaves dos artigos do quadro 3 – oportunidade de pesquisa não apresentaram as 3 palavras-chaves objeto desse artigo de forma juntas. Dos 8 artigos, 4 mencionaram as palavras comunicação referente ao artigo de 2017; inovação e administração pública relativa ao artigo de 2011; comunicação referente ao artigo de 2020 e público e inovação referente ao artigo de 2023.

Ademais, sugere-se que as analise futuras complementem esse estudo, pois identificou uma lacuna a qual representa uma oportunidade de pesquisa, pois a comunicação estratégica é uma ferramenta fundamental para divulgar as inovações da administração pública, promovendo transparência, engajamento social e apoio às transformações institucionais.

REFERÊNCIAS

AGASISTI, T.; FRATTINI, F.; SONCIN, M. **Digital inovação em tempos de emergência: reações de uma escola de gestão na Itália.** Technological Forecasting and Social Change, v. 159, 2020.

AHMADZAI, MIRWAIS; NGUYEN, GIANG. **Aprendizagem federada privada: diferencial em processos de administração pública geograficamente distribuídos.** Future Internet, Basel, v. 16, n. 7, p. 220, 2024. Disponível em: DOI: 10.3390/fi16070220. Acesso em: 28 mai. 2025

BOLÍVAR, M. P. R.; MUÑOZ, L. A.; HERNÁNDEZ, A. M. L. **Estudo cienciométrico do progresso e desenvolvimento da pesquisa em governo eletrônico no período de 2000 a 2012.** Government Information Quarterly, v. 33, n. 2, 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mai. 2025.



BRASIL. Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 12 mai. 2025.

CAVALCANTE, PEDRO; CUNHA, BRUNO QUEIROZ. **É preciso inovar no governo, mas por quê?. In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Inovação no Setor Público: teoria, tendências e casos no Brasil.** 2ª ed. Brasília: Instituto de pesquisa Econômica Aplicada, 2017. 318 p. cap. 1, p. 19-39. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=31178. Acesso em: 28 mai. 2025.

CEZARINO, L. O.; LIBONI, L. B.; STEFANELLI, N. O.; OLIVEIRA, B. G.; STOCCO, L. C. **Mergulhando no gargalo das economias emergentes: Indústria 4.0 e implicações para a economia circular.** Gestão & Decisão, [S.l.], ISSN 0025-1747, publicado em: 8 maio 2019. Publicação da edição: 23 ago. 2020.

CHESBROUGH, HENRY (ORG.); VANHAVERBEKE, WIM (ORG.); WEST, JOEL (ORG.). Novas fronteiras em inovação aberta. Tradução Giseli Valentim Rocha. São Paulo: Blucher, 2018. 382 p. Tradução de: New frontiers in open innovation.

COMISSÃO EUROPEIA. Powering European Public Sector Innovation: Towards A New Architecture - Report of the Expert Group on Public Sector Innovation. Tradução Daniel Santiago Coutinho de Miranda. 2013. Disponível em: <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/powering-european-public-sector-innovationtowards-new-architecture-report-expert-group.html>. Acesso em: 29 mai. 2025.

FELLER, JOSEPH; FINNEGAN, PATRICK; NILSSON, OLOF. **Abrir inovação e público administração: tipologias transformacionais e impactos do modelo de negócios.** European Journal of Information Systems, v. 20, n. 3, 2011. Disponível em: <https://doi-org.ez30.periodicos.capes.gov.br/10.1057/ejis.2010.65>. Acesso em: 28 mai. 2025.

GIL, C. A. Como elaborar projetos de pesquisa. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONZÁLEZ, REIS; LLOPIS, JUAN; GASCO, JOSÉ. **Inovação em público serviços: o caso do governo local espanhol.** Journal of Business Research, v. 66, n. 10, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2013.02.028>. Acesso em: 28 mai. 2025.

GUIMARÃES, JULIO CESAR FERRO DE ET AL. Governança e Qualidade de Vida Em Cidades Inteligentes: Rumo Aos objetivos de desenvolvimento sustentável. Journal of Cleaner Production, v. 253, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119926>. Acesso em: 28 mai. 2025.

KATTEL, RAINER; KARO, ERKKI. **Start-Up Governments, or Can Bureaucracies**



Innovate?. Institute for new economic thinking. 2016. Disponível em: https://www.ineteconomics-org.translate.google.com/perspectives/blog/start-up-governments-or-can-bureaucracies-innovate?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=wapp. Acesso em: 4 mai. 2025.

HACKLER, D.; SAXTON, G. D. **O estratégico uso de tecnologia da informação por organizações sem fins lucrativos: aumento da capacidade e potencial inexplorado.** Administração Pública e Análise de Políticas Públicas, [S.l.], v. 67, n. 3, p. 474–487, maio/jun. 2007.

HODOL, HANS-OLAV. **Ministérios Online Das Igrejas Como Comunicação Estratégica.** Journal of Communication in Religion and Applied Communication, v. 24, n. 1, p. 1-18, 2024. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13537903.2024.2420457#d1e106>. Acesso em: 12 mai. 2025.

KALBASKA, N.; JANOWSKI, T.; CANTONI, L. **Quando O Governo Digital É Importante Para O Turismo: Uma Análise Das Partes Interessadas.** Information Technology & Tourism, V. 17, N. 3, 2017.

KULACHAI, WAIPHOT; KHWANTA BENCHAKHAN E PATIPOL, HOMYAMYEN. Em 2025. **Desbloquear o sucesso acadêmico: o impacto das estratégias de ensino, o apoio ao instrutor e a inovação estudantil nos resultados de aprendizagem na administração pública.** Cogent Education 12 (1). Disponível em: doi:10.1080/2331186X.2025.2454122. Acesso em: 28 mai. 2025

MALHOTRA, ARVIND; MAJCHRZAK, ANN; NIEMIEC, REBECCA M. **Usando público multidões em prol da formulação de estratégias abertas: mitigando os riscos das lacunas de conhecimento.** Long Range Planning, v. 50, n. 3, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.lrp.2016.06.004>. Acesso em: 28 mai. 2025.

MIRANDA, DANIEL SANTIAGO COUTINHO de. Trajetória, barreiras e incentivos da inovação na Procuradoria Regional da República – 2ª Região (PRR2/MPF). [S.l.], [ano]. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia.

NORONHA, DAISY PIRES; Población, Dinah Aguiar; SANTOS, Cristiane Batista dos. **Produção científica: análise cienciométrica das comunicações apresentadas nos SNBU's:1978-1998.** São Paulo: Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, 1999. Trabalho de Iniciação Científica.

OCDE. Manual de Oslo: diretrizes para a coleta e a interpretação de dados sobre inovação. 4. ed. Paris: OCDE, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/cti/consulta/manual-de-oslo-ocde-4a-edicao-2018>.



pdf/view. Acesso em: 15 mai. 2025.

OCDE. Manual de Oslo. Tradução Daniel Santiago Coutinho de Miranda. 4 ed. OECD Publishing, v. 4, 2018a. 258 p. Tradução de: The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities - Oslo Manual 2018. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/scienceand-technology/oslo-manual-2018_9789264304604-en#page1. Acesso em: 15 mai. 2025.

OCDE. O Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil: Conclusões Preliminares da OCDE. Escola Nacional de Administração Pública (Enap), 2018b. 28 p. Tradução de: The Innovation System of the Public Service of Brazil. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3628?mode=full>. Acesso em: 15 mai. 2025.

OCDE. O Sistema de Inovação do Serviço Público do Brasil: Uma exploração de sua jornada passada, presente e futura. Paris, 2019b. Disponível em: <https://oecd-opsi.org/wpcontent/uploads/2018/07/Brazil-Briefing-Deck-Final-Portuguese.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2025.

ROBAJ, AVDULLAH (2024). **Reforma da Administração Pública no Espírito da Integração do Kosovo na União Europeia**. Disponível em: <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.683>. Acesso em: 28 mai. 2025.

RUBAN, D. A.; YASHALOVA, N. N. **Posicionamento corporativo na web como ferramenta de comunicação estratégica na agricultura**. Agricultura, v. 12, n. 8, p. 1101, 2022. DOI: <https://doi.org/10.3390/agriculture12081101>. Submissão recebida: 29 jun. 2022; revisado: 19 jul. 2022; aceito: 23 jul. 2022; publicado: 27 jul. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/agriculture12081101>. Acesso em: 26 mai. 2025.

SEIFFERT-BROCKMANN, J.; EINWILLER, S.; NINOVA-SOLOVYKH, N.; WOLFGRUBER, D. **Gestão ágil de conteúdo: comunicação estratégica em redações corporativas**. Jornal Internacional de Comunicação Estratégica, v. 15, n. 2, p. 126–143, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1553118X.2021.1910270>. Acesso em: 26 mai. 2025.

SCHUMACHER, M. (EM INGLÊS) J., & EMIG, A. K. (2025 ANOS). - Compre agora e Internetimplementado (em inglês). O jasmim murcho: a erosão da administração pública e o retrocesso democrático na Tunísia. Estudos de Política, 1–31. Disponível em: <https://doi-org.ez30.periodicos.capes.gov.br/10.1080/01442872.2025.246042>. Acesso em: 26 mai. 2025.

HABANGU, PAGUE. **Implicações da Inteligência Artificial (IA) para a Comunicação Estratégica. (2024)**. Communicare: Journal for Communication Studies in Africa , 43 (1), 36–47. Disponível em: <https://doi.org/10.36615/jcsa.v43i1.2513>. Acesso em: 26 mai. 2025.

STANAWAY, J. D. et al. Global, regional, and national comparative risk assessment of



84 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks for 195 countries and territories, 1990–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet*, [S.l.], v. 392, n. 10159, p. 1923–1994, 10 nov. 2018. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32225-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32225-6).

TASCA, R.; MASSUDA, A.; HARZHEIM, E. et al. **Recomendações para fortalecer a atenção primária à saúde no Brasil**. *Revista Panamericana de Salud Pública = Pan American Journal of Public Health*, [S.l.], 2020.

TIDD, JOE; BESSANT, JOHN. *Gestão da Inovação*. Tradução Félix Nonnenmacher. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. 633 p. Tradução de: *Managing Innovation: Integrating Technological, Market and Organizational Change*.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. Site do TCE-AM. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 10 mai. 2025.

WANG, H. D. Et al. **Estimativas de incidência, prevalência e mortalidade global, regional e nacional do HIV, 1980–2015: Estudo da Carga Global de Doenças de 2015**. *The Lancet HIV*, [S.l.], v. 3, n. 8, p. e361–e387, ago. 2016. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2352-3018\(16\)30087-X](https://doi.org/10.1016/S2352-3018(16)30087-X).

WESSEL, J. et al. **Variantes raras e de baixa frequência do chip do exoma associam-se à glicemia de jejum e à suscetibilidade ao diabetes tipo 2**. *Nature Communications*, [S.l.], v. 6, art. 5897, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/ncomms6897>. Acesso em: 29 mai. 2025.

WIRTZ, B. W.; KUBIN, P. R. M.; WEYERER, J. C. **Modelo de negócios inovação no setor público: uma estrutura integrativa**. *Public Management Review*, v. 25, n. 4, 2023.

ZERFASS, A.; VERČIČ, D.; NOTHAFT, H.; WERDER, K. P. **Comunicação estratégica: definindo o campo e sua contribuição para a pesquisa e a prática**. *International Journal of Strategic Communication*, v. 12, n. 4, p. 487–505, 2018.



A APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.655/2018 (NOVA LINDB) NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

Hugo Luiz da Silva Lima¹
Érico Xavier Desterro e Silva²
Ananias Ribeiro de Oliveira Junior³

RESUMO

O presente artigo analisa a aplicação da Lei nº 13.655/2018 (nova LINDB) na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM), com base na análise da interpretação da Corte de Contas acerca dos dispositivos inseridos nos artigos 20 a 30 da norma. O estudo parte da evolução histórico-normativa do controle externo no Brasil, da gênese da LINDB e da contextualização institucional dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico nacional. Adota-se metodologia quali-quantitativa com base na análise de 30 (trinta) acórdãos proferidos entre 2018 e 2024. Os resultados evidenciam a predominância da aplicação dos artigos 21, 22 e 28 da nova LINDB, com interpretação convergente entre os diferentes órgãos colegiados do TCE/AM, demonstrando foco no consequencialismo jurídico, na dosimetria proporcional de sanções administrativas e na responsabilização fundada em dolo ou erro grosseiro. A pesquisa confirma a hipótese de uniformidade e aderência das decisões à intencionalidade legislativa da Lei nº 13.655/2018, reforçando os pilares da segurança jurídica e da racionalidade decisória na atuação da Corte.

Palavras-chave: segurança jurídica; controle externo; LINDB; responsabilização; jurisprudência; TCE/AM.

1 Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), MBA Internacional em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e em Administração pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

2 Mestre em Direito pela Universidade São Paulo (USP), Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas (UFAM).

3 Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Especialista em Direito Tributário e graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM).



ABSTRACT

This article analyzes the application of Law No. 13,655/2018 (the new LINDB) in the jurisprudence of the Accounting Court of the State of Amazonas (TCE/AM), focusing on the interpretation of Articles 20 to 30 introduced by the law. The study is grounded in the historical and normative evolution of external control in Brazil, the origin of the LINDB, and the institutional framework of the Courts of Accounts within the Brazilian legal system. A qualitative and quantitative methodology was adopted, based on the analysis of 30 rulings issued between 2018 and 2024. Results highlight the predominance of Articles 21, 22, and 28, with consistent interpretations across TCE/AM panels, emphasizing legal consequentialism, proportional sanctioning, and liability limited to cases involving gross error or bad faith. The research confirms the hypothesis of interpretative uniformity and alignment with the legislative intent of Law No. 13,655/2018, reinforcing legal certainty and rationality in the Court's oversight activities.

Keywords: legal certainty; external control; LINDB; accountability; jurisprudence; TCE/AM.

INTRODUÇÃO

As novas normas inseridas na LINDB pela Lei 13.655, de 25 de abril de 2018 (artigos 20 a 30) tiveram um rito legislativo marcado por divergências de interpretação em relação a seus efeitos práticos, desde que fortaleceriam os princípios constitucionais da segurança jurídica e da eficiência no âmbito da administração pública, passando pela preocupação de que causariam extrapolação de competências da atividade de quem tem em mãos o poder de decisão⁴, até a hipótese de que teriam um forte impacto negativo e fragilizariam os órgãos de controle⁵.

4 GONÇALVES, C. R. Direito civil brasileiro., volume 1: parte geral. 17. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

5 DIÁLOGO público do TCU debate projeto de lei que pode fragilizar o controle. O Tribunal de Contas da União promoveu nesta segunda (23) a "Discussão do Projeto de Lei 7.448/2017". 24 abr. 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/>



Na outra ponta, quanto à aplicação do direito, é terreno comum o fato de que os Tribunais de Contas no Brasil, por meio do exercício do controle externo da administração pública, possuem um papel fundamental na estabilidade política e institucional do País.

Partindo desse contexto, o objetivo geral desta pesquisa teve enfoque em debater a aplicação da Lei 13.655/2018 pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, por meio da análise de sua jurisprudência. Para tanto, foram estipulados os seguintes objetivos específicos: a) descrever os principais marcos normativos constitucionais estruturantes do sistema de controle externo no Brasil, com ênfase nos Tribunais de Contas; b) elucidar o conceito, as funções e a abrangência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com enfoque no contexto jurídico-institucional em que se deu a gênese da Lei n. 13.655/2018; c) explicar os aspectos gerais das regras introduzidas na LINDB pela Lei n. 13.655/2018; e d) analisar a jurisprudência do TCE/AM no que diz respeito à aplicação da Lei n. 13.655/2018 em face das inovações introduzidas na LINDB.

Quanto a justificação, optou-se por utilizar os critérios de relevância teórica e prática⁶, fundamentando-se na possibilidade de incentivar uma abordagem interdisciplinar do direito, integrando-se aspectos humanísticos e de dogmática jurídica. Desse modo, partindo da premissa defendida por Lima e Baptista⁷, segundo os quais apenas mediante a conjugação dos diversos tipos de saberes produzidos no campo do Direito (teóricos e empíricos) será possível tentar entendê-lo melhor e, posteriormente, aprimorar os seus mecanismos para torná-lo mais transparente, tem-se evidenciado a contribuição advinda do campo da administração pública, o que, além de abrir caminho ao aprimoramento da ciência jurídica, também remete ao potencial prático dos resultados a serem gerados por este estudo.

dialogo-publico-do-tcu-debate-projeto-de-lei-que-pode-fragilizar-o-controle.htm. Acesso em: 9 set. 2023.

6 GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p.

7 LIMA, R. K. de; BAPTISTA, B. G. L. Como a Antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico. *Anuário Antropológico*, [S. l.], v. 39, n. 1, p. 9–37, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6840>. Acesso em: 9 nov. 2023.



Considerando essa premissa, observou-se que, no período de 2018 e 2024, recorte temporal da presente pesquisa, por diversas vezes o TCE/AM aplicou os artigos da nova LINDB, sendo que um exame preliminar da jurisprudência do Tribunal já revelava certa uniformidade dos contornos dados às respectivas normas, com menção à minoria dos dispositivos.

Partindo dessa hipótese e buscando aprofundar os parâmetros para atingimento dos objetivos deste estudo, buscou-se respostas aos seguintes questionamentos: quais dispositivos têm sido mais aplicados? Existe uniformidade de interpretação das normas ou há modificações ao longo do tempo? A menção aos dispositivos é utilizada para fundamentar quais tipos de argumentos? Esse diagnóstico, realizado a partir da análise de todos os acórdãos proferidos pela Corte de Contas no período em questão, permitiu uma visão global da aplicação das normas inseridas pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB nos cinco primeiros anos de vigência das alterações.

Desse modo, procedeu-se na revisão da literatura, breve explicação acerca do Sistema de Controle Externo da administração pública e da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, demonstrando-se a intersecção entre ambos os temas. Em seguida, são abordados os aspectos metodológicos deste estudo, abrangendo a classificação da pesquisa e os procedimentos adotados, a partir dos quais são demonstrados os resultados da pesquisa aplicada no âmbito do TCE/AM, culminando posteriormente nas Considerações Finais e Referências.

2. ORIGENS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Contrapondo-se ao modelo de Auditorias Gerais, que se caracterizam pelo exercício de um controle essencialmente opinativo ou consultivo, não dispendo de poderes jurisdicionais ou coercitivos, e cujas manifestações usualmente adotam a forma de pareceres ou recomendações subscritas de forma singular pelo Auditor ou Controlador Geral, o qual é nomeado pelo Parlamento

com mandato fixo⁸, os Tribunais de Contas tiveram sua origem no continente Europeu a partir do início do século XIX, e se estenderam pela maior parte do mundo com variações a partir de dois modelos clássicos: o francês e o italiano.⁹ O pioneiro foi o da França, o qual foi instituído em 16 de setembro de 1807 por Napoleão Bonaparte, com o intuito de manter uma vigilância ativa no emprego do dinheiro público. A partir do modelo francês, a Itália criou sua Corte de Contas baseada nesse modelo, mas com regime próprio a partir de 1862. Via de regra, a principal característica das Cortes de Contas são o caráter colegiado de suas decisões, possuindo, inclusive, poder coercitivo para impor sanções aos jurisdicionados.

A diferença básica entre os modelos francês e italiano era a de que o primeiro realizava apenas o controle a posteriori das contas públicas, situação que perdurou desde a sua criação no início do século XIX até o período seguinte à Primeira Guerra Mundial. Por sua vez, o modelo italiano possuía enfoque na antecipação a eventuais atos suscetíveis de gerar despesas ilegais, atuação classificada como de controle prévio.¹⁰

No Brasil, a criação desse sistema de controle foi fruto de um trabalho de Direito Comparado desenvolvido por Rui Barbosa, que à época da Proclamação da República ocupava o cargo de Ministro das Finanças, e consubstanciado no Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, o qual se filiava ao sistema italiano. A justificativa do Jurista para tal escolha foi a de que se tinha maior valia em prevenir pagamentos ilegais e arbitrários do que proceder à censura posteriormente.¹¹

Embora o Decreto supra não tenha sido regulamentado em razão de Rui Barbosa ter deixado o ministério dois meses depois, a redação de instituição do Tribunal de Contas foi incorporada na Constituição Republicana de 1891, o Tribunal de Contas foi criado definitivamente no Brasil.¹²

Do ponto de vista de sua configuração constitucional,

8 LIMA, L. H. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

9 CARVALHO, F.; RODRIGUES, R. O Tribunal de Contas no Brasil e seus congêneres europeus: um estudo comparativo. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, p. 225-248, jan./mar. 2018.

10 Ibid.

11 Ibid.

12 SPECK, B. Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, outubro. 2000.



importa registrar que, na Constituição de 1891, a referência ao Tribunal de Contas não está situada em nenhuma das seções dedicadas aos poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário, mas sim nas Disposições Gerais. Na Carta seguinte, de 1934, a Corte de Contas é tratada no capítulo referente aos órgãos de cooperação, assim como o Ministério Público e os conselhos técnicos. Em 1937, a Instituição é inserida nos capítulos pertinentes ao Poder Judiciário. Finalmente, a partir da Constituição de 1946, o TCU é mencionado na Constituição no capítulo destinado ao Poder Legislativo, opção essa repetida nos textos constitucionais de 1967 e 1988.¹³

Importa ressaltar que na fase de autoritarismo vivenciada no Brasil a partir do golpe cívico-militar de 1964, a eficácia das decisões da Corte de Contas foi relativizada perante a autoridade do Poder Executivo. Assim, foi estruturado o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, bem como retomado o controle a posteriori, e criadas novas modalidades de controle como inspeções e auditorias in loco.

Já a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, adotou-se um espectro de atuação mais amplo do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, haja vista que houve a ampliação da definição do rol de agentes submetidos à fiscalização da Corte, bem como a sua expressa responsabilidade de prestar contas ao Tribunal. Com efeito, a redação “responsáveis ou administradores por bens e valores públicos”, já constante nas Constituições anteriores, foi complementada até se ter a atual redação do art. 70 da Carta Magna, o qual prevê que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária.”¹⁴

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

3. O PROCESSO DE REFORMA DA LINDB: CRÍTICA À FRAGMENTAÇÃO E POLITIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE PÚBLICO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, adotou-se um espectro de atuação mais amplo do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, a saber: 1) modificações na forma de indicação dos membros dessas Cortes, dando-se protagonismo às indicações do Poder Legislativo e limitando drasticamente as indicações do Poder Executivo, submetendo estas ainda ao crivo do Parlamento, quando ocorrerem; 2) inclusão de novos critérios de controle como a legalidade, a legitimidade e a economicidade, indo além da legalidade estrita vinculada às autorizações orçamentárias e princípios contábeis; e 3) possibilidade de inclusão de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, no rol de jurisdicionados.¹⁵

Diante da significativa ampliação dos critérios de controle e do rol de jurisdicionados dos Tribunais de Contas, as últimas décadas têm sido marcadas por discussões doutrinárias sobre os limites do controle exercido pelas Cortes de Contas sobre o mérito administrativo, isto é, dos critérios da conveniência e oportunidade definidores da discricionariedade administrativa inerente à atuação dos gestores públicos.

Tal debate acentuou-se a partir da promulgação da EC nº 19/1998, que incluiu expressamente o princípio da eficiência no caput do art. 37 do texto constitucional, o qual pressupõe que, para além do cumprimento de regras atinentes à edição do ato, também sejam obrigatoriamente observados os resultados a serem alcançados pela Administração.

Com efeito, tem-se, de um lado, a busca pela concretização do princípio constitucional da supremacia do interesse público sobre o privado, ao passo que, do outro, subsiste a premissa de freios e contrapesos decorrentes da separação de poderes, alçada à condição de cláusula pétrea no art. 60, §4º, da Constituição Federal.

¹⁵ SPECK, B. Op. cit.



Nesse contexto, a partir do ano de 2015, o Congresso Nacional passou formalmente a debater alterações no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, também conhecido como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), legislação anexa ao Código Civil e, ao mesmo tempo, autônoma em relação a este. Ressalta-se que, sendo uma norma preliminar, possui caráter universal e aplica-se a todos os ramos do direito, salvo naquilo que for regulado de forma diferente em legislação específica.¹⁶

Em suma, o então Senador Antonio Anastasia (à época filiado ao PSDB/MG, atualmente Ministro do Tribunal de Contas da União), por meio do Projeto de Lei n. 349/2015, propôs a inclusão, na LINDB, de disposições sobre a criação e a aplicação do direito público, inserindo disposições de segurança jurídica e de eficiência nessa norma de sobredireito. O projeto foi aprovado no Senado Federal sob relatoria da Senadora Simone Tebet (MDB/MS). Por sua vez, já na Câmara dos Deputados, sob a denominação de “PL 7448/2017”, o referido projeto foi aprovado na casa revisora sob a relatoria do Deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG), tendo sido sancionado com veto parcial pelo então Presidente da República Michel Temer, e convertido na Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

Assim, ao expor os desafios impostos às instituições que exercem o controle público, especialmente o Judiciário, o Ministério Público, os Tribunais de Contas e os controles internos de cada Poder, a quem chama de controladores públicos, o Professor Carlos Ari Sundfeld¹⁷ expõe as fragilidades ocasionadas pelo que denominou de “arquipélago de autonomias” da administração pública brasileira, o qual se caracteriza por ser um sistema fragmentado, ambiente no qual melhorias impulsionadas pelos controles são pontuais, estabelecidas em cada caso, e que ganhos sistêmicos não são comuns. Expõe ainda que o mesmo fenômeno de fragmentação ocorre em relação aos controladores públicos, considerando suas subdivisões de competências e autonomias.

Nessa ótica, destaca o autor que “controlar é também administrar, o que suscita a discussão de fundo sobre se, com

16 GONÇALVES, C. R. Op. cit.

17 SUNDFELD, C. A. Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB. Belo Horizonte: Fórum, 2022.



tanto poder, controladores melhoram ou pioram as decisões dos gestores e se ajudam ou atrapalham na composição dos interesses públicos.”¹⁸

No que tange aos Tribunais de Contas, por expressa previsão constitucional (art. 71), ao Tribunal de Contas da União (TCU), organizado por lei federal e custeado com recursos da União, cabe o controle das contas somente da administração pública federal.

Por outro lado, em virtude do princípio da simetria constitucional aplicável ao sistema de controle externo, os estados da Federação possuem suas próprias Cortes de Contas (TCEs), organizadas e mantidas por lei e recursos orçamentários estaduais, estando sob sua competência realizar o controle das contas do estado respectivo e dos municípios que o integram. Como exceção constitucional, há ainda Tribunais de Contas de municípios específicos (TCMs), tais como o do Rio de Janeiro e de São Paulo, que são organizados por leis municipais e mantidos pela própria municipalidade, ou mesmo como o de Goiás, cujo TCM é organizado e mantido por lei e recursos estaduais, respectivamente.

Com efeito, Carlos Ari Sundfeld¹⁹ destaca que o controle das contas também não é unificado, haja vista que os TCEs não possuem vínculo orgânico com o TCU nem seguem suas orientações, tratando-se de estruturas caras com atuações e níveis de qualidade discrepantes, com rotina de trabalho de práticas processuais heterogêneas. Indo além, preconiza o jurista que, com base na experiência internacional, o controle de contas deveria envolver amplas auditorias operacionais sobre gestão pública em relação a diversas matérias, buscando influir de modo sistêmico na gestão e na melhoria da governança pública, ao invés de procurar um a um os desvios a reprimir. Assim, considerando o contexto brasileiro, afirma que, embora tenham ocorrido avanços, por vezes há ainda a utilização de auditorias com um viés repressivo, dando-se ordens pontuais a gestores, com a consequente ameaça de sanção.

Ademais, o jurista alega que os controladores públicos possuem hoje uma capacidade efetiva de comprometer a imagem

¹⁸ Ibid.

¹⁹ SUNDFELD, C. A. Op. cit.



de líderes políticos e afastá-los da própria vida política. Não raro lançando mão de princípios vagos como pretexto, Tribunais de Contas e Ministérios Públicos tentam impor a legisladores e gestores públicos soluções de questões públicas que, em circunstâncias normais, deveriam ser construídas por meio de processos políticos, e não por intermédio de processos jurídicos.

Nesse contexto, no âmbito do trâmite do Projeto de Lei nº 349/2015, oriundo do Senado Federal, o então Senador Antônio Anastasia²⁰ ressaltou na exposição de motivos da proposta legislativa:

Como fruto da consolidação da democracia e da crescente institucionalização do Poder Público, o Brasil desenvolveu, com o passar dos anos, ampla legislação administrativa que regula o funcionamento, a atuação dos mais diversos órgãos do Estado, bem como viabiliza o controle externo e interno do seu **desempenho**.

Ocorre que, quanto mais se avança na produção dessa legislação, mais se retrocede em termos de **segurança jurídica**. O aumento de regras sobre processos e controle da administração têm provocado aumento da incerteza e da imprevisibilidade e esse efeito deletério pode colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional. (PLS n. 349/215) **(Grifo nosso)**

Indo além, Sundfeld e Marques Neto²¹ esclareceram a importância do então projeto de lei para a neutralização de fatores de distorção da atividade jurídico-decisória pública, defendendo que as atividades de regulamentação e aplicação das leis fossem submetidas a novas balizas interpretativas processuais e de controle, dados os atuais desafios da ação do Poder Público.

4. OS DISPOSITIVOS INSERIDOS NA LINDB PELA LEI Nº 13.655/2018

20 Foi destacada a contribuição dos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto na elaboração do PLS n.349/2015, fruto de projetos de pesquisa da Sociedade Brasileira de Direito Público em parceria com a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

21 SUNDFELD, C. A. MARQUES NETO, F. A. Contratações Públicas e Seu Controle. 2013: Malheiros, p. 278

Primordialmente, o art. 20 inserido pela Lei nº 13.655/2018 na LINDB homenageia a proporcionalidade e a concretude das decisões públicas, nos seguintes termos:

Art. 20 . Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Assim, tem-se o intuito de reduzir a indeterminação das decisões estatais, as quais por vezes invocam princípios abstratos. Partindo da premissa de que o processo decisório implica a concretização de normas e valores e ideais, a realidade deve ser considerada. Assim, quando uma norma propicia diferentes conclusões, torna-se indispensável analisar os efeitos de cada opção, admitindo-se ainda, conforme o parágrafo único desse dispositivo, no caso de vícios ou defeitos, a adoção de soluções alternativas em vez da simples invalidação do provimento administrativo.²²

Por sua vez, verificou-se que o art. 21 trouxe o consequencialismo ao seio do direito público, nos seguintes termos:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos

22 JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 13–41, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77648. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77648>. Acesso em: 12 fev. 2024.



ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Neste sentido, o consequencialismo é a postura, cognitiva ou interpretativa, de considerar as consequências, de atos, teorias ou conceitos. Com efeito, deve-se considerar, na interpretação do Direito, as consequências das opções interpretativas. As consequências jurídicas dizem respeito ao dever ou direito que surgem a partir da decisão, ao passo que a consequência administrativa é sua decorrência material.²³

Indo além do dever expresso de fundamentação das decisões, abstrai-se do parágrafo único do art. 21 que o julgador não poderá invalidar ato negócio ou norma administrativa quando tal opção implicar o surgimento de estados jurídicos ou administrativos inconstitucionais ou inexecutáveis.²⁴

Quanto ao art. 22, constatarem-se elementos de reforço ao pragmatismo na interpretação de normas que envolvam a gestão pública, in verbis:

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.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

23 MENDONÇA, J. V. S. de. Art. 21 da LINDB - Indicando consequências e regularizando atos e negócios. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 43–61, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77649. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77649>. Acesso em: 12 fev. 2024.

24 Ibid.

Desse modo, busca-se combater o idealismo dominante no direito brasileiro, exigindo-se maior atenção às circunstâncias fáticas e jurídicas que impactam e, por vezes, limitam a atuação administrativa. Neste sentido, são duas as principais teorias românticas (ou idealistas) combatidas: “i) a suposta completude e determinação do direito; e ii) a presunção de existência de um cenário fático ideal para a concretização dos ambiciosos objetivos do direito público nacional”. A primeira idealiza o direito, a segunda, os fatos. Nesta senda, pode-se dizer que o art. 22 consagra o primado da realidade, na medida em que a exigência de contextualização implica verdadeiro “pedido de empatia” para com os gestores públicos e a ainda maior atenção às agruras e aos dilemas por eles enfrentados.²⁵

Além dos obstáculos e das dificuldades reais do gestor, exige-se uma contextualização completa, uma vez que determina a ponderação ampla de elementos diferentes e possivelmente contraditórios, tais como: as exigências das políticas públicas a seu encargo; e os direitos dos administrados. Neste sentido, é razoável presumir que o legislador não estabeleceu hierarquia para esses elementos, deixando a cargo do intérprete fazê-lo no caso concreto.²⁶

No que tange ao art. 23, tem-se o intuito de que a hermenêutica jurídica seja exercida mediante equilíbrio dos elementos de mudança e previsibilidade, conforme segue:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

25 JORDÃO, E. Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], p. 63–92, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77650. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77650>. Acesso em: 12 fev. 2024.

26 Ibid.



Sendo a LINDB uma lei de comandos hermenêuticos aplicável a todas as normas de nosso ordenamento jurídico, já seria óbvio a amplitude de seu emprego no âmbito público e privado. Entretanto, dado o histórico de resistência de órgãos e entidades dotados de regimes jurídicos próprios de se submeter ora às regras do processo civil, ora a regras do processo administrativo, o legislador entendeu por bem ser redundante e reiterar a incidência da norma às esferas administrativa, controladora e judicial.²⁷

Não obstante a sua larga amplitude, nota-se que o referido dispositivo trata de um tipo específico de decisão: aquela que “(...) estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito”. Verifica-se, portanto, que são três as ordens de qualificantes contidas neste preceito: i) decisão inovadora, isto é, aquela que estabelece entendimento diverso, o qual inexistia antes de seu advento; ii) que interpreta outra norma de conteúdo indeterminado, dependendo da subjetividade intelectual do intérprete para extração de sentido; e iii) que cria obrigação ou condicionamento de direito, tendo como consequência direta a limitação da liberdade do atingido.²⁸

O art. 24 da LINDB versa sobre a irretroatividade de nova orientação geral para anulação de deliberações administrativas anteriores:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos

27 MARQUES NETO, F. de A. Art. 23 da LINDB - O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], p. 93–112, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77651. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77651>. Acesso em: 12 fev. 2024.

28 MARQUES NETO, F. Op. Cit.

públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Busca-se, desse modo, a estabilização de relações jurídicas, impedindo a decretação de invalidade de deliberação administrativa tomada com base em orientação geral vigente à época do ato. Em suma, embora a interpretação do direito possa sofrer mudanças, tal entendimento não poderá retroagir para anular decisões administrativas já consolidadas.²⁹

Ressalta-se que a abrangência do dispositivo restringe-se às deliberações já produzidas, isto é, aos “atos jurídicos perfeitos”. Com efeito, tal proteção não alcança aquelas deliberações que ainda não estiverem plenamente constituídas, bem como situações de fato que, embora adequadas a uma antiga interpretação, venham a colidir com uma nova interpretação antes de estarem plenamente consolidadas.³⁰

Ademais, o art. 26 da LINDB estabelece diretrizes de um regime jurídico para negociação com a administração pública, senão vejamos:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

- I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;
- II – (VETADO);
- III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

29 CÂMARA, J. A. Art. 24 da LINDB - Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 113–134, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77652. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77652>. Acesso em: 12 fev. 2024.

30 Ibid.



IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º (VETADO).

Assim, constata-se a definição de um regime jurídico voltado à consensualidade administrativa, independentemente da existência de lei ou regulamento específico, propiciando segurança jurídica à celebração de acordos, tendo como ponto de partida o endereçamento de dúvidas jurídicas, desde que presentes elementos que permitam averiguar a satisfação de interesses gerais, e não apenas dos celebrantes.³¹

De certo modo, essa regra estrutura o que já era tratado de longa data por normas esparsas, as quais já permitiam que a administração pública celebrasse acordos substitutivos de sanção e ajustamento de comportamento, possuindo efeito terminativo no processo administrativo no qual são celebrados.³²

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.

Da mesma forma que o dispositivo que o antecedeu, constata-se que o art. 27 não possui caráter revolucionário, mas se vincula a valores, regras e soluções cuja recepção já é forte no direito público. Entretanto, sua relevância reside no fato de ser uma norma geral processual aplicável a todas as esferas (administrativa, controladora e judicial), dando maior clareza ao regime jurídico da

31 GUERRA, S.; PALMA, J. B. de. Art. 26 da LINDB - Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 135–169, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77653. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77653>. Acesso em: 12 fev. 2024.

32 Ibid.

responsabilização processual.³³

Indo além, voltando seu enfoque para a responsabilização de agentes públicos, assim dispõe o art. 28:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Ressalta-se a abrangência ampla do conceito de agente público tratado pelo art. 28 da LINDB, compreendendo servidores e empregados públicos em geral, além de agentes políticos e comissionados, estando incluídos ainda qualquer pessoa no exercício de função pública, ainda que transitoriamente, e os que gerenciam recursos públicos mediante delegação ou subvenção.³⁴

Por outro lado, a hipótese de responsabilização do agente restringem-se aos casos nos quais houve dolo ou erro grosseiro. Há dolo quando o gestor ou técnico age com a deliberada intenção de praticar um ato contrário à administração pública, pressupondo o exame de elemento subjetivo mediante investigação cuidadosa. Por sua vez, o erro grosseiro engloba a culpa e suas noções de imprudência, negligência ou imperícia, quando efetivamente graves.³⁵

Nesses termos, resta evidenciada a criação de um ambiente normativo de maior segurança jurídica ao administrador público bem-intencionado disposto a agir de maneira inovadora, mas cujas ideias podem eventualmente estar erradas. Isso porque administrar enseja o exercício de funções proativas de prestação de serviços públicos, abrangendo ainda considerações complexas de regulação econômica e decisões difíceis diante da senda aberta por lacunas normativas deixadas pelo legislador.³⁶

Essa tese representa a superação do paradigma de que a administração da coisa pública deveria estar restringida à aplicação mecânica da lei, mesmo este sendo um lugar bem seguro para o agente público, que aplica de forma fria e acrítica o comando legal,

33 SUNDFELD, C. A.; VORONOFF, A. Art. 27 da LINDB - Quem paga pelos riscos dos processos?. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 171-201, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77654. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77654>. Acesso em: 12 fev. 2024.

34 BINENBOJM, G.; CYRINO, A. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 203-224, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77655. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655>. Acesso em: 12 fev. 2024.

35 Ibid.

36 Ibid.



evitando problemas e projetando-se como probo em qualquer cenário. Ocorre que esse mundo não existe, e talvez nunca tenha existido, revelando-se uma visão utópica e indesejável.³⁷

Passando-se ao dispositivo seguinte, nota-se a abordagem uma perspectiva dialógica da administração pública. Isso porque o art. 29 dispõe sobre a consulta pública nos seguintes termos:

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§ 1º A convocação conterà a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

Embora esteja expressa no caput do dispositivo os atos normativos “poderão” ser motivados, Vera Monteiro³⁸ defende a tese de que se trata de verdadeiro poder-dever, na medida em que somente faria sentido estabelecer a ressalva feita aos atos “de mera organização interna” se a regra for o dever de realizar consulta pública prévia para atos gerais e abstratos, os quais afetam direitos dos particulares. Indo além, argumenta que o período de transição de seis meses estabelecido para a norma deste dispositivo coaduna-se aos cuidados inerentes à criação de uma regra vinculante. Como pano de fundo, tem-se o fundamento no devido processo legal e na obrigatoriedade de motivação de atos normativos.

Por derradeiro, o art. 30 da LINDB versa acerca do dever de incremento à segurança jurídica, conforme segue:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput**

37 BINENBOJM, G.; CYRINO, A. Op. Cit.

38 MONTEIRO, V. Art. 29 da LINDB - Regime jurídico da consulta pública. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 225–242, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77656. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77656>. Acesso em: 12 fev. 2024.



deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Isso posto, a regra pressupõe o dever de instauração de autovinculação da administração pública a regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas, com dois desdobramentos distintos: o primeiro é inerente ao efetivo respeito às decisões, tanto em nível interno quanto externo; já o segundo vincula-se à estabilização institucional de decisões, promovendo previsibilidade e o incentivo para que agentes públicos e privados adotem determinados comportamentos.³⁹

5. METODOLOGIA

Seguindo os ensinamentos de Gil⁴⁰, foi possível classificar a pesquisa quanto à sua natureza; abordagem do problema; objetivos; e procedimentos técnicos. Sob esse prisma, trata-se de pesquisa aplicada, com abordagem quali-quantitativa, vinculada a objetivos descritivos e explicativos e a procedimentos técnicos inerentes à pesquisa documental e bibliográfica.

Em seguida, passou-se ao delineamento do estudo de caso propriamente dito, abarcando: i) a premissa de realização de benchmarking em face de trabalho anterior que teve como campo de aplicação o Tribunal de Contas da União; e ii) as etapas empíricas executadas pelo pesquisador.

Assim, torna-se relevante relatar que os procedimentos metodológicos são similares aos utilizados no relatório de pesquisa produzido em 2020 no âmbito do Observatório do TCU, grupo de pesquisa permanente do Grupo Público da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV Direito SP), composto por professores, doutores, mestres e alunos de pós-graduação em Direito, em parceria com a Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), que possui o objetivo de acompanhar os julgamentos do

39 MOREIRA, E. B.; PEREIRA, P. P. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, [S. l.], p. 243-274, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77657. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77657>. Acesso em: 12 fev. 2024.

40 GIL, A. C. Op. cit.



Tribunal de Contas da União (TCU) e produzir informações sobre a atuação daquela Corte de Contas⁴¹.

Buscando um diagnóstico amplo com enfoque no TCE/AM, o presente estudo considerou todas as decisões colegiadas da Corte de Contas (Tribunal Pleno e 1ª e 2ª Câmaras), por meio de consulta ao sistema de jurisprudência. Foram utilizados os termos de busca “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”, “LINDB” e “13.655”.

Para fins de refinamento da amostra, foi realizada filtragem com base no intervalo temporal objeto deste estudo, isto é, de 26/04/2018 (data de publicação da Lei n. 13.655/2018 no Diário Oficial da União) à 31/12/2024), chegando-se ao resultado de 34 decisões.

Nessa primeira etapa, foi ainda realizada uma seleção manual com o intuito de excluir da amostragem aquelas decisões que não abordassem os novos dispositivos da LINDB expressos nos arts. 20 a 30 da referida Lei, bem como de eliminar ainda eventuais resultados nos quais constem citações dessas regras, mas sem que tenham havido suas menções na decisão proferida. Tal opção teve o objetivo de delimitar a atenção do pesquisador para situações de efetiva aplicação dos dispositivos da Lei n. 13.655/2018 enquanto fundamento decisório na jurisprudência da Corte. Com efeito, a base de decisões a serem analisadas foi reduzida para 30 acórdãos.

A segunda etapa deste estudo abrangeu a análise das decisões selecionadas a fim de compreender a leitura que o TCE/AM tem feito das novas disposições da LINDB, considerando os seguintes critérios: (i) se houve a criação ou menção a enunciados de jurisprudência relacionados a dispositivos da LINDB; (ii) situações em que o TCE/AM fixou interpretações gerais passíveis de se tornarem precedentes, mas que não formalizou nos enunciados de sua jurisprudência.

Na terceira e última etapa, a análise voltou-se para as respostas aos problemas apresentados no Capítulo 1, que podem

41 Pesquisa de jurisprudência para verificar como o Tribunal de Contas da União (TCU) vinha aplicando os novos dispositivos da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), desde 2018. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2022-03/relatorio-de-pesquisa_observatorio-do-tcu_aplicacao-dos-novos-dispositivos-da-lindb-pelo-tcu.pdf>

ser resumidos como a busca do entendimento de como e para que os dispositivos da Lei nº 13.655/2018 foram aplicados pela Corte de Contas.

6. APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.655/2018 NA JURISPRUDÊNCIA DO TCE/AM

Preliminarmente, a quantidade de acórdãos do TCE/AM que utilizaram os artigos 20 a 30 da LINDB como fundamentação foi estratificada por ano, conforme demonstrado no Gráfico 1:

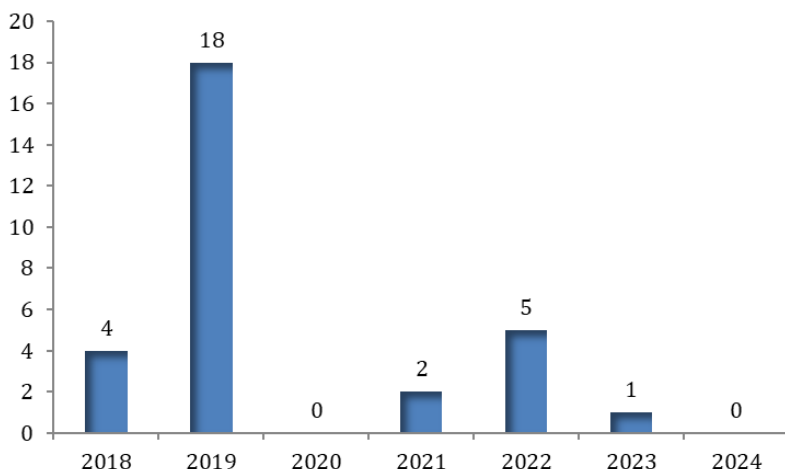


Gráfico 1: Decisões colegiadas do TCE/AM com fundamentação na Lei nº 13.655/2018 - por ano

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, COM DADOS DO SISTEMA DE JURISPRUDÊNCIA DO TCE/AM (2025)

Nessa ótica, verificou-se que no ano de edição da Lei nº 13.655/2018 houve quatro decisões da Corte de Contas cuja fundamentação citou expressamente a nova LINDB. Notou-se ainda que o maior volume de decisões com essa natureza ocorreu no ano seguinte (2019), com 18 acórdãos/decisões, tendo variados quantitativos desse tipo de decisão a partir de 2020.

Quanto à origem das decisões, tem-se a seguinte



distribuição exposta no Quadro 1:

Órgão	Quantidade	Nº/ANO do acórdão ou decisão
Tribunal Pleno	8	1378/2022; 494/2019; 936/2022; 122/2023; 2233/2022; 2234/2022; 489/2020; 784/2021
1ª Câmara	21	1026/2018; 380/2019; 721/2018; 1932/2019; 1664/2022; 379/2019; 543/2019; 407/2019; 408/2019; 1933/2019; 739/2018; 406/2019; 720/2018; 1931/2019; 2313/2019; 405/2019; 543/2019; 2325/2019; 1186/2019; 1185/2019; 1184/2019
2ª Câmara	1	73/2021

Quadro 1: Decisões colegiadas do TCE/AM com fundamento na Lei nº 13.655/2018 - por órgão

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA, COM DADOS DO SISTEMA DE JURISPRUDÊNCIA DO TCE/AM (2025)

Desse modo, considerando os órgãos colegiados da Corte de Contas, constatou-se que a Primeira Câmara foi a que mais proferiu decisões com fundamento na nova LINDB, seguida pelo Tribunal Pleno e Segunda Câmara, respectivamente.

A rigor, a citação genérica à redação da Lei nº 13.655/2018 foi a mais utilizada, constando em 22 das decisões da amostra analisada (73%). Entretanto, um olhar atento às nuances da redação desses acórdãos deixam evidente que o fundamento decisório utilizado foi a análise consequencialista prevista no art. 21, parágrafo único da LINDB.

Admitindo-se essa hipótese, o art. 21 passa a ser o dispositivo mais referenciado pelos órgãos colegiados da Corte de Contas, sendo invocado em 23 acórdãos/decisões (77%). Caso contrário,

sua participação amostral fica reduzida a 1 decisão colegiada (3%).

Ademais, teve-se a utilização do art. 22 em 6 decisórios (19%), ao passo que o art. 28 é utilizado em 1 acórdão (3%). Por outro lado, não foram mencionados em decisões colegiadas os arts. 20, 23, 24, 25, 26, 27, 29 e 30.

Constatou-se que todos os acórdãos do TCE/AM que utilizaram a Lei nº 13.655/2018 como fundamento decisório foram decorrentes dos termos do voto do Relator, tendo sido a maior parte destes aprovados por unanimidade pelos respectivos colegiados. Esta pesquisa revelou que tiveram protagonismo nesse papel os Conselheiros Ari Moutinho⁴² e Júlio Pinheiro⁴³, que estiveram na relatoria de 23 e 6 acórdãos/decisões, respectivamente, seguido pelo Conselheiro-Substituto Alípio Firmo⁴⁴, com 1 voto de sua relatoria aprovado pelo colegiado.

Dito isso, passa-se a analisar o mérito das respectivas decisões e seu potencial de comporem orientações gerais aos jurisdicionados da Corte.

As condições para invalidação de atos e contratos expressas no art. 21 da Nova LINDB se deu de modo praticamente uniforme. Isso porque, sob a relatoria do Conselheiro Ari Moutinho, houve o enfoque de dar proteção a agentes públicos de boa-fé que tiveram sua contratação impugnada, evitando-se a imputação de ônus visto como excessivo a uma das partes. Em termos práticos, houve a dispensa de que contratados pela administração pública devolvessem ao erário a contraprestação dos serviços prestados, ainda que tenha havido determinação ao gestor público de cessar todo e qualquer pagamento remuneratório decorrente do ato impugnado, tendo, inclusive, sido julgado em alcance e ficado, este sim, sujeito ao ressarcimento das quantias pagas, nos termos do art. 261, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno do TCE/AM.⁴⁵

Do mesmo modo, a dosimetria das sanções administrativas

42 Vide Acórdãos/Decisões nº 1026/2018; 380/2019; 721/2018; 1932/2019; 1664/2022; 379/2019; 543/2019; 407/2019; 408/2019; 1933/2019; 739/2018; 406/2019; 720/2018; 1931/2019; 2313/2019; 405/2019; 543/2019; 2325/2019; 1186/2019; 1185/2019; 1184/2019 da Primeira Câmara; Acórdão nº 73/2021 da Segunda Câmara; e Acórdão nº 494/2019 do Tribunal Pleno.

43 Vide Acórdãos nº 936/2022; 122/2023; 2233/2022; 2234/2022; 489/2020; e 784/2021 do Tribunal Pleno.

44 Vide Acórdão nº 1378/2022 do Tribunal Pleno.

45 Vide Acórdãos/Decisões nº 1026/2018; 380/2019; 721/2018; 1932/2019; 1664/2022; 379/2019; 543/2019; 407/2019; 408/2019; 1933/2019; 739/2018; 406/2019; 720/2018; 1931/2019; 2313/2019; 405/2019; 543/2019; 2325/2019; 1186/2019; 1185/2019; 1184/2019 da Primeira Câmara; Acórdão nº 73/2021 da Segunda Câmara e Acórdão nº 494/2019 do Tribunal Pleno.



previstas no art. 22 da Lei n 13.655/2018 também se deu de forma homogênea pelo TCE/AM, dessa vez combinado com o art. 308, §4º do Regimento Interno do TCE/AM⁴⁶. Sob relatoria do Conselheiro Júlio Pinheiro, foi invocado o manto principiológico do informalismo moderado, da instrumentalidade das formas, da proporcionalidade e da razoabilidade, sendo negada a imputação de multas aos jurisdicionados sugeridas pelo Ministério Público de Contas e pela área técnica do Tribunal. Partindo dessas premissas, foram apresentadas as circunstâncias fáticas atenuantes consideradas nos casos concretos. Por derradeiro, o convencimento da Corte de Contas consolidou-se no sentido de não restar comprovada a ocorrência de dano ao erário, bem como pela ausência de prática de ato doloso ou eivado de má-fé.⁴⁷

Em favor do jurisdicionado também foi aplicado o art. 28 da LINDB, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Alípio Firmo, anulando-se multa em virtude da perda do objeto inicial e pela ausência de dolo ou erro grosseiro⁴⁸.

Ante o exposto, embora o Tribunal não tenha formalizado enunciados de jurisprudência utilizando os novos dispositivos da LINDB inseridos pela Lei nº 13.655/2018 é possível inferir que os julgados citados alhures constituem interpretações gerais passíveis de se tornarem precedentes.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De início, constatou-se que a Lei nº 13.655/2018 trata de 7 temas específicos relacionados à aplicação do direito público: i) temas específicos relacionados à aplicação do direito público: i) conceitos jurídicos indeterminados e efeitos práticos das decisões (arts. 20 e 21); ii) proteção ao agente público de boa-fé (arts. 22 e 28); iii) irretroatividade da interpretação de normas administrativas e regras de transição (arts. 23 e 24); iv) consensualismo público-

46 Art. 308. Independentemente do disposto no artigo 307, o Tribunal aplicará aos administradores e demais responsáveis, no âmbito estadual e municipal, multa entre 5% (R\$ 2.192,06) e 100% (R\$ 43.841,28) do valor previsto no artigo 54 da Lei estadual n.º 2.423/96, já devidamente atualizado, pelas irregularidades e atos, Estado do Amazonas TRIBUNAL DE CONTAS 159 observada a gradação seguinte: § 4.º As multas previstas neste artigo poderão deixar de ser aplicadas se houver justificativa que evidencie a inexistência de má-fé ou a ocorrência de força maior, de livre convencimento do Tribunal Pleno ou das Câmaras.

47 Vide Acórdãos nº 936/2022; 122/2023; 2233/2022; 2234/2022; 489/2020; e 784/2021 do Tribunal Pleno.

48 Vide Acórdão nº 1378/2022 do Tribunal Pleno.



privado (art. 26); v) compensação por benefícios ou prejuízos anormais (art. 27); vi) consultas públicas prévias à edição de atos normativos; e vii) estabilização e uniformidade na aplicação do direito.

Nesta senda, tendo como referência metodológica trabalho desenvolvido em 2020 no âmbito do Observatório do TCU, grupo de pesquisa permanente da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV Direito SP), buscou-se respostas acerca da aplicação dos novos dispositivos da LINDB na jurisprudência do TCE/AM.

Importa repisar que este estudo teve seu enfoque no uso das novas regras da LINDB enquanto fundamento decisório, de modo que o critério de seleção das decisões foi o de menção expressa aos dispositivos da Lei nº 13.655/2018. Com efeito, não foram contemplados no escopo desta pesquisa eventuais casos em que as ideias por trás da nova LINDB foram utilizadas de modo implícito, tampouco os casos em que os dispositivos tenham sido suscitados ao longo do processo, mas não foram citados nas decisões. Não estão incluídos também estudos comparativos entre julgados anteriores e posteriores à nova LINDB no âmbito do TCE/AM.

Sob esse prisma, considerando o recorte temporal da pesquisa (2018-2023), o estudo confirmou a hipótese de uniformidade dos contornos dados às respectivas regras da Lei nº 13.655/2018, quando consideradas as decisões da 1ª e 2ª Câmaras, bem como do Tribunal Pleno, com destaque para os arts. 21, 22 e 28. Isso porque tais dispositivos foram utilizados com o viés de suavizar a dosimetria de sanções administrativas aplicadas aos jurisdicionados que figuram na condição de agentes públicos.

Por fim, não obstante a utilização expressa de poucos dispositivos da Lei nº 13.655/2018 pela Corte de Contas como fundamento decisório, constatou-se que sua aplicação deu-se em consonância com a intenção legislativa de diminuir a insegurança jurídica no desenvolvimento da atividade estatal.

REFERÊNCIAS



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

BARBOSA, Rui. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 30, n. 82, p. 253-262, out./dez. 1999.

BINENBOJM, G.; CYRINO, A. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], p. 203-224, 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77655. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77655>. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 576920 RG, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 20-03-2008, DJe-065 DIVULG 10-04-2008 PUBLIC 11-04-2008 EMENT VOL-02314-08 PP-01717)

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 06/10/2023.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jul. 1992.

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. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm>. Acesso em 1 out. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407647&ts=1630433024558&disposition=inline&gl=1*10ivgil*_ga*NTg3MTA3NZQ3LjE2OTk1NzA0MzA.*_ga_



GESTÃO AMBIENTAL E CONTROLE EXTERNO: O PAPEL DO TCE-AM NA PRESERVAÇÃO DA AMAZÔNIA

Ynara Cristina Barroso de Andrade Torres¹

Ranna Renata da Penha Corrêa²

Mateus Coelho Ferreira³

RESUMO

Este trabalho aborda a importância da gestão ambiental na Amazônia, destacando o papel do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) na fiscalização das ações e políticas voltadas à proteção do meio ambiente, avaliando sua efetividade. A pesquisa analisa como o controle externo contribui para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos destinados à preservação ambiental, dentro de suas atribuições legais e constitucionais. Também discute os impactos das queimadas ocorridas em 2023 e 2024, evidenciando a necessidade de políticas públicas mais eficientes e de uma atuação integrada. O estudo demonstra que a cooperação entre órgãos como IPAAM, SEMA, DEGAT, DEMUC e demais instituições ambientais é fundamental para enfrentar os desafios da conservação, alinhando essas ações aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Assim, reforça-se que o TCE-AM atua além da fiscalização formal, assumindo um papel estratégico na indução de práticas sustentáveis e na construção de soluções voltadas à preservação da Amazônia e ao bem-estar das gerações atuais e futuras.

PALAVRAS-CHAVE: Amazônia; Gestão Ambiental; Tribunal de Contas; Controle Externo; Queimadas.

ABSTRACT

This paper addresses the importance of environmental management

1 Graduanda do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Manaus – CEULM/ULBRA - Manaus/AM, Brasil.

2 Graduanda do Curso de Direito do Centro Universitário Luterano de Manaus – CEULM/ULBRA - Manaus/AM, Brasil.

3 Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia – Universidade Federal do Rio de Janeiro – URFJ – Rio de Janeiro/RJ, Brasil.



in the Amazon, highlighting the role of the Court of Auditors of the State of Amazonas (TCE-AM) in monitoring actions and policies aimed at protecting the environment, evaluating their effectiveness. The research analyzes how external control contributes to ensuring the correct application of public resources destined for environmental preservation, within its legal and constitutional attributions. It also discusses the impacts of the fires that occurred in 2023 and 2024, highlighting the need for more efficient public policies and integrated action. The study demonstrates that cooperation between agencies such as IPAAM, SEMA, DEGAT, DEMUC and other environmental institutions is essential to face the challenges of conservation, aligning these actions with the Sustainable Development Goals (SDGs) of the 2030 Agenda. Thus, it is reinforced that the TCE-AM acts beyond formal monitoring, assuming a strategic role in inducing sustainable practices and in the construction of solutions aimed at preserving the Amazon and the well-being of current and future generations.

KEYWORDS: Amazon; Environmental Management; Court of Auditors; External Control; Fires.

INTRODUÇÃO

A Amazônia representa uma das maiores biodiversidades do planeta e é frequentemente chamada de “pulmão do mundo”. Sua riqueza natural, cultural e climática não apenas compõe a identidade de milhões de brasileiros, mas também é essencial para o equilíbrio ambiental global. A floresta desempenha um papel crucial na regulação do clima e no combate ao efeito estufa, por meio da absorção de grandes quantidades de dióxido de carbono.

Apesar de sua importância incontestável, persistem sérios desafios para garantir sua preservação, principalmente diante da fragilidade das ações públicas que deveriam estar voltadas à sua proteção. Um exemplo alarmante ocorreu entre os anos de 2023 e 2024, quando a região amazônica enfrentou um aumento significativo no número de queimadas. As chamas intensas atingiram vastas

áreas da floresta, gerando nuvens tóxicas de fumaça e agravando drasticamente a qualidade do ar. Tais eventos, majoritariamente causados por ações humanas, configuraram a pior temporada de queimadas registrada nos últimos anos.

A população local foi diretamente afetada: registraram-se diversos casos de problemas respiratórios, escolas foram fechadas, voos suspensos, e o uso de máscaras tornou-se necessário para suportar o ar insalubre. Esses episódios, longe de serem pontuais, revelam um cenário persistente de omissão e ineficiência, marcado pela ausência de planejamento estratégico, investimentos sustentáveis e políticas públicas preventivas eficazes. Ao contrário de outras regiões brasileiras, onde os danos ambientais tendem a ser localizados, no Amazonas os impactos são amplos, recorrentes e de difícil contenção.

Diante desse quadro, torna-se urgente a adoção de um modelo de desenvolvimento sustentável que vá além da preservação simbólica de áreas verdes, promovendo a proteção efetiva das florestas, a conservação da biodiversidade e a melhoria da qualidade de vida das populações amazônicas.

Nesse contexto, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) emerge como um agente estratégico. Para além da fiscalização da legalidade das contas públicas, compete ao TCE-AM avaliar a efetividade da gestão, assegurando a legitimidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos. No campo ambiental, o Tribunal desempenha um papel fundamental ao monitorar o cumprimento das obrigações dos entes estaduais e municipais quanto à proteção do meio ambiente. Inclusive, o órgão conta com um Comitê de Fiscalização Ambiental voltado ao enfrentamento das queimadas, o que reforça sua responsabilidade nesse cenário.

Essa atuação torna-se ainda mais relevante diante dos compromissos assumidos pelo Brasil na Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que demandam uma gestão ambiental integrada, técnica e orientada à prevenção.

Assim, impõe-se a reflexão: de que forma o TCE-AM pode aprimorar o controle da gestão ambiental, promovendo maior



efetividade frente aos desafios da preservação da Amazônia?

2. METODOLOGIA

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, fundamentada na análise documental e normativa sobre a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) na gestão ambiental. A pesquisa se baseia na revisão de marcos legais, como a Constituição Federal, a Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), a Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) e a Lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – (SNUC), além de relatórios institucionais, dados de monitoramento ambiental, levantamentos do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e publicações de organizações ambientais como o IPAM e MapBiomias.

A análise pauta-se também na observação dos instrumentos de controle externo, particularmente das atividades desenvolvidas pela DICAMB (Diretoria de Controle Externo Ambiental) do TCE-AM, bem como das articulações com órgãos ambientais estaduais e municipais. O método utilizado permite compreender os desafios, as potencialidades e as perspectivas de aprimoramento das práticas de fiscalização, responsabilização e indução de políticas públicas voltadas à proteção da Amazônia.

3. CONTROLE EXTERNO E ATUAÇÃO DO TCE-AM

Antes de tratar especificamente do controle externo no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), é essencial compreender seu conceito. O controle externo consiste em um mecanismo de fiscalização, inspeção e acompanhamento realizado sobre órgãos ou entidades públicas, com a finalidade de assegurar o cumprimento das normas, dos princípios legais e da correta aplicação dos recursos públicos. Por meio desse processo, verifica-se se os atos administrativos estão sendo

executados de acordo com a legislação vigente, promovendo transparência, responsabilidade e zelo pela gestão pública. Ao final, esse procedimento permite atestar a regularidade ou identificar eventuais irregularidades na administração dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, Marçal Justen Filho conceitua o controle externo como um dever conferido a órgãos e Poderes estabelecidos por lei, com a finalidade de identificar e prevenir irregularidades, além de melhorar as atividades administrativas e, quando necessário, serem realizadas as medidas cabíveis para garantir a efetividade⁴.

Diante disso, o Tribunal de Contas se apresenta como um órgão que detém, entre suas atribuições, a competência de exercer o controle externo. Sua atuação busca garantir que os recursos públicos sejam empregados de forma eficiente, transparente e em conformidade com a lei. No âmbito federal, essa função está estabelecida no artigo 71 da Constituição Federal de 1988, que confere tal responsabilidade ao Tribunal de Contas da União (TCU). Da mesma forma, os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios desempenham essa função, seguindo parâmetros semelhantes, conforme estabelece o artigo 75 da Constituição Federal de 1988. Isso assegura que a estrutura, a organização e os procedimentos de fiscalização dos Tribunais de Contas, independentemente da esfera federativa, sigam diretrizes comuns, devidamente ajustadas às competências de cada nível.

Nesse cenário, destaca-se a relevância do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Amazonas, especialmente no que se refere à gestão ambiental. Por meio desse controle, torna-se possível assegurar que os atos administrativos vinculados à gestão ambiental estejam alinhados às exigências legais, contribuindo para uma administração pública mais responsável, transparente e comprometida com a preservação dos recursos naturais.

No Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), existe um setor específico dedicado ao controle externo da gestão ambiental, denominado Diretoria de Controle Externo Ambiental (DICAMB), criado em março de 2020. Esse órgão foi criado dez

4 (JUSTEN FILHO, 2013, p.1195)



anos após a fundação do Departamento de Auditoria Ambiental (DEAMB), conforme previsto na Lei 3.486/2010. A DICAMB tem como atribuições planejar, sistematizar e propor ações, bem como desenvolver metodologias que orientem programas e projetos ambientais nas unidades jurisdicionadas ao Tribunal. Atua por meio da realização de levantamentos, inspeções, auditorias, acompanhamentos e monitoramentos, fortalecendo a atuação do Tribunal na defesa, preservação e conservação do meio ambiente. Além disso, é responsável pela criação e constante atualização de uma base de dados referente aos órgãos e entidades auditados, visando subsidiar a fiscalização e aprimorar a gestão ambiental⁵.

Por meio dessa estrutura, o TCE/AM exerce um papel fundamental no fortalecimento da gestão ambiental no estado do Amazonas. Sua atuação inclui a análise de prestações de contas, a instrução de representações e a realização de fiscalizações específicas com foco ambiental. Essas atividades possibilitam identificar falhas na aplicação dos recursos, deficiências na estrutura dos programas e o descumprimento de metas e obrigações legais. Com base nessas constatações, o Tribunal emite recomendações e determinações que visam corrigir irregularidades e aprimorar a gestão ambiental, promovendo políticas públicas mais eficazes, transparentes e alinhadas às necessidades da sociedade e à preservação dos ecossistemas.

Além disso, o TCE/AM verifica o cumprimento da legislação ambiental por meio de auditorias, inspeções e análises técnicas. Quando são identificadas omissões, falhas ou irregularidades, o Tribunal adota as medidas cabíveis, incluindo a responsabilização dos gestores públicos, com o objetivo de coibir práticas que possam prejudicar o meio ambiente. Essa atuação reforça a governança ambiental e estimula a melhoria contínua da gestão pública no estado.

O Tribunal também atua para garantir que os órgãos ambientais, tanto estaduais quanto municipais, estejam devidamente estruturados para cumprir suas funções institucionais.

Por meio de determinações e recomendações, incentiva a realização de concursos públicos para cargos técnicos, como analistas ambientais, com o objetivo de suprir deficiências no quadro de pessoal e promover a qualificação das equipes. Essa iniciativa contribui diretamente para o aprimoramento das políticas públicas ambientais e para o cumprimento das normas legais vigentes.

Outro aspecto importante da atuação do TCE/AM está relacionado à análise da estrutura orçamentária dos órgãos ambientais. O Tribunal verifica se esses órgãos dispõem de recursos financeiros, materiais e humanos compatíveis com suas atribuições legais e recomenda a destinação de verbas suficientes para garantir o desempenho eficaz das atividades de fiscalização, licenciamento, monitoramento e proteção ambiental. Essa atuação fortalece a gestão pública ambiental, promovendo maior eficiência, transparência e alinhamento com os princípios da sustentabilidade.

Além de zelar pela estrutura e recursos, o TCE-AM valoriza os profissionais que atuam na área ambiental. Por meio de recomendações, o Tribunal sugere a revisão da remuneração dos analistas ambientais e incentiva a qualificação contínua, buscando assegurar condições adequadas de trabalho e o reconhecimento da importância desses servidores. Essa valorização contribui para a motivação, permanência e desenvolvimento técnico dos quadros institucionais, refletindo positivamente na qualidade das políticas públicas e nas ações de conservação ambiental.

Por fim, o Tribunal exerce um papel fundamental na fiscalização da correta destinação dos recursos públicos provenientes de atividades ambientais, como licenciamentos, sanções administrativas e medidas compensatórias. O objetivo é garantir que esses recursos sejam integralmente aplicados em programas e projetos ambientais previstos em lei, tais como recuperação de áreas degradadas, preservação de unidades de conservação e ações de educação ambiental. Essa atuação reforça o compromisso com a sustentabilidade, a transparência e a equidade no uso dos recursos destinados à proteção do meio ambiente.



4. A IMPORTÂNCIA DA GESTÃO AMBIENTAL DA AMAZÔNIA

O bioma amazônico possui relevância fundamental, não apenas para o território brasileiro, mas também para a estabilidade ambiental do planeta. Sua vasta biodiversidade e os abundantes recursos naturais exercem um papel fundamental na regulação climática e na manutenção dos serviços ecossistêmicos essenciais à vida. Como floresta tropical úmida, a Amazônia atua como um grande reservatório de carbono e influência direta sobre o regime de chuvas em diferentes regiões do país, razão pela qual é frequentemente chamada de “pulmão do mundo”. No entanto, essa designação contrasta com a realidade da proteção que lhe é dispensada.

Apesar de sua importância, a Amazônia tem sido alvo de intensas pressões, especialmente em decorrência do avanço do desmatamento vinculado à expansão agropecuária. Desde os primeiros sinais de degradação causados pela exploração madeireira e ocupações desordenadas, as queimadas tornaram-se o retrato mais visível da destruição. Em setembro de 2023, por exemplo, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) contabilizou 3.925 focos de incêndio apenas nos primeiros dias do mês, levando o governo a declarar situação de emergência ambiental. Em 2024, o cenário se agravou ainda mais, com um aumento significativo, até o início de dezembro, foram contabilizados 278.299 focos de incêndio na região.

Mesmo em períodos de seca, o elevado índice de queimadas não se justifica sem a ação humana. Na maioria dos casos, o fogo é utilizado como etapa final do desmatamento: após a derrubada da vegetação, ela é incendiada para limpeza do terreno, que será posteriormente usado para cultivos ou pastagens. Essa prática, além de ilegal em muitos contextos, tem gerado incêndios de grandes proporções, com graves prejuízos à biodiversidade e à saúde pública, como aumento de doenças respiratórias, degradação da qualidade do ar e sobrecarga nos serviços de saúde.



Esse cenário reforça a urgência de políticas públicas mais eficazes e de uma gestão ambiental comprometida com a fiscalização, responsabilização e cumprimento das leis. Nesse processo, princípios como o da responsabilidade, precaução, prevenção, poluidor-pagador e desenvolvimento sustentável devem nortear a formulação de ações de proteção ambiental.

No estado do Amazonas, destaca-se a atuação do Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas (IPAAM), responsável pela execução da política ambiental estadual. Em articulação com instituições como o IBAMA e secretarias municipais. O IPAAM desempenha um papel indispensável na conservação da flora e fauna locais, tendo como missão conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a preservação dos recursos naturais. Nesse sentido, realiza o licenciamento ambiental, monitora atividades impactantes, promove a educação ambiental e combate crimes ambientais. Cabe também ao Instituto a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico, ferramenta essencial para o planejamento territorial. No período de estiagem, entre julho e outubro, o IPAAM intensifica a vigilância e o combate às queimadas ilegais. Entre os esforços no combate às queimadas ilegais, sobressai a Operação Tamoiotatá⁶, conduzida pelo Governo do Estado, e unindo forças com órgãos federais como o IBAMA e o ICMBio para uma ação mais robusta.

Já a SEMA concentra-se na gestão integrada das questões que afligem a Amazônia, como por exemplo o problema das queimadas. Entre os principais programas está o PREVINA (Prevenção, Monitoramento, Controle de Queimadas e Combate aos Incêndios Florestais), implementado desde 2004, que oferece suporte técnico essencial para a formulação de políticas públicas. Soma-se a isso o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas (PPCDQ), que orienta as ações estaduais no enfrentamento desses problemas, além do programa “Amazonas Mais Verde”, que incentiva práticas sustentáveis e a

⁶ A Operação Tamoiotatá é uma ação conjunta de proteção ambiental no sul do Amazonas, que tem como objetivo combater o desmatamento e as queimadas ilegais na região. A operação reúne órgãos estaduais e federais, como Sema, Ipaam, SSP-AM, Seagi, BPamb, PMAM, CBMAM, PC-AM, Defesa Civil, PRF e Ibama.



recuperação de áreas degradadas. A Secretaria também promove campanhas de conscientização de grande alcance, como “Floresta Faz a Diferença”, com o lema “Um por todos e todos contra as queimadas”, que reforça a importância da participação coletiva na proteção ambiental.

A atuação da SEMA não se limita às respostas emergenciais, mas busca consolidar uma cultura de sustentabilidade no estado. Esse compromisso ficou evidente em 2024, quando recebeu uma visita técnica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), que conheceu mais detalhadamente as iniciativas da Secretaria em relação à prevenção e ao combate às queimadas. O objetivo era fortalecer a colaboração em ações de prevenção e combate às queimadas no estado, que se intensificou devido ao período de seca e à baixa incidência de chuvas. Essas instituições têm fiscalizado as iniciativas de prevenção, abrangendo medidas de médio e longo prazo. Tais ações reforçam o papel do poder público na preservação da Amazônia, que é, ao mesmo tempo, uma prioridade ambiental, social e de saúde pública.

Nesse contexto, também atua o Departamento de Gestão Ambiental e Ordenamento Territorial (DEGAT), que trabalha em conjunto com a SEMA, tendo como função subsidiar estrategicamente a formulação de políticas e normas voltadas à gestão ambiental, contribuindo para a criação de diretrizes que garantam uma gestão eficiente e coerente. O departamento é essencial na elaboração e aprovação de planos de outorga, além da gestão de projetos de Redução de Emissões Decorrentes de Desmatamento e Degradação (REDD+), fundamentais para a captação de recursos e o combate ao desmatamento, abrangendo tanto ações públicas quanto privadas. De forma complementar, o DEMUC concentra-se na gestão e proteção das unidades de conservação e na articulação de medidas para enfrentar as mudanças climáticas, sendo responsável pela proteção, vigilância e monitoramento ambiental, conservação da biodiversidade e gestão de áreas protegidas, como reservas de desenvolvimento sustentável, parques estaduais e reservas extrativistas.

Diante disso, evidencia-se que a gestão pública, em

específico a gestão ambiental, faz-se de extrema necessidade, pois ela é responsável por fiscalizar e coordenar a implementação de normas, monitoramento de atividades ilegais e promover o desenvolvimento sustentável, que visa proteger a Amazônia em sua biodiversidade. Dessa forma, entra o papel do Tribunal de Contas, pois ele é o responsável por fiscalizar como esses recursos públicos a estes órgãos são investidos, se estão sendo aplicados da maneira correta em projetos e métodos, assim evitando o dano, atuando de forma preventiva, auditando e monitorando cada órgão responsável em proteger e cuidar do meio ambiente. O TCE-AM desempenha, assim, uma grande função de importância, uma função crucial para garantir a preservação da Amazônia na gestão pública.

5. ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

A Constituição Federal, em seu artigo 225, caput, parágrafos e incisos, estabelece que é dever do Poder Público e de toda a coletividade proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo sua conservação tanto para as gerações presentes quanto para as futuras. Trata-se de um direito fundamental, assegurado a todas as pessoas que se encontram em território nacional, considerando o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Nesse contexto, a própria Constituição prevê diretrizes fundamentais, como a obrigação de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, assegurando a proteção das espécies e dos ecossistemas, bem como a preservação da diversidade biológica e da integridade do patrimônio genético nacional, mediante fiscalização rigorosa das entidades que atuam na pesquisa e manipulação de material genético. Soma-se a isso a necessidade de definir, no âmbito de todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedando qualquer intervenção que comprometa sua integridade e sua função ambiental.

Frente a esse conjunto de normas, torna-se indispensável



que o Direito Ambiental atue de forma efetiva na proteção do meio ambiente, bem como na responsabilização daqueles que causarem danos ao ecossistema, garantindo, assim, a preservação ambiental como condição essencial para a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável. De igual modo, o artigo 3º da Lei nº 6.938/1981 conceitua meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Esse dispositivo também determina que os Estados devem formular normas e padrões específicos para a proteção ambiental, sempre em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

Essa lei, também conhecida como Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), dá efetividade ao artigo 225 da Constituição Federal, ao regulamentar diversas atividades relacionadas ao meio ambiente, com o objetivo de assegurar sua preservação, melhoria e recuperação. Conforme preceitua o referido artigo da Constituição, deve-se garantir a preservação ambiental para as presentes e futuras gerações, mediante um ambiente ecologicamente equilibrado, que assegure a qualidade de vida necessária ao bem-estar coletivo.

Assim, a Lei nº 6.938/1981 estabelece como objetivos centrais a preservação, a melhoria e a recuperação do meio ambiente, sendo que a preservação significa proteger os recursos naturais, mantendo-os em seu estado original, enquanto a melhoria consiste em promover ações que elevem a qualidade ambiental, promovendo cuidados adequados com as espécies animais, vegetais e demais recursos naturais, e, por fim, a recuperação busca restabelecer as condições de áreas degradadas, aproximando-as do estado anterior à degradação (*Status quo ante*)⁷, sendo este último objetivo frequentemente o mais complexo, uma vez que, dependendo da extensão do dano, a recuperação pode ser extremamente difícil ou até mesmo inviável. Entre os principais instrumentos de efetivação da proteção ambiental no Brasil destaca-se o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), criado pela Lei nº

7 "Status quo ante", é a situação anterior a uma mudança ou evento específico.

9.985/2000. O SNUC organiza as Unidades de Conservação (UCs) nos âmbitos federal, estadual e municipal, oferecendo uma estrutura normativa unificada para a conservação da biodiversidade. As UCs são áreas naturais protegidas que apresentam relevância ecológica, biológica, cultural e social, desempenhando papel fundamental na manutenção dos serviços ecossistêmicos, como a proteção de nascentes, fauna e flora. A legislação classifica essas unidades em dois grupos: as Unidades de Proteção Integral, que visam à preservação total dos ecossistemas, não permitindo o uso direto dos recursos naturais; e as Unidades de Uso Sustentável, que conciliam a conservação com o uso racional dos recursos, possibilitando a permanência e participação das populações tradicionais em atividades sustentáveis. Assim, o SNUC se estabelece como um pilar da governança ambiental, ao permitir que tanto os entes públicos quanto a iniciativa privada atuem conjuntamente na criação, gestão e manutenção dessas áreas protegidas.

Por conseguinte, é imprescindível mencionar a Lei nº 9.605/1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais, que trouxe sanções mais rigorosas para condutas lesivas ao meio ambiente e, pela primeira vez, previu a responsabilização penal das pessoas jurídicas por práticas criminosas contra o meio ambiente. Antes de sua vigência, tais condutas eram tratadas, em grande parte, como meras contravenções penais, com penas brandas, o que resultava frequentemente na impunidade dos infratores.

Vale ressaltar que, anteriormente, tais infrações ambientais eram punidas com base no artigo 26 do antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/1965), posteriormente revogado pela Lei nº 12.651/2012, que instituiu o novo Código Florestal. A Constituição Federal de 1988 foi um marco ao consolidar a proteção ambiental como um dever de todos, além de estabelecer, em seu artigo 225, a possibilidade de responsabilização penal, civil e administrativa tanto das pessoas físicas quanto jurídicas que praticarem atividades nocivas ao meio ambiente⁸.

Nesse contexto, a Lei nº 9.605/1998 reforçou esse

8 Art. 225, § 3º, da Constituição Federal de 1988.



entendimento ao reproduzir, em seu artigo 3º, a responsabilização penal da pessoa jurídica, prevista na Constituição. Além disso, seus artigos 21 a 24 detalham as sanções aplicáveis às pessoas jurídicas, que incluem multa, restrição de direitos (art. 22) e prestação de serviços à comunidade (art. 23). O artigo 15 da referida lei ainda prevê circunstâncias que podem agravar a pena privativa de liberdade, ficando sua dosimetria a critério do juiz, conforme a gravidade dos fatos.

6. COMPROMISSOS INTERNACIONAIS: AGENDA 2030

A Agenda 2030 foi criada em setembro de 2015, sob o título “Transformando o Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, e conta com a adesão de todos os 193 países-membros das Nações Unidas (ONU). Trata-se de um compromisso global firmado para a formulação e implementação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável⁹. Esse plano de ação é composto por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, que devem ser alcançadas até 2030. Além das metas globais, a Agenda 2030 incentiva que cada país defina suas próprias metas nacionais, incorporando-as em suas políticas, programas e planos governamentais.

No contexto da Amazônia, os princípios da Agenda 2030 são especialmente relevantes, considerando os desafios socioambientais enfrentados na região. A preservação da floresta, o uso sustentável dos recursos naturais e o enfrentamento às mudanças climáticas são fundamentais para garantir o equilíbrio dos pilares social, econômico e ambiental. Nesse sentido, os ODS orientam ações voltadas à proteção da biodiversidade, à promoção de práticas econômicas sustentáveis e à melhoria das condições de vida das populações amazônicas, especialmente dos povos tradicionais e comunidades indígenas. No que diz respeito aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), destacam-

⁹ (JANNUZZI, CARLO, 2018, p. 7).

se dois de grande relevância para a preservação ambiental e o enfrentamento dos desafios climáticos: o ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima) e o ODS 15 (Vida Terrestre).

O ODS 13 busca tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos, sendo especialmente aplicável à Amazônia, região que sofre diretamente com os efeitos do desmatamento, das queimadas e das alterações no regime de chuvas. Este objetivo propõe reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos climáticos e a desastres naturais, além de integrar ações climáticas nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais. Também defende o fortalecimento da educação, da conscientização e da capacidade institucional para promover a mitigação, a adaptação, a redução dos impactos e o desenvolvimento de sistemas de alerta precoce frente às mudanças climáticas. Ademais, destaca-se a necessidade de mobilização de recursos financeiros internacionais para apoiar países em desenvolvimento na implementação de ações de enfrentamento às mudanças climáticas, garantindo, assim, maior efetividade e sustentabilidade dos projetos.

Por sua vez, o ODS 15 visa proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, com foco na gestão sustentável das florestas, no combate à desertificação, na reversão da degradação dos solos e na preservação da biodiversidade. Na Amazônia, esse objetivo é de extrema importância, visto que a floresta amazônica é um dos maiores patrimônios ambientais do planeta e exerce papel essencial na regulação do clima global. Entre as ações propostas estão a conservação e o uso sustentável dos ecossistemas terrestres e de água doce, a promoção da gestão sustentável das florestas, a restauração de áreas degradadas e a redução significativa do desmatamento.

Além disso, busca combater a desertificação, conservar a biodiversidade dos ecossistemas, reduzir a degradação dos habitats e proteger espécies ameaçadas de extinção. Também prevê medidas contra a caça ilegal e o tráfico de espécies, o controle de espécies invasoras que ameaçam os ecossistemas e a integração dos valores da biodiversidade nos planejamentos nacionais e locais.



Soma-se a isso a necessidade de ampliar os recursos financeiros destinados à conservação, ao reflorestamento, ao manejo florestal sustentável e ao fortalecimento das comunidades locais, garantindo oportunidades de subsistência que estejam alinhadas com a preservação ambiental.

Diante desse cenário, a efetiva aplicação dos ODS 13 e 15 na Amazônia é essencial para frear a degradação ambiental, promover a recuperação dos ecossistemas, enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas e assegurar que os benefícios ecológicos, econômicos e sociais da floresta sejam preservados para as gerações presentes e futuras. Dessa forma, a Agenda 2030, aplicada à realidade amazônica, busca promover o desenvolvimento sustentável, conciliando a preservação ambiental com a geração de emprego, renda, inclusão social e qualidade de vida, garantindo que a região continue suprimindo as necessidades das gerações atuais e futuras.

7. O AGRAVAMENTO DAS QUEIMADAS E SEUS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS EM 2023 E 2024.

As queimadas, fenômeno que se intensificou recentemente, causando sérios impactos à saúde pública, principalmente devido à exposição contínua à fumaça tóxica. O ano de 2023 foi especialmente crítico, caracterizado por uma seca intensa e prolongada, que favoreceu a propagação de incêndios em diversas regiões. Conforme dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), até novembro daquele ano foram registrados aproximadamente 19.580 focos de calor, encerrando o período com cerca de 20 mil ocorrências de queimadas.

No entanto, a situação se agravou em 2024. No mês de agosto, os incêndios atingiram dimensões ainda mais preocupantes, superando significativamente os índices do mesmo período do ano anterior. Além das áreas de pastagem e produção agrícola, as chamas também devastaram ecossistemas nativos, florestais



e de conservação, ocasionando a perda de biodiversidade e comprometendo a integridade de habitats essenciais.

Relatórios elaborados pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), em colaboração com o MapBiomass, apontam que, em agosto de 2024, houve um aumento de 54% na extensão das áreas afetadas, totalizando aproximadamente 685.829 hectares queimados. A análise destacou, ainda, um crescimento alarmante de 132% na devastação de áreas de vegetação florestal, estabelecendo um recorde para esse tipo de cobertura. Por outro lado, as formações savânicas e campestres corresponderam a cerca de 6% da área atingida, enquanto as regiões destinadas à agropecuária sofreram um acréscimo de 38% na incidência de focos de incêndio. Conforme demonstra a tabela abaixo, no mesmo período de agosto dos anos de 2023 e 2024.

Tabela 1 - Área queimada em 2023 e 2024 por tipo de uso e cobertura em agosto de 2023 e 2024

Agosto	2023	2024	Diferença entre 2023 e 2024
Veg. Florestal	295.777	685.829	132%
Veg. Não Florestal	213.141	225.300	6%
Agropecuária	806.772	1.115.342	38%
Total	1.315.690	2.026.471	54%

Fonte: Ipam, 2024 https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2024/09/NT_Amazonia-Fogo-2024_PT.pdf

Observa-se que a maior parte das áreas atingidas pelo fogo corresponde à vegetação florestal. Entre janeiro e agosto de 2024, os dados confirmam essa tendência, com um aumento expressivo de 268% nas áreas florestais queimadas em comparação ao mesmo período de 2023. Enquanto a vegetação não florestal, também apresentou elevação, embora mais moderada, registrando um crescimento de 31%. As áreas destinadas à agropecuária, por



sua vez, sofreram um acréscimo significativo de 73% no mesmo intervalo. De modo geral, a comparação entre os meses de 2023 e 2024 revela um aumento total de 88% nas áreas queimadas da Amazônia, demonstrando a intensificação desse fenômeno e seus impactos crescentes sobre o bioma. Conforme os dados apresentados na tabela abaixo referem-se ao período de janeiro a agosto de 2023 e 2024.

Tabela 2. Área queimada de janeiro a agosto de 2023 e 2024 por tipo de uso e cobertura

Janeiro a Agosto	2023	2024	Diferença entre 2023 e 2024
Veg. Florestal	481.705	1.775.017	268%
Veg. Não Florestal	1.226.768	1.607.884	31%
Agropecuária	1.176.942	2.039.528	73%
Total	2.885.415	5.422.429	88%

Fonte: Ipam, 2024 https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2024/09/NT_Amazonia-Fogo-2024_PT.pdf

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos desafios crescentes relacionados às queimadas, ao desmatamento e à degradação ambiental na Amazônia, torna-se evidente que a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM) é indispensável para assegurar o uso adequado e eficiente dos recursos públicos destinados à proteção ambiental. A análise realizada demonstra que a integração entre os órgãos de controle e as instituições ambientais é fundamental para promover uma gestão ambiental eficiente, capaz de enfrentar os impactos das mudanças climáticas e preservar a biodiversidade amazônica.

No entanto, é possível aprimorar ainda mais essa atuação. O fortalecimento da Diretoria de Controle Externo Ambiental (DICAMB) e das auditorias ambientais é um caminho essencial. Isso pode ocorrer por meio da ampliação de quadros técnicos

especializados, do investimento em capacitações contínuas e da adoção de tecnologias avançadas de monitoramento remoto e análise de dados.

Além disso, é fundamental que o TCE-AM avance na indução de políticas públicas ambientais, promovendo incentivos e mecanismos de fomento, inclusive por meio da fiscalização orientadora, aos projetos desenvolvidos por Organizações da Sociedade Civil (OSC) voltadas à preservação ambiental. Esses projetos, muitas vezes, complementam e fortalecem as ações estatais, especialmente em áreas de difícil acesso ou com baixa capacidade operacional dos órgãos públicos.

Uma proposta inovadora e plenamente aplicável no âmbito do controle externo consiste na adoção do princípio protetor-receptor¹⁰, prevista no art. 6º, II, da lei 12.305/2010, em conjunto com a Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Esse modelo reconhece que a manutenção e preservação dos recursos naturais gera benefícios coletivos e, portanto, deve ser devidamente valorizada e incentivada. Aplicado ao contexto da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas, esse paradigma permitiria que entes públicos, além de cumprirem suas obrigações legais, e a própria sociedade, atingissem metas ambientais previamente estabelecidas, alinhadas, inclusive, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, dessa forma poderiam acessar benefícios específicos no âmbito da prestação de contas.

Entre os critérios que poderiam ser considerados estão: a priorização de despesas voltadas para a adoção de materiais ecologicamente sustentáveis, a substituição progressiva de insumos poluentes, a destinação de recursos para projetos de recuperação de áreas degradadas e ações de reflorestamento, inclusive em ambientes urbanos. Assim, o Tribunal de Contas poderia não apenas avaliar a conformidade legal, mas também induzir práticas que promovam a sustentabilidade ambiental. A adoção desse mecanismo resultaria em uma gestão pública e

¹⁰ Também chamado de "protetor-beneficiário", esse princípio estabelece que quem presta serviços ambientais deve ser compensado por meio de incentivos financeiros, fiscais ou outros benefícios.



social ambientalmente responsável, incentivando não apenas o cumprimento das normas, mas também o desenvolvimento de ações efetivas de conservação, restauração e mitigação dos impactos ambientais, beneficiando tanto o meio ambiente quanto a sociedade como um todo.

Portanto, o fortalecimento das auditorias ambientais, a valorização dos projetos socioambientais de OSCs e a implementação de mecanismos que reconheçam e premiem boas práticas de gestão ambiental são medidas que devem ser incorporadas na atuação do TCE-AM. Dessa forma, o controle externo se tornará não apenas um instrumento de fiscalização, mas também um indutor estratégico do desenvolvimento sustentável, capaz de garantir que a floresta em pé gere não só equilíbrio ecológico, mas também desenvolvimento social e econômico para a região amazônica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, A.. ARRUDA, V.. MARTENEXEN, L. F.. MONTEIRO, N.. SILVA, W.. FOGO NA AMAZÔNIA EM 2024: UM PONTO FORA DA CURVA? INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). Nota Técnica: Amazônia em Chamas – 2024. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2024/09/NT_Amazonia-Fogo-2024_PT.pdf.

AMAZONAS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA. Relatório de Gestão. Manaus: SEMA, 2023.

AMAZONAS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA. Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas do Amazonas (PPCDQ-AM). Manaus: SEMA, 2023.

AMAZONAS. Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas – IPAAM. Pannel de Queimadas. Manaus: IPAAM, 2024.

AMAZONAS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA. Diretoria de Mudanças Climáticas e Serviços Ambientais – DEMUC. Plano Estadual de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas – PPCDQ. Manaus: SEMA/DEMUC, 2023.

Artigo 71 – Tribunal de Contas da União.. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 71. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.



Artigo 75 – Normas aplicáveis aos Tribunais de Contas.. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 75. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

Artigo 225 – Meio Ambiente.. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 225. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL, Lei nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000.. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm.

CLIMAINFO. Com quase 4 mil queimadas, Amazonas decreta emergência ambiental. ClimaInfo, 13 set. 2023. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2023/09/13/com-quase-4-mil-queimadas-amazonas-decreta-emergencia-ambiental/>.

FILHO, L. O.. O controle externo do tribunal de contas no Brasil e seus desafios: a era da tecnologia? Contribuciones a Las Ciencias Sociales, São José dos Pinhais, v.17, n.10, p. 01-18, 2024

JANNUZZI, Paulo de Martino; CARLO, Sandra. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 28, n. 2, p. 6–27, jul.–dez. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

KIEVEL, M. G.. PRIEBE, N. C.. e FOFONKA, L.. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: definições e análises sobre seu funcionamento. Revista Maiêutica, Indaial, v. 4, n. 1, p. 67-74, 2016.

Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente. Brasil. (1981). 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: Diário Oficial da União.

Lei nº 9.605/1998 – Lei de Crimes Ambientais. Brasil. (1998). Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União

LIMA, Luiz Henrique. Controle Externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 11. ed. São Paulo: Método, 2025.

MENDONÇA, S. Y.. e FERREIRA, S. H.. A ECOLOGIZAÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL E SEUS REFLEXOS NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: TENDÊNCIAS DA



GOVERNANÇA JUDICIAL ECOLÓGICA. Revista Brasileira de Direito Animal, v. 17, n. 1, p. 1-19, jan./maio 2022

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) BRASIL. Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Brasília: ONU Brasil, 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>. Acesso em: 28 maio 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE DO AMAZONAS (SEMA). Relatório de Gestão 2023. Manaus: SEMA, 2024. Disponível em: https://www.sema.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/2023-Relatorio-de-Gestao_SEMA.pdf. Acesso em: 28 maio 2025.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 26, n. 102, p. 173-184, abr./jun. 1989.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS (TCE-AM). Plano Anual de Fiscalização (PAF) – Exercício 2025. Disponível em: https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2025/02/PAF_2025_oficial.pdf. Acesso em: 28 maio 2025.

WWF BRASIL. World Wide Fund for Nature («Fundo Mundial para a Natureza») Brasil. Um em cada três focos de queimadas na Amazônia tem relação com o desmatamento. Brasília -DF (sede), 06 set. 2019. Disponível em <https://www.wwf.org.br/?72843/amazonia-um-em-tres-queimadas-tem-relacao-com-desmatamento>.



A RECUSA DE TRANSFUSÃO DE SANGUE POR MOTIVOS RELIGIOSOS: DILEMA ENTRE A VIDA E A LIBERDADE DE CRENÇA

Francynne Monteiro Aquino¹

Solange Almeida Holanda Silveira²

Abraão Lucas Ferreira Guimarães³

RESUMO

O Supremo Tribunal Federal analisou se testemunhas de Jeová podem oferecer recusa ao tratamento por meio de transfusão de sangue, bem como se o Estado deve arcar com custos de tratamentos alternativos em caso da recusa fundamentada por razões religiosas. Consoante a isso, o presente artigo teve como objetivo geral analisar os julgamentos do Supremo Tribunal Federal sobre a recusa ao tratamento de transfusão de sangue por Testemunhas de Jeová, bem como: apontar a escolha da religião como um fundamento da dignidade da pessoa humana; identificar as justificativas da liberdade de crença que amparam a recusa ao tratamento de transfusão de sangue; e debater sobre o conflito entre o direito à vida e a liberdade de crença enquanto direitos fundamentais. Trata-se de uma pesquisa teórica e exploratória, utilizando o método qualitativo, analisando casos julgados pelo Supremo Tribunal Federal. Por fim, concluiu-se que a recusa é possível, contudo, deve atender às condições estabelecidas pela Corte Suprema.

Palavras-Chave: Testemunhas de Jeová. Liberdade Religiosa.

¹ Pós-graduada em Relações Institucionais, Governamentais e Compliance pela Escola de Contas Públicas do Amazonas em parceria com a FADISP. Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA).

² Pós-Doutora pela Universidade de Salento - UNISALENTO. Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza em parceria com o Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA). Mestre em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino - ITE em parceria com o Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA). Especialista em Direito Tributário e Legislação de Impostos pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA)

³ Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas. Pós-graduado em Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Faculdade Estácio de Sá. Pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil pelo Instituto Brasileiro de Faculdades (IBF). Pós-graduado em Direito do Consumidor pelo Instituto Brasileiro de Faculdades (IBF). Pós-graduado em Direito Administrativo pela Universidade Pitágoras Unopar Anhangüera. Pós-graduado em Direito Público pela Universidade Pitágoras Unopar Anhangüera.



Transfusão de Sangue.

ABSTRACT

The Brazilian Supreme Court has analyzed whether Jehovah's Witnesses can refuse treatment by means of a blood transfusion, as well as whether the State should bear the costs of alternative treatments in the event of refusal based on religious reasons. In accordance with this, the general objective of this article was to analyze the rulings of the Brazilian Supreme Court on the refusal of treatment by Jehovah's Witnesses by means of a blood transfusion, as well as: to point out the choice of religion as a basis for human dignity; to identify the justifications of freedom of belief that support the refusal of treatment by means of a blood transfusion; and to discuss the conflict between the right to life and freedom of belief as fundamental rights. This is a theoretical and exploratory study, using the qualitative method, analyzing cases judged by the Brazilian Supreme Court. Finally, it was concluded that refusal is possible, however, it must meet the conditions established by the Brazilian Supreme Court.

Keywords: Jehovah's Witnesses. Religious Freedom. Blood Transfusion.

INTRODUÇÃO

A recusa de transfusão de sangue por parte das Testemunhas de Jeová é uma questão complexa que gera intenso debate nas áreas do direito, da medicina e da ética. Isso porque esse debate ultrapassou as fronteiras das crenças e chegou a ser tema de discussões judiciais em tribunais. Diante disso, o Supremo Tribunal Federal analisou se testemunhas de Jeová podem oferecer recusa ao tratamento por meio de transfusão de sangue, bem como se o Estado deve arcar com custos de tratamentos alternativos em caso da recusa fundamentada por razões religiosas (Supremo Tribunal Federal, 2024).

Em relação especificamente às pessoas que se consideram

Testemunhas de Jeová, a decisão é vista pelos adeptos como um compromisso inabalável com os preceitos bíblicos, fundamentada em suas crenças religiosas. No entanto, quando essa escolha implica riscos à vida da pessoa, o dilema se intensifica: Testemunhas de Jeová podem se recusar, por motivo de crença religiosa, a receber transfusão de sangue?

Esse tema levanta questões cruciais sobre a autonomia individual, o papel dos médicos, o direito à vida como uma garantia constitucional, e os limites da interferência do Estado em questões de saúde em conflito com a liberdade religiosa. A hipótese razoável para resolver esse conflito seria estabelecer em quais situações e condições em que a liberdade de crença prevaleceria em relação ao direito à vida.

Diante disso, este artigo objetiva analisar os julgamentos do Supremo Tribunal Federal sobre a recusa ao tratamento de transfusão de sangue por Testemunhas de Jeová, bem como possui os seguintes objetivos específicos:

- 1) Apontar a escolha da religião como um fundamento da dignidade da pessoa humana;
- 2) Identificar as justificativas da liberdade de crença que amparam a recusa ao tratamento de transfusão de sangue;
- 3) Debater sobre o conflito entre o direito à vida e a liberdade de crença enquanto direitos fundamentais;

No Brasil e no mundo, profissionais e legisladores enfrentam o desafio de equilibrar o respeito à diversidade religiosa com a proteção da vida humana, promovendo profundas discussões sobre direitos fundamentais e os limites de sua aplicação. Posto que o tema é relevante para a seara jurídica em razão de abarcar direitos fundamentais em conflito, principalmente em relação ao Direito Constitucional, o artigo representa um estudo mais aprofundado sobre o assunto, tratando desde as suas causas até as decisões mais recentes pelo maior tribunal do país.

Ademais, o tema envolve saúde, um dos direitos sociais garantidos na Carta Magna, e sua disponibilização pelo Estado, bem como a responsabilidade deste frente a esses casos, principalmente quando se trata de saúde pública. Isso porque haverá casos em



que o Poder Público será obrigado a custear tratamento médico alternativo em local diferente do domicílio do paciente, de forma que haja respeito às convicções religiosas dela.

Dessa forma, essa pesquisa se justifica, pois irá contribuir para o entendimento das recentes decisões em Recurso Extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal sobre o tema, os quais deram origem aos Temas 952 e 1.069. Além disso, a temática é importante para discutir sobre a existência ou não de hierarquia entre os direitos fundamentais e quando um irá prevalecer sobre o outro.

Por fim, o tema é recente, de forma que os tribunais do país ainda estão adequando o entendimento do STF às suas decisões, bem como se percebe que esse tipo de litígio não é algo isolado, pois se trata de uma demanda com repercussão geral. Portanto, essa pesquisa será dividida em tópicos: o primeiro irá abordar sobre os fundamentos da liberdade de crença que amparam a recusa ao tratamento de transfusão; o segundo tratará sobre o conflito entre o direito à vida e a liberdade de crença como direitos fundamentais; o terceiro avaliará o embate ético dos operadores de saúde frente a esses casos; logo após, será analisado os dois recursos extraordinários decididos pelo Supremo Tribunal Federal que abordam essa temática.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. ESCOLHA DA RELIGIÃO COMO UM FUNDAMENTO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A escolha da religião é uma expressão essencial da dignidade da pessoa humana, pois reflete a liberdade individual de pensamento, consciência e crença. Dessa forma, Canônico (2023) enfatiza que se trata de uma manifestação da vontade do indivíduo, portanto, a escolha religiosa seria inviolável. Ademais, é importante destacar que o Brasil é considerado um Estado laico, assim, cada pessoa tem liberdade para se associar a qualquer crença religiosa, desde que

não afete a terceiros ou ofereça risco a vida (Reis e Santos, 2021).

Esse princípio está profundamente enraizado em diversas declarações de direitos humanos, assegurando a todos os indivíduos o direito à liberdade de pensamento, consciência e religião, incluindo a liberdade de mudar de crença ou de adotar outra, bem como de praticar a religião individualmente ou em comunidade, em público ou privado. Outrossim, Sousa Filho (2014) explica que as religiões se estruturam a partir de quatro princípios fundamentais, sendo eles: as narrativas sobre a história da comunidade religiosa; a origem e o objetivo do ser humano no mundo; os ritos para alcançar o sobrenatural e a tradição.

Dessa forma, a dignidade humana visa ser uma capacidade de cada indivíduo de fazer escolhas autônomas e racionais sobre a forma como compreende o mundo, o sentido da vida e os valores que guiam sua existência. Para isso, a liberdade é um importante aspecto do conceito de dignidade da pessoa humana, pois possui como objetivo final alcançar a concretização do plano moral (Regina, 2020). Nesse contexto, a escolha religiosa não é apenas um direito subjetivo, mas um reflexo da autonomia moral do ser humano, que deve ser respeitada para garantir sua integridade como indivíduo.

Cabe mencionar que o princípio da dignidade da pessoa humana está disposto na Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu artigo 1º, como princípio fundamental (Brasil, 1988):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

Na prática, o respeito pela liberdade religiosa contribui para a diversidade cultural e para o fortalecimento de sociedades pluralistas. Isso porque (Oliveira, Ribeiro e Silva, 2023) afirma que a dignidade da pessoa humana serve não apenas para garantir que o ser humano será isento de humilhações ou preconceitos, mas também auxiliará no desenvolvimento da personalidade de cada



pessoa. Assim, a escolha religiosa torna-se inviolável, pois uma vez que ocorresse afetaria o próprio direito à liberdade (Canônico, 2023).

Contudo, essa liberdade exige um equilíbrio cuidadoso entre direitos individuais e interesses coletivos, como no caso de práticas que possam entrar em conflito com normas jurídicas ou éticas. Como por exemplo, as Testemunhas de Jeová, uma vez que a recusa em receber transfusões de sangue tornou-se pauta de debates e questionamentos para os adeptos à religião (Reis e Santos, 2021). Posto que, a dignidade humana deve ser entendida como um preceito de que toda pessoa tem seu valor em si mesma, ou seja, não será uma tarefa fácil utilizar o critério do que é justo ou não em cada religião (Sousa Filho, 2014).

Apesar disso, de forma geral há um consenso entre juristas e filósofos de que o respeito à escolha religiosa é fundamental para preservar a dignidade da pessoa humana. Entende-se, então, que se trata de uma condição *sine qua non* para o Estado Democrático de Direito, visto que assim como ocorre a escolha de governantes, as demais áreas da vida devem ser guiadas pela liberdade também (Regina, 2020).

Portanto, garantir a liberdade de religião é mais do que uma questão de direitos: é uma afirmação da própria humanidade. Ela reconhece que cada indivíduo tem o direito de viver de acordo com suas crenças mais profundas, um aspecto essencial para sua realização pessoal e sua contribuição à sociedade. É por meio desse respeito que se consolida o ideal de dignidade, onde todos são livres para buscar o significado de suas vidas, de acordo com a sua consciência e fé.

2.2. CONSIDERAÇÕES DA LIBERDADE DE CRENÇA E A RECUSA AO TRATAMENTO DE TRANSFUSÃO DE SANGUE

Os direitos fundamentais focam na concretização da dignidade da pessoa humana, de forma que é necessário o seu

reconhecimento e proteção em todas as suas dimensões (Wolf e Bueno, 2020). Dessa forma, o Estado Constitucional visa garantir a liberdade de crença, bem como a sua regulamentação e como pode ser praticada (Nery Junior, 2019, p. 390). Nesse viés, a liberdade de crença é um direito fundamental assegurado pela Constituição Federal do Brasil de 1988, estando prevista no art. 5º, nos incisos VI e VIII:

VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

(...)

VIII – ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

Percebe-se que esses direitos garantem a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, bem como a liberdade de culto e a possibilidade de recusar tratamentos por motivo de crença religiosa. De acordo com Lima, Borges e Silva (2021), a liberdade de crença se refere ao indivíduo decidir se submeter ou não às regras e sanções de algo metafísico e sobrenatural, algo que não tem origem humana. Enquanto Sarlet (2014, p. 473) aborda que a forma que esse direito foi reconhecido e protegido, definiu também o seu conteúdo e os seus limites.

Isso porque cada indivíduo possa professar, praticar e manifestar a sua fé, bem como se abster de ações que contradigam suas convicções religiosas. Posto isso, o indivíduo determina suas ações por meio da fé, de forma que a abstenção de uma obrigação em razão de sua religião é possível, conforme defende Carvalho (2022). No entanto, essa liberdade pode entrar em conflito com outros direitos fundamentais, como o direito à vida e à saúde, sobretudo em casos de recusa ao tratamento médico, como a transfusão de sangue.

No caso dos Testemunhas de Jeová, eles seguem



uma interpretação bíblica que muitas vezes conflitam com o ordenamento jurídico pátrio (Santos e Barreto, 2023). Isso porque eles entendem que a transfusão de sangue é uma violação dos preceitos divinos, uma vez que a sua prática é considerada inaceitável, independentemente das circunstâncias e dos possíveis riscos à vida. Nessa toada, a recusa à transfusão de sangue é permitida em razão das convicções religiosas (Nery Junior, 2019, p. 381).

Desse modo, o tratamento de casos em que a recusa a um tratamento médico baseado em crenças religiosas entra em conflito com o direito à vida varia conforme a legislação de cada país. Todavia, na hipótese de testemunhas de Jeová não deve ser considerado o crime de constrangimento ilegal a imposição do tratamento, nos casos de paciente menor de idade ou situações de urgência ou perigo iminente (Lenza, 2017, p. 1.145). No entanto, isso deve ser cuidadosamente avaliado, com o objetivo de respeitar o direito à liberdade religiosa sempre que possível, sem comprometer os direitos fundamentais à vida e à saúde.

Ademais, Moraes (2024, p. 64) destacou que o Supremo Tribunal Federal declarou a impossibilidade de declarações religiosas mesmo que exageradas sejam censuradas pelo Poder Judiciário. Posto isso, em alguns países, já constam decisões judiciais que permitem que os médicos ofereçam alternativas ao tratamento, como o uso de medicamentos ou técnicas que não envolvam o uso de sangue. Não obstante, existem decisões judiciais em que os Testemunhas de Jeová são submetidos a tratamentos com transfusão de sangue de forma compulsória (Nery Junior, 2019, p. 38).

Em resumo, o direito à liberdade de crença deve ser equilibrado com outros direitos igualmente fundamentais, como o direito à vida e à saúde, tema que será explorado no próximo tópico dessa pesquisa. Assim, ao assegurar a liberdade de crença, garante também proteção à liberdade de culto e às suas liturgias (Moraes, 2024, p. 64). Contudo, existem situações em que o direito à vida irá prevalecer, pois se trata de um direito inerente ao próprio ser humano (Lenza, 2017, p. 1.145)

Portanto, em situações de recusa ao tratamento médico, especialmente em casos envolvendo transfusão de sangue, é fundamental buscar uma solução que respeite as crenças individuais, mas que também proteja o bem-estar e a integridade do paciente, considerando a gravidade e as alternativas médicas disponíveis.

2.3. O CONFLITO ENTRE O DIREITO À VIDA E A LIBERDADE DE CRENÇA COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS

Nessa abordagem, percebe-se o conflito entre o direito à vida e a liberdade de crença, os quais são igualmente protegidos por diversas constituições, convenções e tratados internacionais. Em princípio, o direito à vida é considerado um direito fundamental supremo, servindo como base para o exercício de todos os demais direitos. Nesse contexto, Moraes (2024, p. 43) afirma que na Constituição Brasileira, esse direito é assegurado de duas formas: o direito de continuar vivo e o direito de ter uma vida digna.

A proteção do direito à vida costuma ser interpretada de forma prioritária, pois sem ele, todos os outros direitos perdem o sentido. Dessa forma, é subentendido que todos são titulares do direito à vida (Nery Junior, 2019, p. 380). Isso ocorre desde a consagração desse direito na Constituição Norte Americana em 1787, com a aprovação da Quinta Emenda, no qual afirmava que nenhuma pessoa seria desprovida de sua vida, liberdade ou propriedade sem o devido processo legal (Sarlet, 2014, p. 364).

Posto isso, esse postulado constitucional aderido por diversas outras constituições ao redor do mundo, garante que o indivíduo tenha o mínimo necessário para sua existência e é protegido como um valor inalienável e inviolável. Entretanto, cabe ressaltar o que Moraes (2024, p. 44) evidenciou em sua obra, quando explica que apesar da Constituição Federal proteger a vida de maneira geral, esse direito não é absoluto, pois existem hipóteses em que pode ser relativizado.



Por outro lado, a liberdade de crença garante que cada pessoa tenha o direito de adotar, praticar e manifestar suas convicções religiosas, filosóficas ou morais. Nesse entendimento, Lenza (2017, p. 1.143) enaltece o princípio da tolerância e o respeito à diversidade, pois é assegurado a pluralidade de visões de mundo e o respeito à dignidade individual. Ademais, Sarlet (2014, p. 474) destaca que nenhuma pessoa deve ser submetida a medidas restritivas que possam limitar a sua liberdade de praticar a sua religião ou suas crenças, ou seja, o indivíduo tem o direito de praticar rituais ou condutas baseadas em convicções pessoais.

Desse modo, o conflito surge quando a prática de determinada coloca em risco o direito à vida, o mais recorrente é quando há recusa de tratamento médico por razões religiosas. No caso dos Testemunhas de Jeová, a negativa para realizar a transfusão de sangue é legítima, pois está fundamentada em convicções religiosas (Nery Junior, 2019, p. 381). Outras situações que podem envolver conflitos entre o direito à vida e a liberdade de crença são os rituais e práticas que afetam a vida ou a integridade, bem como decisões relacionadas à eutanásia e suicídio assistido.

De acordo com Moraes (2024, p. 63) é caracterizado como desrespeito à diversidade democrática de ideias, filosofias e a própria diversidade cultural qualquer constrangimento ao indivíduo que provoque a renúncia de sua fé. Todavia, Lenza (2017, p. 1143) ressalta que nenhum direito fundamental é absoluto, uma vez que um direito vai até onde começa o outro, e diante de um eventual conflito, um deve prevalecer sobre o outro.

Para resolver esse conflito, a doutrina e a jurisprudência costumam recorrer a princípios de ponderação, como proporcionalidade, dignidade da pessoa humana e capacidade de decisão. Portanto, no caso em apreço sobre as Testemunhas de Jeová, deve ser levado em consideração se o paciente é menor de idade, ou se está em estado de urgência ou perigo iminente, no qual não será possível expressar a sua vontade (Lenza, 2017, p. 1.145). Assim, quando os dois direitos fundamentais entram em conflito, procura-se uma solução que cause o menor dano possível a ambos os direitos.

A interpretação de que a dignidade da pessoa humana se encontra presente na liberdade de crença e é uma premissa para o Estado Democrático de Direito é necessária para que seja classificado como direito fundamental (Nery Junior, 2019, p. 391). Contudo, existem situações em que o Estado pode intervir para salvar vidas, mesmo que isso contrarie a crença do indivíduo, pois isso também é uma forma de garantir a dignidade da pessoa humana.

Por fim, o conflito entre o direito à vida e a liberdade de crença exige uma análise cuidadosa do contexto específico. Em geral, a preservação da vida tende a prevalecer, principalmente quando se trata de proteger pessoas vulneráveis ou em risco iminente. No entanto, o respeito à liberdade de crença é essencial para garantir a dignidade e a autonomia do indivíduo, cabendo ao Estado buscar um equilíbrio que proteja ambos os direitos na medida do possível.

3. METODOLOGIA

Na metodologia, este trabalho se caracteriza como uma pesquisa teórica em relação a sua natureza, isso porque segundo Santos e Filho (2011), busca-se desenvolver novas teorias ou explicações, com o uso de deduções, analogias e induções, estabelecendo hipóteses para área de conhecimento escolhido. Dessa forma, o estudo teórico utiliza mecanismos que possam embasar um futuro estudo realizado pelo autor.

Em consonância a isso, a pesquisa se classifica como exploratória, que segundo Henriques e Medeiros (2017), tem como objetivo a indução ao esclarecimento ou desenvolvimento de conceitos e ideias novas sobre definido tema, possibilitando a formulação de problemas e hipóteses, assim como a influência para pesquisas futuras e mais aprofundadas.

Em relação à abordagem, este artigo é qualitativo, ou seja, é direcionado para uma análise e interpretação mais ampla sobre o tema escolhido, não fazendo uso de elementos estatísticos como na pesquisa quantitativa (Marconi e Lakatos, 2022). Como procedimento de coleta e análise de dados, essa pesquisa utiliza



o levantamento bibliográfico, muito utilizado nos artigos jurídicos, por meio de referenciais bibliográficos que visam amparar o entendimento das informações sobre o tema (Gustin, Dias e Nicácio, 2020).

Além disso, a procura por casos no âmbito jurídico real foi realizada, com o intuito de embasar e promover a discussão em torno da temática. Posto isso, o artigo forma-se através de diversos elementos que direcionam para a pesquisa efetiva, utilizando instrumentos e análises que proporcionaram o alcance aos objetivos mencionados.

4. OS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS DECIDIDOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O TEMA

4.1 TEMA 1.069 – A RECUSA A TRANSFUSÃO DE SANGUE POR TESTEMUNHAS DE JEOVÁ

O caso em apreço se trata de um Recurso Extraordinário 1.212.272, no qual o paciente cardíaco faz parte da comunidade cristã Testemunhas de Jeová. Entretanto, em face de uma cirurgia, o paciente recorreu à justiça para que o procedimento fosse realizado sem a autorização para a transfusão de sangue, caso fosse necessária (Supremo Tribunal Federal, 2024).

Por unanimidade, o Supremo Tribunal Federal obteve algumas conclusões sobre o caso, buscando responder à pergunta: Testemunhas de Jeová podem se recusar, por motivo de crença religiosa, a receber transfusão de sangue? Essas conclusões fundamentaram a decisão final do Egrégio Tribunal.

Em resposta à pergunta levantada, o colegiado entendeu que sim, os Testemunhas de Jeová podem recusar a transfusão de sangue, em razão da sua religião. Isso porque o direito à liberdade religiosa, citado nos tópicos anteriores e amparado pela Constituição Federal Brasileira, permite que cada indivíduo seja livre para escolher a sua religião e agir conforme os princípios pregados

por ela.

Contudo, a decisão ressaltou que a recusa pode ocorrer, desde que cumpridos os requisitos. Essas condições são: o indivíduo deve ser de maior, a decisão deve ser livre e consciente, bem como deve ser expressa e por escrito. Dessa forma, entende-se que a liberdade religiosa não está limitada, mas a recusa entra em conflito com outro direito fundamental, o direito à vida. Posto isso, como forma de equilibrar essa questão, para que a recusa ocorra, essas condições devem ser cumpridas.

Ademais, cabe mencionar que quando os requisitos são cumpridos, a realização da transfusão de sangue não pode ser imposta, mesmo que haja risco de morte. Assim, encontra-se o equilíbrio entre a liberdade religiosa e o direito à vida, não havendo hierarquia entre ambos. Desse modo, o indivíduo expressa a sua vontade, sem coação ou pressão, com condições de raciocínio e discernimento.

Outrossim, a decisão cita que a recusa pelos pais em nome dos filhos menores não é possível ou válida. Isso porque se houver um tratamento alternativo, o qual seja seguro e eficaz, os genitores podem escolher esse outro tratamento (Supremo Tribunal Federal, 2024). Dessa forma, o resultado do julgamento restou na seguinte tese:

1. É permitido ao paciente, no gozo pleno de sua capacidade civil, recusar-se a se submeter a tratamento de saúde, por motivos religiosos. A recusa a tratamento de saúde, por razões religiosas, é condicionada à decisão inequívoca, livre, informada e esclarecida do paciente, inclusive, quando veiculada por meio de diretivas antecipadas de vontade.
2. É possível a realização de procedimento médico, disponibilizado a todos pelo sistema público de saúde, com a interdição da realização de transfusão sanguínea ou outra medida excepcional, caso haja viabilidade técnico científica de sucesso, anuência da equipe médica com a sua realização e decisão inequívoca, livre, informada e esclarecida do paciente.



4.2 TEMA 952 – PAGAMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE TRATAMENTO MÉDICO COMPATÍVEL COM AS CONVICÇÕES RELIGIOSAS DO PACIENTE

O Tema é oriundo do Recurso Extraordinário nº 979.742 com repercussão geral, no qual aborda a possibilidade de pagamento pelo Estado de tratamento alternativo, em caso de recusa pelo paciente por convicções religiosas (Supremo Tribunal Federal, 2024). Nesse caso, mais uma vez é abordado a questão dos adeptos a comunidade cristã Testemunhas de Jeová.

Isso porque o paciente se recusou a realizar uma cirurgia, pois seria necessário o procedimento de transfusão de sangue, algo vedado pela sua religião. Dessa forma, recorreu ao Poder Judiciário para que o Estado custeasse a sua cirurgia em outra localidade, na qual poderia ocorrer o procedimento sem necessidade de transfusão de sangue, com o uso de métodos alternativos.

A causa foi julgada procedente em favor do paciente, de forma que a União, o Estado do Amazonas e o Município de Manaus foram obrigados a custear o deslocamento do paciente e um acompanhante para a realização da cirurgia na cidade de São Paulo, pois em Manaus não havia hospitais públicos que realizassem o procedimento sem o uso de transfusão sanguínea.

Posto isso, irresignada, a União recorreu da decisão, suscitando dois questionamentos: o direito à liberdade religiosa permite que o paciente recuse o tratamento médico por fundamento religioso? O Poder Público deve ser obrigado a custear tratamento médico alternativo em local diferente do domicílio do paciente, para respeitar suas convicções religiosas? (Supremo Tribunal Federal, 2024).

Como fundamentos para resolver esse conflito jurídico, o Relator Ministro Luís Roberto Barroso defendeu que a recusa a tratamento por motivos religiosos é possível, uma vez que se baseia na dignidade da pessoa humana, bem como está amparada na liberdade religiosa, prevista na Constituição Federal do Brasil.

Ademais, destacou que órgãos da saúde, como Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Ministério da Saúde, validam tratamentos alternativos à transfusão de sangue, inclusive alguns já são fornecidos por meio do Sistema Único de Saúde.

Desse modo, concluiu-se que o Poder Público tem o dever de oferecer o tratamento alternativo quando há recusa ao procedimento de transfusão de sangue, em razão da crença religiosa. Assim, caso o método alternativo não seja aplicado na localidade do paciente, ele deve receber o mencionado tratamento em outra localidade onde forneça. Outrossim, há o destaque para o que o Tema 1.069, mencionado anteriormente, abordava, pois a recusa deve ser realizada de forma livre, consciente e informada por pessoa capaz, não se aplicando a indivíduos menores de idade.

Em relação ao resultado do julgamento, por unanimidade, o STF decidiu que a liberdade religiosa de um paciente pode justificar o custeio de tratamento da sua saúde de maneira diferenciada pelo Estado. Em adição a isso, ainda incluiu que o Poder Público deve fornecer os tratamentos alternativos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), mesmo que seja em outra localidade. Resultando na seguinte tese de julgamento:

1. Testemunhas de Jeová, quando maiores e capazes, têm o direito de recusar procedimento médico que envolva transfusão de sangue, com base na autonomia individual e na liberdade religiosa. 2. Como consequência, em respeito ao direito à vida e à saúde, fazem jus aos procedimentos alternativos disponíveis no Sistema Único de Saúde – SUS, podendo, se necessário, recorrer a tratamento fora de seu domicílio.

5. CONCLUSÃO

A partir dessas decisões, é possível concluir que a recusa de transfusão de sangue por Testemunhas de Jeová é um tema que revela um complexo equilíbrio entre dois princípios fundamentais: o direito à vida e à saúde, e a liberdade de crença religiosa, ambos



garantidos pela Constituição Federal brasileira. Com base no Tema 952 e 1.069 do Supremo Tribunal Federal, cabe afirmar o reconhecimento da prevalência da autonomia individual, inclusive em situações que possam colocar em risco a vida do paciente.

Esses precedentes jurídicos reforçam que a dignidade da pessoa humana está intrinsecamente ligada à liberdade de escolha, especialmente em questões que envolvem crenças religiosas profundamente enraizadas. A recusa de tratamentos médicos, como as transfusões de sangue, não deve ser interpretada como um desprezo à vida, mas sim como uma manifestação legítima da fé e dos valores éticos dos pacientes. Ao garantir a liberdade de consciência e de religião, o STF não apenas assegura a proteção aos direitos fundamentais individuais, bem como reafirma a importância de respeitar a pluralidade cultural e religiosa em uma sociedade democrática.

No entanto, essas decisões impõem aos profissionais de saúde e ao sistema jurídico a responsabilidade de conciliar a autonomia do paciente com a proteção de vulneráveis, como menores de idade ou indivíduos incapazes de manifestar sua vontade. Em tais casos, a análise deve ser cuidadosa, buscando respeitar os limites da liberdade religiosa sem comprometer a salvaguarda de vidas humanas em situações extremas. Isso porque, como analisado nos dois casos, a recusa deve ser feita por indivíduos plenamente capazes e de maneira expressa, ou seja, incapazes não podem manifestar essa escolha, assim como seus genitores não podem decidir em nome deles.

Outrossim, as decisões responderam o questionamento principal dessa pesquisa, qual seja se os Testemunhas de Jeová podem recusar o tratamento de transfusão de sangue. A resposta é sim, contanto que observem as condições que devem ser atendidas para tal manifesto, conforme o Tema 1.069 elenca bem.

Em síntese, os Temas 952 e 1.069 do STF são marcos importantes na consolidação de uma abordagem constitucional que valoriza a liberdade religiosa e a autonomia individual, ao mesmo tempo em que reconhece a complexidade ética e jurídica do dilema entre a vida e a liberdade de crença. Essas decisões contribuem para



o fortalecimento do estado democrático de direito, ao reafirmar que a dignidade da pessoa humana reside no reconhecimento de suas escolhas e crenças mais fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.212.272 (Tema 1.069)**. Recurso extraordinário. 2. Direito Administrativo 3. Direito de autodeterminação confessional dos testemunhas de Jeová em submeter-se a tratamento médico realizado sem transfusão de sangue. Matéria constitucional. Tema 1069. 4. Repercussão geral reconhecida. Relator(a): GILMAR MENDES. Tribunal Pleno. Julgado em 24/10/2019. Divulgado em: 22/04/2020. Publicado em: 23/04/2020. Disponível em: < <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral11062/false>>. Acesso em: 10/12/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 979.742 (Tema 952)**. Ementa: Direito Constitucional e Administrativo. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tratamento alternativo à transfusão de sangue para Testemunhas de Jeová. Desprovisionamento. Caso em exame. Dispositivo e tese 8. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Tese de julgamento: “1. Testemunhas de Jeová, quando maiores e capazes, têm o direito de recusar procedimento médico que envolva transfusão de sangue, com base na autonomia individual e na liberdade religiosa. 2. Como consequência, em respeito ao direito à vida e à saúde, fazem jus aos procedimentos alternativos disponíveis no Sistema Único de Saúde – SUS, podendo, se necessário, recorrer a tratamento fora de seu domicílio.” Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO. Tribunal Pleno. Julgado em 25/09/2024. Divulgado em: 25/11/2024. Publicado em 26/11/2024. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5006128>>. Acesso em: 10/12/2024.

CANÔNICO, V. Da Dignidade como autonomia, da liberdade de religião e do direito de recusa a tratamentos médicos com sangue por Testemunhas de Jeová. João Pessoa, 2023. Disponível em: <<https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/28213>>. Acesso em: 27/12/2024.

CARVALHO, Marcos Vinicius Von Der Hayden. O direito à liberdade religiosa e o direito à vida: o conflito existente nos casos em que a transfusão de sangue é um meio necessário para salvar a vida do paciente testemunha de jeová. **Faculdade de Direito de Vitória**, Vitória, 2022. Disponível em: <<http://191.252.194.60:8080/handle/fdv/1503>>. Acesso em: 14/11/2024.



GUSTIN, M. B. S.; DIAS, M. T. F.; NICÁCIO, C. S.; **(Re)pensando a Pesquisa Jurídica – Teoria e Prática**. 5º Ed. São Paulo: Almedina, 2020.

HENRIQUES, A.; MEDEIROS, J. B.; **Metodologia Científica da Pesquisa Jurídica**. 9º Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 21º Ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

LIMA, L. H. A.; BORGES, L. O. C.; SILVA, L. A. Os direitos fundamentais à vida e liberdade religiosa: o caso da transfusão de sangue. **Escola de Direito, Negócios e Comunicação**, Puc Goiás, 2021. Disponível em: <<https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/3115>>. Acesso em: 14/11/2024.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.; **Metodologia Científica**. 8o Ed. Barueri/SP: Atlas, 2022.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 40º Ed. Barueri/SP: Atlas, 2024.

NERY JUNIOR, N. **Direito Constitucional Brasileiro: Curso Completo**. 2º Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

OLIVEIRA, R. R. F.; RIBEIRO, M. C.; SILVA, R. M. O Direito, a Religião e a Dignidade da Pessoa Humana: necessidade da educação nessa compreensão. **Revista Científica Universitas**, vol. 10 (2), p. 62-79, 2023. Disponível em: <10.29327/2405740.10.2-6>. Acesso em: 04/01/2025.

REGINA, J. M. Lições Preliminares sobre Liberdade Religiosa e Dignidade da Pessoa Humana. **Dignitas – Revista Internacional do Instituto Brasileiro de Direito e Religião**, vol. 1 (1), p. 25-43, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.37951/dignitas.2020.v1i1.12>>. Acesso em: 04/01/2025.

SANTOS, M. A. B.; BARRETO, C. R. L. Transfusão de sangue em menores e incapazes em confronto com a religiosidade dos pais e tutores. **Centro Universitário Doutor Leão Sampaio**, 2023. Disponível em: <<https://sis.unileao.edu.br/uploads/3/DIREITO/D1114.pdf>>. Acesso em: 14/11/2024.

SANTOS, J. A.; FILHO, D. P.; **Metodologia Científica**. 2o Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SANTOS, D. A.; REIS, K. D. A Dignidade da Pessoa Humana como Fundamento para a recusa de Transfusão de Sangue por parte das Testemunhas de Jeová. **Revista Eletrônica De Ciências Jurídicas**, vol. 11(2), 2021. Disponível em: <<https://revista.fadipa.br/index.php/cjuridicas/article/view/408>>. Acesso em: 27/12/2024.

SARLET, I. W. **Curso de Direito Constitucional**. 3º Ed. São Paulo: Editora Revista dos



Tribunais, 2014.

SOUSA FILHO, V. G. Religião, Gênero e Dignidade Humana. **Protestantismo em Revista**, vol. 35, p. 116-126, São Leopoldo, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.22351/nepp.v35i0.1991>>. Acesso em: 04/01/2025.

WOLF, M. C.; BUENO, M. S. Colisão entre os direitos fundamentais à vida e a liberdade religiosa quanto à transfusão de sangue. **Academia de Direito**, Vol. 2, p. 775-797, 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.24302/acaddir.v2.3099>>. Acesso em: 14/11/2024.



O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

THE PRINCIPLE OF PUBLICITY IN PUBLIC ADMINISTRATION: INSTRUMENT OF TRANSPARENCY AND SOCIAL CONTROL

Etelvina Jaide Castro de Souza¹

Beatriz Cruz Andrade²

Allan Carlos Moreira Magalhães³

RESUMO

O presente artigo trata do princípio da publicidade como um dos pilares essenciais do Direito Administrativo no Brasil, a Lei 14.133/2021 enfatiza a importância deste princípio, nas licitações e contratos administrativos. Os atos devem ser publicados obrigatoriamente no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), o que garante mais transparência e facilita o controle social e o acesso às informações. Estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, esse princípio tem como finalidade garantir a transparência, o acesso e a legitimidade das ações da Administração Pública. Com o desenvolvimento das tecnologias da informação e a implementação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), o acesso da sociedade às informações públicas foi ampliado, embora ainda haja obstáculos, como o manejo de dados sensíveis e a resistência por parte de algumas instituições. Este estudo se propõe a investigar de que maneira a transparência pode ser eficientemente implementada para reforçar a clareza e o controle social, utilizando uma abordagem teórica e prática baseada em doutrinas, legislações e decisões judiciais. O intuito é contribuir para a evolução das práticas administrativas e o fortalecimento da

1 Graduada em Direito pelo Centro Universitário do Norte (UNINORTE)

2 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Luterano de Manaus (CEULM/ULBRA)

3 Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), com estágio pós-doutoral na mesma instituição. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

cidadania e da democracia no Brasil.

Palavras-chave: Princípio da Publicidade; transparência; Lei; Informações; clareza.

ABSTRACT

This article deals with the principle of publicity as one of the essential pillars of Administrative Law in Brazil. Law 14,133/2021 emphasizes the importance of this principle in public tenders and contracts. The acts must be published on the National Public Procurement Portal (PNCP), which ensures greater transparency and facilitates social control and access to information. Established in article 37 of the Federal Constitution of 1988, this principle aims to guarantee transparency, access and legitimacy of the actions of the Public Administration. With the development of information technologies and the implementation of the Access to Information Law (Law No. 12,527/2011), society's access to public information has been expanded, although there are still obstacles, such as the handling of sensitive data and resistance from some institutions. This study aims to investigate how transparency can be efficiently implemented to reinforce clarity and social control, using a theoretical and practical approach based on doctrines, legislation and judicial decisions. The aim is to contribute to the evolution of administrative practices and the strengthening of citizenship and democracy in Brazil.

Keywords: Principle of Publicity; transparency; Law; Information; clarity.

INTRODUÇÃO

O presente artigo trata do princípio da publicidade, previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que visa garantir não apenas a transparência, mas também a moralidade, eficiência e legitimidade dos atos públicos, fortalecendo a participação cidadã e o controle social sobre a gestão pública.

A Administração Pública brasileira tem passado por



profundas transformações, principalmente no que se refere à transparência e ao controle social. Nesse contexto, o princípio da publicidade emerge como um dos pilares fundamentais do Direito Administrativo, assegurando que os atos da administração sejam divulgados de forma clara, acessível e tempestiva.

Bastos (2002, p. 67) menciona que embora a publicidade seja um ato material, eis que dela defluem consequências importantes. A sua própria eficácia é normalmente condicionada ao requisito da publicação que é uma medida de bom funcionamento da administração pública e garantia de respeito aos direitos dos cidadãos.

É essencial que a população esteja informada sobre a atuação da administração pública, bem como sobre a divulgação de suas decisões e comportamentos. Trata-se de medida que afeta a condição de eficácia dos atos administrativos, especialmente quando impactam externamente e implicam um custo para o patrimônio público. A transparência é fundamental, quanto mais transparente for, maior é o conhecimento e o controle sobre a administração pública.

Tanto é assim que, de acordo com a previsão contida no art. 94 § 1º da lei 14.133/2021, mesmo em casos de urgência a publicidade é um imperativo, pois [...] “os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade”.

Com o avanço das tecnologias da informação e comunicação, a publicidade administrativa ganhou novos contornos, ampliando o acesso da sociedade às informações governamentais, especialmente por meio dos portais da transparência e da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Contudo, apesar dos avanços normativos e tecnológicos, ainda persistem desafios significativos para a efetiva aplicação desse princípio, como o tratamento adequado de dados sensíveis, o sigilo necessário em algumas situações e a resistência cultural em órgãos públicos.

Diante dessa realidade, o presente artigo tem como objetivo analisar de que forma o princípio da publicidade pode

ser aplicado para promover a transparência e o controle social na Administração Pública brasileira. Para tanto, realizará uma análise teórica fundamentada na doutrina, legislação e jurisprudência, além de examinar casos práticos que ilustram tanto o sucesso quanto as falhas na aplicação do princípio. Espera-se, com isso, contribuir para o aprimoramento das práticas administrativas e para o fortalecimento da democracia e da cidadania no país.

2. O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O princípio da publicidade é um dos pilares do sistema jurídico administrativo e está consagrado no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que determinar os princípios que orientam a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A divulgação torna viável o acesso à informação, possibilitando que os cidadãos, a mídia, os órgãos de fiscalização e sociedade civil organizada monitorem, examinem e questionem as ações dos administradores públicos. Isso contribui significativamente para a prevenção de irregularidades, na responsabilização de servidores públicos e na criação de uma cultura administrativa mais ética e eficaz.

Todo cidadão possui direito a informação e, portanto, tomar conhecimento sobre os assuntos que estão sendo tratados pelo poder público. Daí a razão de ser da publicidade de todo ato administrativo. Assim, determina que os atos da Administração Pública devam ser levados ao conhecimento da sociedade, não apenas como uma formalidade legal, mas como instrumento essencial para a garantia da transparência administrativa e do controle dos atos públicos.

Conforme ensina Aldemir Berwig, o princípio da publicidade

[...] vem explicitar a obrigatoriedade da transparência dos atos da administração direta ou indireta, para



conhecimento, controle e início de seus efeitos, pois sendo a atividade administrativa decorrente de um mandato da coletividade, nada mais justo que todos possam ter conhecimento de suas manifestações. É evidente que se configurando no desempenho de uma atividade buscando o interesse público, deve a administração pública manter a plena transparência em suas atitudes, pois afirma a Constituição da República, em seu artigo 1º, parágrafo único, que o poder reside no povo, de forma que a administração pública deverá agir com toda a transparência, não podendo ocultar dos administrados os assuntos que lhes dizem respeito, ainda mais quando afetados por alguma medida dos administradores públicos. (Berwig, 2019, p. 67).

Assim, o princípio da publicidade tem função, tanto para resguardar a intimidade da pessoa, como para servir de forma de controle público dos atos realizados pela administração. Esse controle se dá pela transparência que o princípio proporciona. Além disso, a publicidade é um requisito essencial para a validade de diversos atos administrativos, principalmente no que se referem a licitações, nomeações, contratos, convênios e a apresentação de contas. Na ausência da publicação adequada, esses atos podem ser vistos como ineficazes, atos nulos.

Portanto, a publicidade não se limita à mera publicação em diários oficiais; ela deve ser compreendida como um direito fundamental à informação e como ferramenta indispensável à democracia participativa, onde o cidadão tem papel ativo na fiscalização do poder público.

2.1. PUBLICIDADE COMO TRANSPARÊNCIA

A ideia de publicidade está intimamente relacionada ao conceito de transparência pública. Se a publicidade se refere à divulgação formal das ações administrativas, a transparência diz respeito à clareza, acessibilidade e compreensão das informações pelos cidadãos. Este é um princípio essencial em uma sociedade democrática, pois facilita a conexão entre o governo e a população,

além de reforçar o controle social.

Com a implementação da Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação (LAI), ocorreu um marco importante no avanço da transparência pública no Brasil. Essa norma formalizou o direito de qualquer pessoa acessar informações dos órgãos públicos sem necessidade de explicar o motivo do pedido, estabelecendo prazos, procedimentos e formas de divulgação que favorecem uma administração mais clara e responsável.

Segundo a Controladoria-Geral da União (Brasil, 2022, p.8), A Transparência Ativa ocorre quando há disponibilização da informação de maneira espontânea (proativa). É o que ocorre, por exemplo, com a divulgação de informações na Internet, de modo que qual quer interessado possa acessá-las diretamente. Por outro lado, a Transparência Passiva, depende de uma solicitação do cidadão. Ela ocorre por meio dos pedidos de acesso à informação. Desse modo, o órgão ou entidade deve se mobilizar no sentido de oferecer uma resposta à demanda.

Segundo Mattos (2010, p. 774), tudo é público quer dizer do povo, porque este vocábulo tem origem no latim (*publicum*), que denota rigorosamente do povo, quer dizer, de todos os cidadãos. Intolerável atualmente, que a Administração Pública se prevaleça de regras e outros expedientes que encerrem o silêncio como seu predicado de atuação. Por esse motivo, a Lei Maior atribui ao administrador o dever de observar o máximo de transparência possível na concretização de suas atividades, ao dispor, no artigo 5º, inciso XXXIII, que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Todos os indivíduos têm o direito de solicitar dados aos órgãos públicos. Essas informações podem ser sobre um assunto que interessa só a você, ou sobre algo que afete um grande número de pessoas ou a sociedade como um todo. Porém, existem algumas



informações secretas que não precisam ser dadas se isso colocar em risco a segurança do país ou da sociedade.

Portanto, embora o Brasil tenha avançado em termos legais e tecnológicos, o desafio atual é transformar o princípio da publicidade e o direito à informação em práticas efetivas, capazes de empoderar o cidadão e promover uma administração pública verdadeiramente aberta, ética e eficiente.

2.2. PUBLICIDADE ATIVA E PASSIVA

A publicidade ativa e a publicidade passiva representam as duas principais maneiras de exercer o direito de obter informações públicas, sendo ambas previstas na Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentadora do inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal.

Ávila (2017) ensina que a Lei de Acesso à Informação permitiu que houvesse avanços no direito brasileiro no que diz respeito à publicidade, uma vez que o estabelecimento da lei fez com que novos conceitos fossem aplicáveis a administração pública, como a transparência ativa e a transparência passiva, por exemplo: a LAI trouxe para o nosso cotidiano novos conceitos que são fundamentais para a oferta de dados e informações da administração pública. Estabeleceu os conceitos de Transparência Ativa, quando a administração disponibiliza proativamente os seus dados e informações, e a Transparência Passiva, quando a administração disponibiliza, mediante solicitações oriundas da sociedade, dados e informações que ainda não estão proativamente disponíveis.

Ambas as transparências são essenciais e complementares para a formação de um Estado Democrático de Direito, pois possibilitam que os cidadãos não apenas acompanhem a atuação estatal, mas também exerça efetivo controle social sobre os atos da Administração Pública. Quando o Estado omite, sonega ou dificulta o acesso às informações públicas, comete grave violação aos direitos fundamentais relacionados ao exercício da cidadania, o que pode ensejar responsabilização administrativa, civil e até penal

dos agentes públicos envolvido, conforme previsto na própria Lei de Acesso à Informação e na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992, atualizada pela Lei nº 14.230/2021).

Segundo Di Pietro (2022, p. 1834), o direito de acesso, assim como qualquer direito, não pode ser exercido abusivamente, sob pena de tumultuar o andamento dos serviços públicos administrativos e prejudicar o interesse público e de terceiros. Referida autora diferencia o direito de acesso do direito de “vista”, em que este é atribuído às pessoas diretamente atingidas pelos atos administrativos para que possam exercer o contraditório e a ampla defesa, sendo adequado deles se exigir a demonstração de interesse.

O direito de acesso à informação é amplo, e sua restrição somente é admitida quando o sigilo for imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, conforme preconizado no Artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Dessa forma, além de terem os órgãos e entidades públicas o dever de divulgar, em local de fácil acesso e independentemente de requerimento, as informações de interesse coletivo ou geral no âmbito de suas competências, fica-lhes vedado estabelecer exigências relativas à motivação da solicitação de informações de interesse público.

Contudo, o direito de acesso deve ser exercido com responsabilidade e a informação prestada pelo poder público precisa ser eficaz, clara e acessível, de forma que ela seja compreensível e acessível a todos, respeitando, ainda, os limites legais de sigilo e proteção de dados sensíveis.

2.3. PUBLICIDADE E O CONTROLE SOCIAL

A publicidade dos atos administrativos não só garante que a atividade estatal seja conhecida, mas também permite que uns fundamentos essenciais da democracia atual sejam exercidos: o controle social. Esse controle ocorre quando a sociedade civil, com base em informações acessíveis, acompanha, avalia e fiscaliza a atuação dos gestores públicos, contribuindo diretamente para a transparência, a legalidade e a eficiência administrativa. Trata-



se de um princípio assegurador da participação popular que para Magalhães (2020, p. 102) é um direito fundamental previsto ao longo de toda a Constituição, e para Cunha Filho (1997, p. 91) é um direito fundante do qual decorre os modos de vida e convivência escolhidos pela sociedade.

O controle social pode ser entendido, segundo Bezerra (2021), como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante torna-se ainda maior, em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos diversos níveis federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios. No caso destes, há que considerar, ainda, o seu grande número. Por isso, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos precisa ser feita com o apoio da sociedade.

Este princípio é responsável não apenas por assegurar transparência, mas também por possibilitar o controle social, aumentando a legitimidade das ações do Estado. Nesse contexto, a Lei nº 12.527/2011 referida como Lei de Acesso à Informação (LAI) regulamenta o direito fundamental ao acesso à informação, prevendo tanto a publicidade ativa (divulgação voluntária de informações pela Administração) quanto à publicidade passiva (acesso mediante solicitação feita pelo interessado). Assim, a publicidade se estabelece como um instrumento crucial para promover a ética, a eficiência e a participação dos cidadãos na administração pública.

Para Bezerra (2021), participação ativa do cidadão no controle social pressupõe a transparência das ações governamentais. O governo deve propiciar ao cidadão a possibilidade de entender os instrumentos de gestão, para que ele possa influenciar no processo de tomada de decisões. O acesso do cidadão à informação simples e compreensível é o ponto de partida para uma maior transparência.

Os sites oficiais dos órgãos públicos devem estar sempre atualizados. Um exemplo é Portal da Transparência do Governo

Federal – que, sob os cuidados da Controladoria-Geral da União (CGU), mantém os dados atualizados a partir das informações repassadas pelas demais instituições do governo federal. Por meio desse site, é possível até que você pesquise os recursos repassados da União para qualquer ente da federação, assim como para pessoas físicas ou jurídicas.

Há outra forma disponível que merece destaque para exercício do controle social: o Módulo de Acesso à Informação da Plataforma Fala.Br2. Por meio dele, os órgãos e entidades conseguem seguir as regras, prazos e orientações fixados pela Lei nº 12.527/2011. O sistema funciona na internet e centraliza os pedidos e recursos dirigidos ao Poder Executivo Federal, suas entidades vinculadas e empresas estatais.

É importante enfatizar que o controle social não é um para os mecanismos de controle institucional (interno, externo e judicial), mas os complementa, funcionando como um instrumento legítimo de pressão democrática sobre os gestores públicos. Existem muitos exemplos onde denúncias, investigações da mídia ou auditorias realizadas pela população levaram a ações de investigação por parte do Ministério Público, Tribunais de Contas ou outras autoridades competentes.

O princípio da publicidade, ao assegurar a extensa comunicação dos atos, contratos, licitações e decisões da administração Pública, estabelece as condições necessárias para que o controle social seja exercido de forma consciente e fundamentado. Afinal, não é viável realizar a fiscalização sem um entendimento claro do que está sendo realizado, de que modo está sendo feito e com quais recursos públicos.

3. LIMITES AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

Embora seja essencial, o princípio da publicidade não é absoluto. Existem restrições legais e constitucionais, como a proteção à intimidade, à segurança do Estado e aos dados pessoais. A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018 – LGPD) define diretrizes para o manejo de dados pessoais, inclusive no



setor público, exigindo equilíbrio entre transparência e privacidade. Vejamos o art. 5º, X, XI e XII:

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;

XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal.

A Constituição assegura que a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas não podem ser desrespeitadas. Se alguém causar algum tipo de prejuízo, seja emocional ou financeira, por desrespeitar esses direitos, a pessoa tem direito a indenização. Sendo, inviolável a entrada na residência de qualquer pessoa sem autorização do residente. As únicas exceções são: se estiver acontecendo um crime na hora, se houver um desastre, se for para ajudar em uma emergência, ou se houver uma ordem da Justiça, e ainda assim, só pode ser durante o dia. O conteúdo de cartas, mensagens, dado e ligações são protegidos por lei. Ninguém pode acessar sem permissão. Só é possível quebrar o sigilo telefônico com autorização da Justiça e apenas para investigar crimes ou durante um processo na área criminal.

Aprópria Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) prevê hipóteses de sigilo, como no caso de informações classificadas como reservadas, secretas ou ultrassecretas, conforme critérios de segurança nacional, defesa, investigações em curso ou risco à ordem pública.

A entrada em vigor da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709/2018 – LGPD) trouxe novos parâmetros

para o tratamento de dados pessoais no setor público. A LGPD estabelece que órgãos e entidades da administração devam respeitar princípios como finalidade, necessidade, adequação e segurança da informação, mesmo quando atuam com dados em nome do interesse público.

Assim, a transparência administrativa deve ser equilibrada com a proteção à privacidade do indivíduo, principalmente quando se trata de dados sensíveis (como origem racial, convicções religiosas, opiniões políticas ou informações de saúde), cuja exposição pode causar discriminação ou prejuízo à dignidade da pessoa.

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), criada pela LGPD, é o órgão responsável por regular e fiscalizar a aplicação da lei no setor público, assegurando que a gestão da informação seja feita de forma transparente, mas sem violar direitos fundamentais.

Portanto, a publicidade deve ser exercida com responsabilidade e ponderação, observando-se não apenas o interesse coletivo na transparência, mas também os direitos individuais à intimidade, à proteção de dados e à segurança jurídica, especialmente em uma era marcada pela digitalização e pelo amplo compartilhamento de informações.

4. CASOS PRÁTICOS: BOAS PRÁTICAS E FALHAS NA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA

A publicidade administrativa, cujo objetivo é propagar atos e informações da administração pública, pode ser bem-sucedida ou não. Exemplos de condutas recomendáveis incluem a divulgação clara de editais de concursos públicos, a utilização de mídias digitais para informar a população, e a garantia de acesso à informação. Problemas podem surgir devidos à ausência de clareza, à negligência dos feedbacks, à utilização de ferramentas de comunicação inadequadas, e ao cumprimento de prazos.



4.1. BOAS PRÁTICAS: TRANSPARÊNCIA QUE FORTALECE O CONTROLE SOCIAL

A criação de métodos de transparência ativa tem sido essencial para fortalecimento do controle social no Brasil. Um exemplo significativo é o Portal da Transparência do Governo Federal, mantido pela Controladoria Geral da União (CGU). Esse portal disponibiliza informações detalhadas sobre receitas, despesas, transferências de recursos, convênios, licitações e contratos, permitindo que cidadãos e instituições fiscalizem a aplicação dos recursos públicos.

Além, disso a Controladoria Geral da União (CGU), criou o Modelo de Maturidade em Integridade Pública (MMIP), destinado a auxiliar instituições na revisão e melhoria de seus programas de integridade. Visando promover uma cultura organizacional ética e transparente, contribuindo para a prevenção de irregularidades e o fortalecimento da governança pública.

Essas ferramentas aproximam o cidadão do órgão público, possibilitando que eles fiscalizem, questionem e participem da gestão pública. Quando a administração pública se dedica a apresentar suas atividades de maneira transparente, acessível e organizada, ela aumenta a confiança da população e diminui as probabilidades de corrupção e gestão inadequada. Além disso, o uso da internet e das redes sociais também tem ajudado a expandir a disseminação de informações públicas tornando o processo mais rápido e participativo. Essas boas práticas demonstram que, quando há vontade política e um compromisso com a integridade, a transparência das ações administrativas pode se transformar em um verdadeiro meio de mudança social.

4.2. FALHAS NA PUBLICIDADE: CASOS DE SUPERFATURAMENTO E IRREGULARIDADES

Embora o princípio da publicidade seja um dever legal da Administração Pública, sua implementação frequentemente

apresenta deficiências que comprometem a transparência e favorecem atos irregulares. Quando os atos administrativos não são divulgados de maneira clara, acessível e em tempo hábil, ocorre um enfraquecimento do controle social, criando um cenário favorável a práticas como superfaturamento, fraudes em licitações e desvio de verbas públicas.

A falta ou a inadequação da publicidade pode complicar a supervisão por parte da sociedade, dos órgãos de controle e da mídia, o que permite que erros e atividades ilegais passem despercebidos. Exemplos concretos observados ao longo do tempo, em várias esferas do poder público, demonstram que a ausência de transparência tem um impacto direto a má administração e afeta negativamente as finanças públicas.

A seguir, serão mostrados casos reais que evidenciam como a ineficácia na aplicação do princípio da publicidade pode trazer consequências severas para a administração e para a sociedade.

4.2.1. FRAUDE NO INSS (2025)

Um exemplo recente e relevante de falha na aplicação do princípio da publicidade foi a fraude descoberta no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em 2025. A apuração realizada pela Polícia Federal em colaboração com o Ministério da Previdência Social revelou um esquema organizado de concessão inadequada de benefícios previdenciários, com o envolvimento de servidores públicos e intermediários. Foram descobertos pagamentos indevidos, a criação de cadastros falsos, fraudes em perícias médicas e manipulações no sistema de registros.

A ausência de mecanismos eficazes de publicidade e controle, como o cruzamento automatizado de dados públicos, a fiscalização contínua e a divulgação clara dos critérios de concessão, contribuíram para o funcionamento do esquema por um longo período. Essa situação destacou a falta de transparência ativa e passiva por parte da Administração Pública, além da violação dos princípios da moralidade e da eficiência. O caso reforça a



necessidade de maior rigor na aplicação prática do princípio da publicidade, especialmente em sistemas que envolvem grande volume de recursos e impacto social.

4.2.2. PANDEMIA DA COVID-19 – CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS

Durante a crise da COVID-19, a necessidade urgente por novas contratações públicas fez com que vários entes federativos assinassem contratos emergenciais sem levar em conta adequadamente os princípios da publicidade e transparência. Em muitos casos, as compras foram feitas sem a devida divulgação prévia ou com empresas que não possuíam a qualificação técnica necessária, o que levantou dúvidas sobre fraudes e custos excessivos. Um caso notável aconteceu aqui no Amazonas, onde respiradores foram adquiridos de uma loja de vinhos, com indícios de preços elevados e falta de critérios técnicos.

A ausência de transparências ativa e a falta de mecanismo de fiscalização eficaz tornaram difícil o controle social e comprometeu a eficácia e a legalidade das ações administrativas. Esse incidente demonstra como a inobservância do princípio da publicidade pode contribuir para práticas ilícitas e a má gestão dos recursos públicos, especialmente em tempos de crise, destacando a relevância da atuação dos órgãos de controle e da sociedade civil na prevenção de irregularidades.

4.2.3. ELETROBRÁS (2015)

Um caso marcante envolvendo a Eletrobrás, onde o Tribunal de Contas da União (TCU) detectou problemas no contrato ECE-DAC 1.113/2015. Evidenciou falhas significativas na aplicação do princípio da publicidade. O TCU apontou falhas na gestão e supervisão do contrato, incluindo a aprovação de despesas sem comprovação adequada e a elevação de preços acima dos limites legais, caracterizando atos de gestão ilegítimos e antieconômicos.

4.2.4. OPERAÇÃO CONFRARIA (2007)

Outro caso é a Operação Confraria, realizada pela Polícia Federal e pela CGU, que investigou um esquema de fraude em processos licitatórios e desvio de verbas públicas na Prefeitura de João Pessoa. As apurações mostram que contratos eram alterados várias vezes para adicionar novas obras sem que fossem feitas novas licitações, infringindo os princípios da legalidade e da transparência.

Os casos analisados demonstram que a ausência de clareza nas informações e a fragilidade nos mecanismos de controle interno e externo contribuem diretamente para o surgimento de práticas ilícitas, como fraudes, superfaturamentos e desvios de recursos. A ineficiência na aplicação do princípio da publicidade compromete a transparência, enfraquece o controle social e reduz a eficácia da Administração Pública, afetando negativamente a confiança da sociedade nas instituições estatais.

5. CONCLUSÃO

O princípio da publicidade, consagrado no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, revela-se como um dos fundamentos indispensáveis para a consolidação de uma Administração Pública transparente, ética e eficiente no Brasil. Ao exigir a ampla divulgação dos atos administrativos, esse princípio não apenas fortalece a legitimidade e a moralidade dos atos do Estado, mas também garante o direito fundamental de acesso à informação por parte dos cidadãos, elemento essencial para a efetivação do controle social e da participação democrática.

A evolução legislativa, especialmente com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), ampliou significativamente as possibilidades de fiscalização e acompanhamento das ações governamentais, promovendo tanto a publicidade ativa quanto a passiva. Tais avanços permitiram maior clareza e acessibilidade às informações públicas, tornando possível



que a sociedade civil, órgãos de controle e a mídia exerçam papel de fiscalização e cobrança por uma gestão pública mais responsável.

Contudo, o artigo evidencia que, apesar dos avanços normativos e tecnológicos, ainda persistem desafios para a efetiva implementação do princípio da publicidade. Entre eles, destacam-se a necessidade de tratamento adequado dos dados sensíveis, o respeito aos limites legais de sigilo e a superação de resistências culturais dentro dos órgãos públicos. O enfrentamento desses obstáculos é fundamental para que a publicidade não se restrinja a um mero cumprimento formal, mas se traduza em práticas efetivas que promovam a transparência, o controle social e, consequentemente, o fortalecimento da cidadania e da democracia.

Assim, conclui-se que o princípio da publicidade deve ser continuamente aprimorado e efetivamente aplicado, servindo como instrumento de empoderamento do cidadão e de aprimoramento das práticas administrativas. Apenas com uma administração pública verdadeiramente aberta e comprometida com a transparência será possível consolidar uma sociedade mais justa, participativa e democrática.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Thiago. **Lei de Acesso à Informação: 5 anos de avanços, desafios e oportunidades.** 2017. Disponível em: <https://areasdeintegracao.blogspot.com/2017/05/lei-de-acesso-informacao-5-anos-de.html> . Acesso em: 18 maio 2025.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo.** 15. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.

BERWIG, Aldemir. **Direito administrativo.** Ijuí: Editora Unijui, 2019.

BEZERRA, Felipe Portela. **Controle social, democracia e administração pública.** Controladoria-Geral da União. Governo Federal, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/artigos/controle-social-democracia-e-administracao-publica> Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2025.



BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: CGU, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/transparencia-passiva/guias-e-orientacoes/aplicacao_da_lai_2019_defeso-1.pdf Acesso em: 10 out. 2025

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula 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. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. A participação popular na formação da vontade do Estado: um direito fundamental. **Dos direitos humanos aos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35º. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2022.



MAGALHÃES, Allan Carlos Moreira. **Patrimônio cultural, democracia e federalismo:** comunidade e poder público na seleção dos bens culturais. Belo Horizonte: dialética, 2020.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. O limite da improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.



TRIBUNAL DE CONTAS: ORIGEM E IMPORTÂNCIA NA SOCIEDADE BRASILEIRA CONTEMPORÂNEA

Maria Clara Rojas Cabral¹

Naira Neila Batista de Oliveira Norte²

RESUMO

No presente artigo, abordou-se o tema do Tribunal de Contas Brasileiro. Passando pela origem, história, as realizações e organizações dos Tribunais, que contribuíram muito para a História amazonense, bem como para a sustentabilidade e o bioma amazônico, sem falar no ensino nas universidades e na Inteligência Artificial. O cerne da preocupação do tribunal de Contas é assegurar a transparência da governança e o bem-estar dos cidadãos.

Palavras – chave: História amazonense ; bioma ; Inteligência Artificial.

ABSTRACT

This article addresses the theme of the Brazilian Court of Auditors. It covers the origin, history, achievements and organizations of the Courts, which have contributed greatly to the history of the Amazon, as well as to sustainability and the Amazon biome, not to mention teaching in universities and Artificial Intelligence. The core concern of the Court of Auditors is to ensure transparency in governance and the well-being of citizens.

Keywords: History of Amazon ; biome ; Artificial Intelligence.

1 Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA (2023). Pós-graduanda em Filosofia e Teoria do Direito pela PUC-MG.

2 Doutora em Ciências pela Universidade de São Paulo - FEA-USP (2022). Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG (2025). Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA (2007). Especialista em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas (2016). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM (1996).

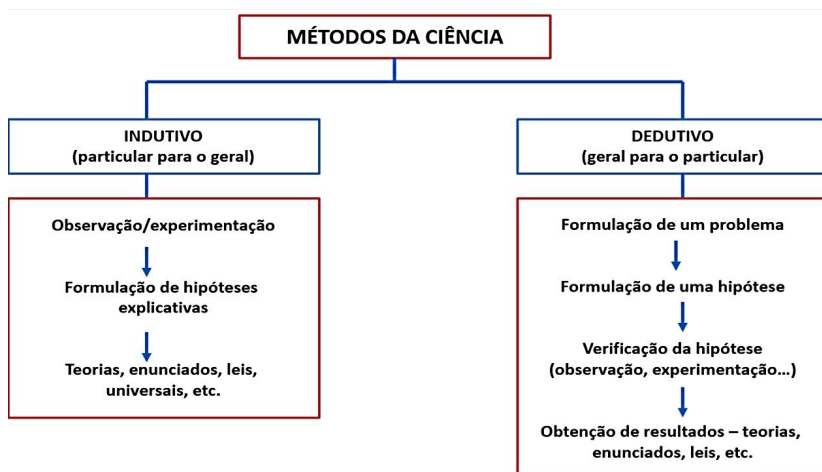


INTRODUÇÃO

Este artigo visa explicitar as estratégias , nuances , papéis e direcionamentos no que toca ao Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas(TCE-AM). Além disso mostra a importância de sua ajuda no ensino das Universidades, sua gestão e fiscalização contábil , financeira e orçamentária , bem como como é criteriosa no uso da Inteligência Artificial , sempre primando pela excelência.

Em relação à metodologia da pesquisa, utilizou-se uma abordagem expositivo-analítica, a qual procura fazer com que a exposição dos fatos a serem explanados redunde em uma análise atenciosa e consciente daquilo que é posto em discussão. Procurou-se também utilizar a bibliografia da origem dos Tribunais, a histórica e também as situações de caso concreto, bem como a questão da sustentabilidade conjugada com a Zona Franca de Manaus. A Metodologia utilizada é a indutiva. Rmite ligar fatos a pressupostos teóricos, visto que é um processo que vai de premissas particulares para premissas gerais, começando com a observação de fatos ou fenômenos específicos.

RACIOCÍNIO INDUTIVO E DEDUTIVO



2. HISTÓRICO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

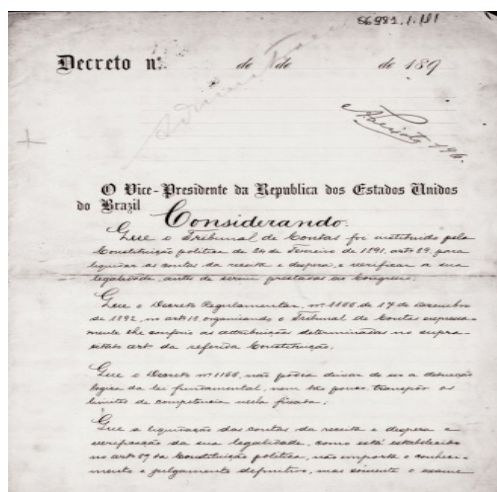
Sabe-se que as finanças, bem como seu controle, remontam à antiguidade na civilização greco-romana, porém somente na Idade Média já constam dados e registros de fatos atribuídos aos Tribunais de Contas enquanto instituição. Em Território Brasileiro, por volta de 1680, ocorreram as chamadas primeiras manifestações de Controle das Contas Públicas, quando a Coroa Portuguesa criou as Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro.

Advinda a Independência do Brasil, a qual ocorreu em 1822 e a Criação da Constituição Monárquica de 1824, seria implantado um Tribunal denominado de Tesouro Nacional, porém não chegou a ser implantado.

O Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, o Tribunal de Contas possuía como incumbência “o exame , a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República” (BRASIL, 1890, p. 3440). O Eminentíssimo Ministro da Fazenda Rui Barbosa , do governo provisório abarcado pelos anos de 1889-1891, apresentou o projeto de criação de um Tribunal de Contas. O Marechal Manuel Deodoro da Fonseca esta época era o Primeiro Presidente do Brasil.

A Constituição teve sua promulgação em 24 de fevereiro de 1891, reafirmando a criação de um Tribunal de Contas, cuja instituição preconiza: “um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso” (BRASIL, Constituição de 1891, art.89).

2.1. DECRETO DE ABRIL DE 1893 REGULAMENTANDO ATOS DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS.



Em relação ao Período Colonial, constatou-se em diferentes formas de organização, o estabelecimento de mecanismos para fiscalizar, por parte de Portugal, a escrituração das finanças e da arrecadação de impostos, e também para evitar e numa tentativa de contenção do contrabando, frisando a presença de escravos e metais preciosos. A Administração oriunda principalmente de Fazendas e finanças públicas, foi distribuída a órgãos dos séculos XVIII e XIX. Naquele período pré Brasil – República, o primeiro projeto de criação de um órgão de controle das contas públicas foi apresentado Assembleia Geral em 1826, pelos senadores José Inácio Borges e Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira e Horta, o visconde de Barbacena, que era secretário de Estado dos Negócios da Fazenda. Esta proposta não obteve êxito, pelo que consideraram que as atribuições que viriam a ser exercidas por este Tribunal se colocavam acima das do Tesouro Nacional. (COTIA e Silva, 1999, p.28).

Rui Barbosa retomou, na hora de apresentar seu projeto da criação do Tribunal de Contas, do projeto de Alves Branco, em 1845. Salienta que, no modelo Italiano, Holandês, Belga, Português, Chileno e Japonês, o sistema implantado não limitaria o impedimento do ordenamento ou pagamento da despesa além das possibilidades do orçamento, mas “antecipa-se ao abuso, atalhando em sua origem

oa atos do Poder Executivo [sic] susceptíveis de gerar despesa ilegal”(BARBOSA,1999, p.257).

A lei n.23, de 30 de outubro de 1891, afirmava que o Tribunal do Tesouro seria extinto após a constituição do Tribunal de Contas. Destarte, o Tribunal de Contas somente recebeu regulamento através do decreto n.1166, de 17 de dezembro de 1892 (pelo Ministro da Fazenda Innocêncio Serzedello Corrêa), com sua instalação em 17 de janeiro de 1893. Essa contenda na tramitação tem sido atribuída ao Presidente Floriano Peixoto, o qual via no órgão restrição aos seus poderes (COTIA e Silva, 1999, p.42).

Nos tempos Atuais o **Tribunal de Contas da União (TCU)**, possui a finalidade de examinar, revisar, e julgar as operações decorrentes da Receita e da Despesa da República. É um órgão colegiado e suas decisões são tomadas pelo Plenário da Corte ou por uma de suas Câmaras, ele é composto por 9 (nove) ministros , sendo que 6 ministros são escolhidos pelo Congresso e 3 (três) ministros são escolhidos pelo Presidente da República (sendoi que um dentre os ministros –substitutos; um dentre os membros do Ministério Público junto ao TCUE um de livre escolha que deve ser aprovado pelo Congresso Nacional.

Junto ao TCU atua o Ministério Público, com o objetivo de defender a ordem jurídica, proteger a lei e fiscalizar sua execução. O TCU é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

As funções básicas do TCU são: fiscalizadora (audita/fiscaliza, aprecia ato; consultiva (responde consulta, emite parecer prévio); informativa (presta informações ao Congresso Nacional e ao Ministério Público); judicante (julga contas); sancionadora (aplica sanção/penalidade); corretiva (determina, fixa prazo, susta ato); normativa (expede normativos, fixa coeficientes); ouvidoria (examina denúncias e representações).





2.2. DIA DO TRIBUNAL DE CONTAS, COMEMORADO EM 17 DE JANEIRO DE 1893.

3. O TCU E O CENÁRIO INTERNACIONAL

Com a presença da Cooperação Internacional, o TCU melhora seus produtos, processos de trabalho e fortalece a estrutura organizacional. O elo existente entre o Tribunal de Contas da União com instituições congêneres no mundo e com órgãos/organismos internacionais busca propiciar uma troca satisfatória e exitosa, com a finalidade de adquirir novas capacidades profissionais e incorporação de técnicas na área de controle.

Ademais, foram introduzidas nos últimos anos diversas inovações oriundas do engajamento e parceria com mecanismos internacionais. Salienta-se, para fins de explanação, as metodologias de auditoria operacional e financeira, bases de dados para utilização em fiscalizações e o referencial de governança para o setor público.

O TCU está presidindo, neste triênio de 2022-2025, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), com a intenção de fortalecer a voz global da organização e de seus membros junto ao organismo internacional. Como membro fundador da Intosai, e de organizações regionais de cooperação, também presidiu o Comitê de Normas Profissionais (PSC), desde 2017 até 2022, sendo responsável pelas normas de auditoria do setor público.

Participa ativamente de grupos de trabalhos globais com temas versando sobre auditoria ambiental, tecnologia da informação, análise de dados e combate à corrupção, bem como está no comando do Comitê de Criação de Capacidades e da Comissão Técnica Especial de Auditoria Ambiental da Organização Latino-americana e do Caribe de EFS (Olacefs) (a presidiu de 2013 a 2015), fazendo parte da Secretaria – Geral da Organização das Instituições de Controle da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (OISC/CPLP). Trabalha em parceria com organismos regionais e multilaterais – agências da Organização das Nações

Unidas (ONU), Banco Mundial e Cooperação Alemã, etc.

4. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E AS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS

O TCU tem desempenhado um papel importantíssimo no que tange à fiscalização das universidades federais, focando na gestão brasileira, no desempenho e na implementação de políticas públicas como combate ao assédio moral e sexual. Sua prioridade como órgão de controle externo fundamental é garantir a transparência e eficiência nas universidades federais e o desenvolvimento da administração pública e do desenvolvimento da educação superior brasileiros.

Consoante reportagem do G1 GLOBO EDUCAÇÃO, de março de 2025, a Área Técnica do TCU constatou que 60% das universidades federais não possuem, nos estabelecimentos universitários, políticas de prevenção e combate ao assédio, representando 41 das 69 instituições federais, contrariando, assim, as orientações da OIT (Organização Internacional do Trabalho).

A Corte de Contas constatou que, entre as 28 universidades que possuem políticas de prevenção, 19 possuem lacunas. As lacunas elencadas são:

- Não inclusão de toda a comunidade universitária nos normativos do plano de combate;
- Falta de definição sobre procedimentos para encaminhamento de relatos de assédio;
- Falta de orientação sob reapuração de denúncias envolvendo trabalhadores terceirizados, principalmente na condição de vítimas;
- Menção somente ao assédio sexual, sem a inclusão do assédio moral.

Dentre as instituições sem políticas contra os tipos de assédio, consoante o Tribunal de Contas da União, encontram-se: UFAC (Universidade Federal do Acre), UFAM (Universidade Federal do Amazonas), Universidade Federal do Tocantins (UFT), Universidade Federal do Amapá (Unifap), Universidade Federal do



Estado do Rio de Janeiro (UniRio), Universidade Rural da Amazônia (UFRA),etc.

O TCU frisou que, no que tange à análise dos tipos de assédio, existem pontos a ser trabalhados como:

- Σ Ausência de comprovação de estruturas internas e de protocolos de acolhimento das vítimas;
- Σ Falta de integração das estruturas de acolhimento e orientação nos casos de assédio;
- Σ Ausência de protocolo para evitar revitimação e /ou retaliação de denunciante.

A Corte de Contas solicitou a tomada de providências, como a revisão de ações e estratégias, além de promover a inclusão da comunidade acadêmica na discussão. OTCU também analisa a gestão de recursos financeiros, incluindo a dotação orçamentária, o ritmo de liberação de recursos e o impacto do teto de gastos na educação superior e o impacto do teto de gastos na educação superior, com vistas à boa utilização de recursos públicos.

Na Avaliação de Desempenho, realiza auditorias para avaliar o desempenho das universidades federais em relação aos objetivos de ensino e pesquisa pré – estabelecidos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a qual busca identificar os pontos fracos e fortes das instituições, bem como tem acompanhado a implementação do MLCTI (Marco Legal da Ciência , Tecnologia e Inovação) nas universidades , para verificar se as instituições estão cumprindo os requisitos estabelecidos para transferir tecnologia e gerir projetos de pesquisa.

Cabe salientar que o TCU é detentor de notável transparência, estando ela presente nas atividades em desenvolvimento das universidades federais, desta forma a aumentar a participação da sociedade civil na fiscalização e controle dos gastos públicos.

5. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL



O Tribunal de Contas da União (TCU) agora faz uso de um guia de uso de Inteligência Artificial (IA) generativa. O Documento é um marco primordial para a modernização do Tribunal de Contas e serve para consolidar o uso eficaz e responsável da IA dentro do órgão. O uso do manual é indicado para estagiários, aprendizes, terceirizados e servidores.

5.1. REPRESENTAÇÃO DA IA

O guia apresenta definições básicas sobre a Inteligência Artificial (IA), a qual possui ferramentas de softwares e plataformas externas aprovadas pelo próprio TCU. O Tribunal atualmente possui ferramentas de IA Generativas próprias, como o ChatTCU e o CopilotTCU, mas faz-se importante mencionar que as orientações para uso, vão além destas soluções internas.

Uma importante orientação se refere ao fato de que é recomendável não utilizar, juntamente na ferramenta, e-mails corporativos ou telefones da instituição para fazer o cadastro, bem como utilizar informações e dados classificados como públicos.

Em caso de informações confidenciais, que seja utilizada apenas a IA aprovada pelo TCU, pois esta medida visa assegurar a confidencialidade e proteção dos dados dos servidores, cidadãos e



da própria instituição.

A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontou o TCU como instituição de uso de tecnologia de ponta no que se refere a IA. Foram entrevistadas 59 organizações, de 39 países, e o TCU é o único que demonstra estágio avançado de uso de IA generativo, com o desenvolvimento do ChatTCU. Neste segmento, avaliaram-se as oportunidades e desafios relacionados ao uso da IA tendo como agentes atores governamentais, incluindo agências anticorrupção e Instituições Superiores de Controle (ISC). Este tipo de tecnologia implantada pelo TCU mostra como é útil no tangente ao aumento da eficiência dos auditores na coleta e na revisão de documentações.

LLMs (Large Language Models, ou “Grande Modelo de Linguagem”), caracteriza-se por um modelo de aprendizagem de máquina, a qual é treinada com a função de aprender e gerar informações a partir de grande base de dados.

O ChatTCU foi lançado em fevereiro de 2023, e é um assistente virtual de uso interno, cujo desenvolvimento é obra da Microsoft Azure Open AI Service. Atualmente, 1,4 mil usuários se beneficiam de sua utilidade. Possui a capacidade de dar apoio em diversas tarefas, como análise de documentos, pesquisa jurídica, tradução e consultas administrativas, etc.

Estando em sua terceira versão, a ferramenta está atrelada a diferentes sistemas do TCU, sendo assim, utiliza dados, jurisprudência e conhecimento dos sistemas administrativos da Casa, com a utilização de operação no processamento de linguagem natural na Nuvem da Microsoft, sob contrato que garante segurança e confidencialidade.

6. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS–TCEAM

6.1. BRASÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS.



Consoante a Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, em seu artigo 22, era preconizada "... a fiscalização financeira da União será exercida pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas, e nos Estados e Municípios, pela forma que for estabelecida nas Constituições Estaduais". No Estado do Amazonas, o Tribunal de Contas, desde a sua implantação em 1951, possui a missão de salvaguardar o que está escrito no texto da Carta Magna, ou seja, receber, analisar e avaliar as contas da esfera estadual, e a partir de 1995, o ano de extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios do Estado do Amazonas, também as contas de todos os 62 municípios, incluindo a Capital Manaus. Em 12 de outubro de 1950, o Governador Julio Francisco de Carvalho Filho, encaminhou mensagem ao legislativo, a fim de cumprimento constitucional, para discussão e aprovação do anteprojeto que preconizava a criação do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Sendo a matéria de regime de urgência, foi aprovada naquela mesma data e levada à sanção governamental, e dia 14 de outubro de 1950 foi criado, convertendo-se na Lei n.747.

No dia 31 de janeiro de 1951, Álvaro Botelho Maia assumiu o governo do Estado do Amazonas, porém com sua eleição, houve um enfraquecimento do recém – criado Tribunal de Contas do Estado. Devido ao fato de que o governo não submetia mais contratos, aposentadorias, pensões e suas contas, sendo que este também não recebia mais subsídio para tal. Portanto, em 16 de julho de 1951, o Tribunal de Contas foi extinto pela Lei n.22, revogando a Lei n.747,



de 14 de outubro de 1950 e Lei n. 874, de 30 de dezembro de 1950, a qual instituiu a Lei Orgânica do TCE. Juízes e servidores não estáveis foram exonerados.

Álvaro Maia, antes de seu terceiro ano de gestão administrativa, restaurou o seu Tribunal de Contas, por meio da Lei n.317, de 29 de novembro de 1954, tendo como representante Coriolano Cidade Lindoso.

A Presidente do Tribunal de Contas do Estado é a Conselheira Yara Amazônia Lins, a única mulher presente entre os membros da corte de contas, eleita pela segunda vez para estar à frente do Biênio 2024-2025. O TCE-AM é um órgão de controle externo, auferido de poder judicante e autonomia administrativa, o qual auxilia o Poder Legislativo, estadual e municipal, e como já anteriormente mencionado, realiza, com maestria, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios do Amazonas e dos entes da administração pública e administração indireta.

O Tribunal também possui a incumbência de decidir sobre a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos e das despesas, dos procedimentos licitatórios e dos termos de autorização, concessão, cessão, doação, indo ao encontro de permissão de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, assim como aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Cabe salientar a presença de jurisdição própria e privativa em todo o território estadual sobre pessoas, órgãos, matérias, repartições, serviços e pessoas, que estão sob sua competência, mesmo que geograficamente fora do Estado, que completam seu aparelho administrativo. O Regimento data de 1996, pela Lei n.2423, de 10 de dezembro daquele corrente, a Lei Orgânica do TCE-AM.

Em sua estrutura organizacional, o Tribunal de Contas do Estado possui o seguinte panorama:

- **Corpo Deliberativo:** Constituído de 3 órgãos colegiados, cuja representação é feita pelo Tribunal, composto por 7 conselheiros e pelas Primeira e Segunda Câmaras, cada uma com 3 conselheiros.

- Direção- Geral: Exercida pelo Presidente com auxílio do Vice- Presidente, eleitos pelo Tribunal Pleno, dentre os sete conselheiros que o compõem.
- Corregedoria – Geral
- Ouvidoria
- Escola de Contas Públicas do Amazonas
- Auditores, em número de Quatro.

Consoante apresentado na Magna Carta e na Súmula 653 do Supremo Tribunal Federal (STF), Os Tribunais de Contas dos Estados são compostos por 7 conselheiros , sendo que 4 destes tem sua nomeação pela Assembleia Legislativa Estadual ; bem como a nomeação dos 3 restantes pelo Governador do Estado , da seguinte forma:

- Uma vaga entre auditores junto ao Tribunal de Contas.
- Uma vaga entre membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.
- Uma vaga à livre escolha do Governador.

7. TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS E AS UNIVERSIDADES

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), a Universidade do Estado do Amazonas (UEA), e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), oficializaram na segunda feira do mês passado e a última de maio, dia 26, uma parceria para a oferta de um programa de Doutorado. Esta iniciativa ímpar é fruto de um árduo trabalho e esforço para proporcionar ao povo amazonense a garantia de uma boa instrução e ensino de qualidade. Focaliza na qualificação de servidores públicos, cujo processo seletivo está em andamento.

O DINTER (DOUTORADO INTERINSTITUCIONAL) prevê 12 vagas, aulas iniciadas no segundo semestre do corrente. A distribuição das vagas no que concerne aos números são: para o TCE são 5 vagas, para a Universidade do Estado do Amazonas são



2 vagas, da Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE-AM) são 3 vagas e para a Procuradoria Geral do Estado do Amazonas (PGE-AM), são 3 vagas. Há também a presença de vagas para pessoas com deficiência, negros e indígenas, conforme elencado nos editais da UFMG.

Participaram deste encontro de oficialização, o Reitor da UEA, André Zogahib, a Conselheira do TCE, Yara Amazônia Lins, o Coordenador do Programa da UFMG, Marcelo Ramos, o defensor-público geral do Amazonas, Rafael Barbosa; o procurador- geral do Estado Giordano Bruno Cruz, além de outros professores expoentes da UEA e UFMG. O Conselheiro Júlio Pinheiro, da Escola de Contas Públicas do TCE-AM, a iniciativa precípua é tornar o Tribunal um centro de referência de estudos jurídicos da Região Norte.

O TCE-AM realizou por meio da Escola de Contas Públicas (ECP), O III Seminário de Integração FGV Direito Rio e Universidade Federal do Amazonas (UFAM), evento este que foi muito salutar para discussão da regulação, desenvolvimento sustentável e os desafios jurídicos na Amazônia, sendo que os trabalhos da UFAM foram explanados e debatidos em 3 GTs (Grupos de Trabalho): Acesso à Justiça e Controle da Administração Pública (GT2), Democracia e Direitos na Amazônia (GT3), e Regulação , Desenvolvimento e Desafios do Estado Administrativo(GT4).

A explanação, bem como o debate entre os discentes e os pesquisadores, ocorreu de forma presencial e híbrida. A discussão teve como cerne o desejo de tornar o acesso à justiça mais efetivo na Amazônia, bem como os limites e possibilidades da atuação estatal ante à desigualdade regional e a busca por um caminho de regulação que respeite os direitos humanos e os direitos ambientais, estes mais do que nunca, deixados de lado, tornando este erro crasso muitas vezes sem controle. No presente debate, houve a atuação da UFAM e da FGV RIO, em parceria com seus representantes locais.



8. TRIBUNAL DE CONTAS DO AMAZONAS E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

O TCE-AM utiliza a Inteligência Artificial em várias áreas como: melhoria da eficiência de projetos, auxílio de auditores e fornecimento de informações aos jurisdicionados e ao público.

Além de utilizar o Chat-TCE, há o auxílio e cooperação do Amazon.IA, e outros como a Teleauditoria, e principalmente a modernização do sistema de julgamento eletrônico e a capacitação de servidores.

Em 2024, o Chat-TCE foi uma ferramenta, primariamente pioneira, a ganhar visibilidade e prestígio em um encontro realizado em Recife, Pernambuco. No segundo dia do encontro, o diretor de Inteligência Artificial do TCE-AM, Arlesson Anjos, apresentou a supracitada ferramenta, lançada no início da gestão de Yara Lins, o qual funciona como um assistente virtual desenvolvido em colaboração com a SETIN (SECRETARIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO) e a Universidade do Estado do Amazonas (UEA).

Este mecanismo possui a capacidade de integrar processos de controle externo e a I.A por meio de um Chatbot, para responder de forma automatizada questões relacionados ao processo, a fim de fomentar a produtividade.

O Primeiro Encontro Nacional de Inteligência Artificial dos Tribunais de Contas do Brasil reuniu especialistas, pesquisadores e servidores públicos das áreas de Tecnologia da Informação, Controle Externo e Governança dos Tribunais de Contas do País. A pauta foi sobre os riscos e contradições da Nova Tecnologia, bem como seus avanços e aplicações no controle externo.

No dia 7 de abril do presente ano, foi instaurada a aplicação de um novo mecanismo de I.A, o Y@BOT, assistente virtual de autoria da Diretoria de Controle Externo de Tecnologia da Informação (DICETI). A ferramenta possui a finalidade de apoiar a transparência pública.



9. TRIBUNAL DE CONTAS E A AMAZÔNIA



9.1 MAPA DA AMAZÔNIA OCIDENTAL E SUFRAMA

O Tribunal de Contas do Estado tem um compromisso perene com a causa amazônica e com o povo nortista: a sustentabilidade que possa visar à satisfação de nosso povo enquanto pertencentes a um mesmo panorama ambiental e de cotidiano de vida. Infere-se, portanto, que o Tribunal se coaduna e corrobora com os outros de forma distinta, visto que está localizado na maior Floresta Tropical do Planeta.

O Amazonas detém 97% de sua área verde ainda preservada, o que indica uma preocupação ambiental maior consolidada nestes últimos tempos, principalmente da década de 2010 para cá. A infraestrutura implica no fornecimento de serviços ambientais primordiais, como regulação climática, auxiliando o ciclo das águas e estocagem de carbono. A meta é tornar a floresta e tudo o que a circunda em atmosfera sustentável, propiciando, portanto, a diversificação econômica, e a expectativa produtiva de bioindústria e bioativos da floresta.

A Zona Franca de Manaus é um balizador fundamental neste ponto. Este modelo fiscal de incentivos serve de mantenedor da



economia da região Amazônica e Norte, ajudando na fiscalização do uso eficiente dos recursos públicos, e isso ocasiona a transparência administrativa, pela qual o Tribunal de Contas do Amazonas é respeitado, sem falar na biodiversidade natural que se torna perene, pelo fato de o TCE se tornar propagador do conhecimento e do estudo da bioeconomia, para o estímulo de parques e centros tecnológicos de excelência na Amazônia.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao fim do presente artigo, faz-se mister mencionar a importância e a grandeza de se estudar e compreender mais a fundo sobre os Tribunais de Contas da União e dos Estados, a finalidade da pesquisa feita. Desde a origem, romperam e construíram igualmente paradigmas e se mostraram eficazes, em momentos diferentes da história, claro, cada um ao seu modo, mas com a finalidade de promover a transparência, a conscientização e o bem-estar do cidadão.

Com o advento da tecnologia e da procura maciça das universidades, propiciou o elo com o tripé Ensino, Pesquisa e Extensão e o uso da Inteligência Artificial nas universidades, auxiliando também o contexto sustentável, social e político da Amazônia Ocidental e do Amazonas.

Desta forma, o presente trabalho procurou explicar estas nuances e passar a credibilidade dos fatos recentes que estão ao entorno do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

BIBLIOGRAFIA

60% das universidades federais não têm políticas de combate ao assédio, diz TCU. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2025/03/12/60percent-das-universidades-federais-nao-tem-politicas-de-combate-ao-assedio-diz-tcu.shtml>. Acesso em junho de 2025.

A História dos Tribunais de Contas no Brasil. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-historia-dos-tribunais-de-contas-no-brasil/1297610570>. Acesso



em junho de 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Conhecendo o Tribunal / Tribunal de Contas da União. 8-ed-Brasília:TCU, Secretaria Geral da Presidência , 2022.

O Tribunal de Contas e sua instituição no Estado. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/portal/wp-content/uploads/file/historia.pdf>. Acesso em junho de 2025.

Publicação traz orientações sobre uso de inteligência Artificial no Tribunal de Contas da União. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/publicacao-traz-orientacoes-sobre-uso-de-inteligencia-artificial-no-tribunal-de-contas-da-uniao>. Acesso em junho de 2025.

TCE-AM encerra seminário sobre regulação e justiça ambiental com debates técnicos na UFAM. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?p=79606>. Acesso em junho de 2025.

TCE-AM lança assistente virtual para apoiar gestores no cumprimento da transparência pública. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?p=79026> . Acesso em junho de 2025.

TCE-AM, UEA e UFMG oficializam parceria para doutorado jurídico no Amazonas. Disponível: [https://www2.tce.am.gov.br/?p=79744#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Con tas%20do,doutorado%20em%20Direito%20no%20Amazonas](https://www2.tce.am.gov.br/?p=79744#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Con%20tas%20do,doutorado%20em%20Direito%20no%20Amazonas). Acesso em junho de 2025.

TCU é única instituição com uso avançado de inteligência artificial generativa, segundo a OCDE. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-unica-instituicao-com-uso-avancado-de-inteligencia-artificial-generativa-segundo-a-ocde>. Acesso em junho de 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS. Disponível em: <https://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/917-tribunal-de-contas>. Acesso em junho de 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Contas_do_Estado_do_Amazonas#:~:text=Hist%C3%B3ria-,A%20origem,Contas%20do%20Estado%20do%20Amazonas. Acesso em junho de 2025.

TRIBUNAIS DE CONTAS E O FUTURO DA AMAZÔNIA: O TCE-AM NA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS. Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?p=78571>. Acesso em junho de 2025.



SUSTAÇÃO CAUTELAR E DEFINITIVA DE CONTRATOS PÚBLICOS ANTIJURÍDICOS APLICADA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS.

João Guilherme Taketomi da Rosa¹
Bruno de Souza Cavalcante²

RESUMO

Este artigo explora a extensão e a natureza das competências das Cortes de Contas, investigando se o Tribunal de Contas, enquanto instituição de controle externo, pode, de fato, sustar contratos públicos eivados de ilegalidade, seja de forma cautelar ou definitiva. Por meio de uma metodologia de análise jurídico-dogmática, baseada na Constituição Federal, leis e jurisprudência, a pesquisa conclui que o Pretório de Contas possui essa prerrogativa essencial, fundamentada na Teoria dos Poderes Implícitos (que outorga aos órgãos constitucionais os meios para cumprirem suas finalidades) e no Poder Geral de Cautela, amplamente reconhecido e necessário para prevenir ou cessar danos ao erário em face da demora processual ou, por exemplo, da inércia de outros poderes. Os resultados demonstram que a sustação cautelar decorre da capacidade judicante intrínseca do Tribunal de Contas, enquanto a sustação definitiva se manifesta quando o Congresso Nacional ou o Poder Executivo falham em agir dentro do prazo de 90 dias, conforme o art. 71, §2º da CRFB/1988. Essa atuação é vital, dado o histórico de ineficácia do controle do Poder Legislativo em questões contratuais ilegais, consolidando a imprescindibilidade do Tribunal de Contas para a proteção do interesse público.

Palavras-chave: Tribunais de Contas; Sustação de Contratos; Contratos Públicos Antijurídicos; Poder Geral de Cautela; Poderes Implícitos; Controle Externo; Medidas Cautelares; Administração

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

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



Pública.

ABSTRACT

This article explores the extent and nature of the powers of the Courts of Auditors, investigating whether the Court of Auditors, as an external control institution, can, in fact, suspend public contracts riddled with illegality, whether in a precautionary or definitive manner. Through a methodology of legal-dogmatic analysis, based on the Federal Constitution, laws and jurisprudence, the research concludes that the Auditor's Office has this essential prerogative, based on the Theory of Implicit Powers (which grants constitutional bodies the means to fulfill their purposes) and the General Power of Caution, widely recognized and necessary to prevent or stop damage to the treasury in the face of procedural delays or, for example, the inertia of other powers. The results demonstrate that the precautionary suspension arises from the intrinsic adjudicating capacity of the Court of Auditors, while the definitive suspension occurs when the National Congress or the Executive Branch fail to act within the 90-day period, in accordance with art. 71, §2 of the CRFB/1988. This action is vital, given the history of ineffective control by the Legislative Branch in illegal contractual matters, consolidating the Court of Auditors' indispensability for protecting the public interest.

Keywords: Courts of Accounts; Suspension of Contracts; Unlawful Public Contracts; General Precautionary Power; Implied Powers; External Control; Precautionary Measures; Public Administration.

INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são entidades judicantes especializadas para o exercício da função estatal controladora, melhor dizer, são instituições de controle externo por excelência. As atribuições relativas à Corte Federal de Contas (simetricamente



escorridas para os Tribunais de Contas dos Estados e do Município, à luz do art. 75, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB/88) constam nos célebres 11 (onze) incisos do art. 71 do Código Supremo. Mas não apenas neles. Em verdade, a orquestra desse dispositivo não escala todas as competências da instituição em comento, já que o próprio texto constitucional estatui outras (art. 33, §1º; art. 72, §1º; art. 74, §2º; art. 161, parágrafo único). Desse fato é que depreendemos os *numerus clausus* do rol inculcado, posto que existem demais atribuições que o extrapolam.

O controle externo é função na qual um Poder exerce a atividade de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial sobre outro, a fim de salvaguardar critérios de legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência ínsitos à Administração Pública. Luciano Ferraz³ divide esse gênero em dois espectros, quais sejam, duas espécies bem definidas em Controle Parlamentar Indireto (realizado pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal) e em Controle diretamente exercido pelo Tribunal de Contas (capitaneado pelas Cortes sem qualquer interferência do Poder Legislativo), noção a que nos perfilhamos.

Em um pastiche ao mestre civilista Darcy Bessone, retratamos que a posição institucional dos Tribunais de Contas provoca acirrados debates e a natureza jurídica de suas decisões extrema os espíritos. Não há consenso doutrinário a respeito dessas duas questões. Algumas doutrinas defendem que essas Cortes são órgãos de mero assessoramento ao Legislativo, com decisões singelamente administrativas. Enquanto isso, outras doutrinas (mais balanceadas, a nosso ver) postulam que estas Casas são entidades autônomas e independentes⁴, cuja natureza jurídica de suas decisões tem caráter judicante-controlador⁵,

3 "Em síntese, o Controle Externo é um gênero que abarca duas espécies: Controle Parlamentar Indireto, que é realizado pelo Parlamento com auxílio do Tribunal, e Controle diretamente exercido pelo Tribunal de Contas, que este exerce, ele mesmo, sem qualquer interferência do Poder Legislativo ou de qualquer outro órgão estatal". FERRAZ, Luciano. Controle pelos Tribunais de Contas da Eficiência e Eficácia dos Serviços Concedidos. Palestra no III Seminário de Direito Administrativo do TCM-SP.

4 Bernardo Gonçalves Fernandes ensina que "embora auxilie o Poder Legislativo, ele não integra o Poder Legislativo nem mesmo é subordinado a ele (aqui temos uma relação de cooperação e não de subordinação), mantendo apenas um vínculo institucional por disposição eminentemente constitucional. Portanto, o TCU é um órgão autônomo e independente". FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 14ª ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

5 Considerando que o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro/LINDB apresenta 3 espécies de decisão, quais sejam, as espécies administrativa, controladora e judicial. BRASIL. Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 set. 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 28 de janeiro de 2024.



ocupando posição institucional de permeio entre as funções estatais estabelecidas, logo, fora do éter tripartido de Poderes, tal como, em paralelo, também ocorre com o Ministério Público de Justiça, que não pertence ao Poder Executivo, ao Poder Legislativo e, tampouco, ao Poder Judiciário.

Neste desiderato, ainda ressaltamos que o controle externo é de titularidade do Poder Legislativo, mesmo que a maioria das atribuições típicas desse mister seja de competência exclusiva das Cortes de Contas⁶. Apesar disso, não haveríamos como tratar de controle externo sem a atividade conspícua desses Tribunais, isto é, atividade na qual auxiliam o Poder Legislativo à medida em que ele não poderia prospectar a função⁷ controladora que titula, caso se fizessem-se ausentes as Casas de Contas. A exemplo disso, evidenciamos: a inexistência de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República tornaria técnica e juridicamente impossível o julgamento destas prestações por parte do Congresso Nacional. Além do mais, conforme citado alhures, há atividades inerentes a esses Tribunais que somente a eles cabe a execução. Execução autônoma e independente, repisemos. Por essas razões, ainda causam espanto as tentativas de esvaziamento de competências dos Pretórios de Contas com o fito de convertê-los em instituições de ornato aparatoso e inútil⁸.

O presente artigo surge nesse cenário de pontos

6 "Tudo fica mais claro quando se faz a distinção entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão o controle externo. As competências, no entanto, descoincidem. As do Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que desfilam pela cumprida passarela do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso Nacional, enquanto a outra parte sequer é exercida sob esse regime de obrigatória atuação conjugada". BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, no. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2024.

7 Lição depreendida das palavras de Carlos Ayres Britto: "Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia. Donde o acréscimo de ideia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo "com o auxílio do Tribunal de Contas da União" (art. 71), tenho como certo que está a falar de "auxílio" do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público". BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, no. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2024.

8 Rui Barbosa, quando tratou da criação do primeiro Tribunal de Contas brasileiro, vociferou: "É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso em seu mecanismo e fraco de sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil". Apud LIMA, Luiz Henrique. Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. Apud Silva: Rui Barbosa e as finanças públicas brasileiras. In: Rui Barbosa, uma visão do controle do dinheiro público, TCU, 2000, p. 51.

controvertidos e trata sobre uma temática que atinge frontalmente a Administração Pública. Dito isso, perguntamos: os Tribunais de Contas podem sustar, cautelar ou definitivamente, contratos públicos⁹ antijurídicos?

2.1. PODER GERAL DE CAUTELA

2.1.1. TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS

O desenvolvimento da doutrina dos poderes implícitos de órgãos alicerçados em esteio constitucional ocorreu nos Estados Unidos da América durante o século XIX, no afamado caso *Mucculloch vs. Maryland* (1819)¹⁰. Entretanto, é do Direito romano de que se depreende o brocardo *non debet cui plus licet, quod minus est no licere*, traduzido livremente como “àqueles a quem se permite o mais, não se deve negar o menos”. Resguardados o fenômeno da universalização de princípios e o valor do Direito Comparado, Carlos Maximiliano¹¹ elucidou a questão da seguinte forma: “Quando a Constituição confere poder geral ou prescreve dever, franqueia também, implicitamente, todos os poderes particulares, necessários para o exercício de um, ou o cumprimento do outro”, sendo que a Lei Maior não detalharia “poderes especiais, esmerilhando providências. Seja entendida inteligentemente: se teve em mira os fins, faculta os meios para os atingir. Variam estes com o tempo e as circunstâncias” (1948, pp. 138-139).

Em outros termos, caso a Constituição faculte competências a um órgão almejando que ele possa dirigir-se à consecução de finalidades ainda maiores, também concede a ele meios para

9 “quando a Constituição alude genericamente a ‘contratos’, sem lançar mão de adjetivos que restrinjam o alcance semântico do termo, não parece acertado fazê-lo pela via hermenêutica [...], o sistema de controle externo brasileiro não se restringe aos lindes subjetivos da Administração Pública. Nessa ótica, entendemos que a competência para sustar avenças antijurídicas, prevista no art. 71, §§ 1º e 2º, da CF/1988 (LGL\1988\3), não se limita aos contratos celebrados pela Administração Pública, muito menos, aos contratos administrativos, abarcando todo e qualquer contrato custeado com recursos públicos. Diante dessas considerações, valer-nos-emos preferencialmente da expressão lata ‘contratos públicos’, com vistas a abarcar qualquer negócio jurídico financiado às expensas do erário”. ACCIOLY, João Pedro. A Competência Subsidiária dos Tribunais de Contas para a Sustação de Contratos Públicos Antijurídicos. Revista dos Tribunais Online, vol. 975/2017, p. 101-132, 2017.

10 “A teoria dos poderes implícitos tem sua origem na Suprema Corte dos EUA, no ano de 1819, no precedente *McCulloch vs. Maryland*. De acordo com referida teoria, a Constituição, ao conferir, explicitamente, uma função a determinado órgão ou instituição, também lhe confere, implicitamente os meios necessários para a consecução de suas atividades finalísticas”. SCAPIN, Romano. A expedição de providimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

11 MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira. 4ª ed, v. I. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948.



realizá-las, embora subsistam limites ao redor dessa capacidade, especialmente em razão da ubiquidade da justiça concernente ao inciso XXXV do art. 5º da CRFB/88 de que exsurge o controle judicial. Do contrário de haver essa concessão implícita, o órgão incumbido do encargo estaria sujeito a ter seus fins sabotados por quem os previu. Nesse sentido, ainda mais pedagógico é Louis Fisher¹², que troca em miúdos:

Uma vez que nos aventuramos e observamos o trabalho real do governo, deparamo-nos com uma complexa gama de poderes que não são expressamente declarados. [...]. Qualquer que seja o nome, o resultado é o mesmo: a outorga de poder que não é expressamente concedido pelo Congresso.” (1997, p. 14).

A bem da verdade, determinados institutos sempre estiveram coligados a plexos de atribuições que o texto constitucional anteviu, ainda que adormecidos em lacunas patentes. Essa descoberta, contudo, deve passar por uma leitura sistemática e analógica com o objetivo de evidenciá-los, de modo que não poderíamos aguardar que a Lex Legum catalogasse ou, sequer, pormenorizasse poderes específicos. Em verdade, a Teoria dos Poderes Implícitos, já sedimentada no Brasil e no restante do Mundo, não é um mecanismo teórico elastificante, mas é um catalizador de adequações frente a propósitos constitucionais.

2.1.2. DELINEAMENTOS DO PODER GERAL DE CAUTELA

O poder geral de cautela visa neutralizar situações de lesividade, fundado em cognição sumária e não definitiva, isto é, por meio de um exame perfunctório da causa, aplicando juízo de probabilidade. A medida cautelar é uma técnica processual que advém desse poder, e declina requisitos necessários para se

12 Apud BIM, Eduardo Fortunato. O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas nas licitações e contratos administrativos. Revista Interesse Público, nº 36, 2006, p. 363-388; FISHER, Louis. Constitutional Conflicts between Congress and the President. 4ª ed. Kansas: University Press of Kansas, 1997 – tradução livre.

alcançar um provimento de natureza liminar, quais sejam, (1º) o *fumus boni juris*, em face da plausibilidade do direito substancial invocado por quem pretende segurança, e (2º) o *periculum in mora*, quando se reconhece um dano em potencial, quer dizer, um risco que o processo principal enfrenta de perder a utilidade para o interesse pleiteado.

Nesse mesmo liame, Eduardo Fortunato Bim¹³ explica:

Poder geral de cautela pode ser definido como aquele que têm os órgãos judicantes de tomar medidas que sejam necessárias e suficientes para afastar uma situação de risco (inclusive perecimento de provas) enquanto não é realizado um direito material, ou seja, para assegurar a eficácia do julgamento. Não basta, porém, o perigo da demora (risco de lesão irremediável ou de difícil reparação), sendo necessária também a presença da aparência do bom direito (*fumus boni juris*), consistente na probabilidade jurídica do direito invocado. (2006, p. 371).

Constitucionalmente, o poder geral de cautela emana do já referenciado inciso XXXV, art. 5º, da Constituição Federal, cujo objetivo é repelir o perigo da demora, o qual reside na prolação temporal de um ato lesivo, seja por omissão, seja por ação da parte coatora. Cabe ressaltar a possibilidade de que cessem as causas que deram motivo à decretação do provimento cautelar, hipótese na qual cabe imediata revogação da tutela concedida. Portanto, a prudência é substancial para o uso dessa medida, quer dizer, deve-se usá-la apenas quando os seus pressupostos forem atendidos, além de sujeitar-se a controle judicial, dado que nenhuma lesão ou ameaça de lesão ficará a salvo do exame da Justiça.

2.1.3. ADMISSIBILIDADE DO PODER GERAL DE CAUTELA AOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A admissibilidade do Poder Geral de Cautela como poder

¹³ BIM, Eduardo Fortunato. O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas nas licitações e contratos administrativos. Revista Interesse Público, nº 36, 2006, p. 363-388.



implícito dos Tribunais de Contas não é mais recente, pois já está bastante consolidada por legislações infraconstitucionais e decisões reiteradas do Supremo Tribunal Federal. Como dissemos anteriormente, o Poder Geral de Cautela é atribuição imanente à unicidade da jurisdição, contudo, a Constituição Federal não prevê, de forma expressa, que o Poder Judiciário esteja munido dela, fato que não impede, noutra via, o seu reconhecimento pela doutrina e pela jurisprudência. Essa representação decorre do assentamento da doutrina dos poderes implícitos, isto é, rememoremos: para determinada função estatal atingir uma finalidade, a ela foi conferida uma gama instrumental adequada para esse tanto. E da mesma forma não poderíamos obstruir o Poder Geral de Cautela à imprescindível função que exercem as Casas de Contas.

Rogério Scapin¹⁴, traçando o reconhecimento da tutela cautelar à função jurisdicional e aos Tribunais de Contas, alude relevante paralelo entre ambos:

Da leitura de dispositivos constitucionais, extraiu-se o direito fundamental à ação, que corresponde ao direito à tutela adequada, efetiva e tempestiva mediante processo justo, conclusão que reconhece a autorização constitucional de se empregar a técnica processual antecipatória, a fim de que se realizem as tutelas de urgência – gênero que engloba a cautelar e a satisfativa. [...] Nessa linha, o poder geral de cautela reconhecido ao Tribunal de Contas deve ser analisado a partir de ângulo constitucional: o exame das competências constitucionais do Tribunal de Contas, a fim de definir a finalidade institucional que deve ser atingida/cumprida pela atuação realizada por meio de processo estatal correspondente (o processo de contas), é que determinará a possibilidade de se outorgar às Cortes de Contas o denominado “poder geral de cautela”. (2019, p. 165).

Por meio do Mandado de Segurança de nº 24.510-7/DF¹⁵, que atacava decisão do Tribunal de Contas da União que suspendeu um

14 SCAPIN, Romano. A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

15 STF, Pleno, MS 24.510/DF, Rel^a Min. Ellen Gracie, julgado em 19 de nov. de 2003.

processo licitatório em sede cautelar até o julgamento do mérito, questionou-se, dentre outros motivos, a constitucionalidade do art. 276 do Regimento Interno da Corte Federal de Contas, que estipula a adoção de medida cautelar, com ou sem a oitiva das partes, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito.

Nos autos dessa ação, a Subprocuradora-Geral da República, Sandra Cureau, manifestou-se pela impertinência das alegações da empresa impetrante, ressaltando o seguinte:

Se as Cortes de Contas têm legitimidade para determinar que os órgãos ou entidades da Administração interessada adotem as medidas necessárias para o cumprimento da lei, com maior propriedade, possuem legitimidade para a expedição de medidas cautelares, como a ora impugnada, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, bem como garantir a efetividade de suas decisões.

Importa destacar, sobre essa discussão, excerto do voto proferido pelo eminente Ministro Celso de Mello:

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia. Não se pode ignorar – consoante proclama autorizado magistério doutrinário (...)1 – que os provimentos de natureza cautelar acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando, desse modo, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada. Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer – especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda,



a doutrina dos poderes implícitos – que a tutela cautelar apresenta- se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.

De toda sorte, a relatora do processo, Ministra Ellen Gracie, entendeu pela denegação da ordem postulada e o plenário do Pretório Excelso, por fim, referendou a constitucionalidade do dispositivo regimental levantado (art. 276 do RITCU), declarando a legitimidade da Corte de Contas para a expedição de medidas cautelares visando prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. Assim, fica evidenciada a admissibilidade do Poder Geral de Cautela aos Tribunais de Contas porque o poder cautelar é inerente não à competência de sustar atos ou contratos, mas sim à competência de decidir, que é mais ampla e abstrata.

Concluimos, desse modo, com o coerente entendimento do retrocitado Rogério Scarpin¹⁶, que nos ensina:

A famigerada morosidade para realização de atos decisórios que visam à prestação de tutela de direitos, estendendo em demasiado lapso temporal entre o início do processo e a decisão definitiva que busca estabelecer justiça ao caso concreto, não representa situação exclusiva dos órgãos do Poder Judiciário: os órgãos de controle externo padecem do mesmo diagnóstico. E o remédio para superar a doença, num primeiro momento, é idêntico ao receitado no processo civil: a necessidade de antecipação dos atos decisórios processuais. (2019, p. 117).

2.2. SUSTAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS ANTIJURÍDICOS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

16 SCAPIN, Romano. A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das "medidas cautelares" à técnica antecipatória no controle externo brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

2.2.1. VEDAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO RETROSPECTIVA

Antes de adentrarmos ao tópico que tratará a respeito do Poder Geral de Cautela dos Tribunais de Contas aplicado diretamente à sustação de contratos públicos antijurídicos, analisaremos o alcance do §2º do art. 71 da CRFB/88 para desanuviar os limites do poder que retorna às Cortes de Contas quando na omissão do Legislativo ou do Executivo. Também abordaremos, neste ponto, sobre no que consistirá a não-adoção do ato sustador ou a não-efetivação das medidas cabíveis após o transcurso decadencial de 90 dias do qual trata o dispositivo em comento.

Por uma análise filológica, o §2º do art. 71 da CRFB/1988 aborda a hipótese de inércia do Poder Legislativo ou do Poder Executivo no que concerne à sustação de contratos públicos eivados de vícios e à adoção de medidas cabíveis. Com o perdão da obviedade, os artigos podem se desdobrar em parágrafos, incisos, alíneas e itens, dos quais devemos perfazer uma leitura intimamente concatenada¹⁷ e sistemática. Essa lição não seria diferente para o artigo em comento. Seguindo essa lógica, reprisamos que o inciso X e o §1º deste dispositivo cotejam, respectivamente, a sustação de ato impugnado e a sustação de contrato público. Desse modo, o §2º, interligado ao seu antecedente por meio de referência explícita¹⁸, autoriza que aquilo sobre que o Tribunal de Contas decidirá seja a respeito das medidas para sustação (definitiva) de um contrato antijurídico, desde que decaída a obrigação do Congresso ou do Poder Executivo.

A Lei Ordinária Nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica

17 Atenta-se à lição de Carlos Maximiliano: "Tomada a interpretação sob o aspecto formal ou técnico-sistemático, deve-se ter em vista, acima de tudo, o lugar em que um dispositivo se encontra. Especialmente as relações com os parágrafos vizinhos, o instituto a que pertence e o conjunto da legislação se deduzem conclusões de alcance prático, elementos para fixar as raízes de domínio da regra positiva". MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 219.

18 Para melhor visão, importa corvejar o dispositivo em tela: "Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]"

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;
§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito". BRASIL. [Constituição da República Federativa do Brasil (1988)]. ORMONDE, Alexandre Pereira Pinto; SOUZA, Luiz Roberto Carboni, organização. 24. ed. São Paulo: Rideel, 2018.



do Tribunal de Contas da União (LOTUCU), permanece a gozar de presunção de constitucionalidade, mesmo sofrendo contestação por parte da doutrina que invoca o argumento da sistemática constitucional para a sustação de contratos antijurídicos divergir do que prevê a Lei em tela. Colacionam-se, assim, excertos da LOTCU¹⁹ que tratam sobre a sustação de contrários públicos eivados de vícios, texto editado após somente 4 (quatro) anos de promulgada a Constituição Federal de 1988:

“Art. 45. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

[...]

§ 2. No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato ao Congresso Nacional, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

§ 3. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito da sustação do contrato” (BRASIL, 1992).

O legislador deve interpretar o regramento constitucional a fim de editar normas infraconstitucionais. É forçoso vislumbrar imprecisão por parte dele quando conformou o dispositivo arrolado, sobretudo porque grande parte dos congressistas daquela época também participaram da Assembleia Nacional Constituinte poucos anos antes. De todo modo, o magistério de Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes²⁰ sacramenta: “Não se deve pressupor que o legislador haja querido dispor em sentido contrário à Constituição; ao contrário, as normas infraconstitucionais surgem com a presunção de constitucionalidade” (2016, p. 95). O que observamos, destarte, é uma legítima e coerente hermenêutica

19 BRASIL. Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 28 jan. 2025.

20 MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

aplicada, a fim de manter estreitos laços com os mandamentos constitucionais vigentes, e que a escolha adotada pelo legislador nesta temática foi semântica e juridicamente viável.

Podemos ver, ante ao exposto, que primeiro o Tribunal de Contas decide a respeito da existência (ou não) de ilegalidade em um contrato, assinando prazo para que, em ato contínuo, a autoridade competente transmute a situação antijurídica no sentido de aplicar corretamente a lei ao caso. Após esta determinação que a Corte terá feito, a administração, valendo-se da autotutela administrativa ou da Justiça, fica vinculada a promover, inclusive, a anulação do termo pactual impugnado. Nesse passo, após fazer a comunicação tratada neste primeiro momento, o Tribunal de Contas notificará o Congresso para que ele adote a sustação do contrato (na hipótese de o Executivo ainda não ter aplicado a lei, conforme determina o Tribunal) e ordene que a administração proceda, de imediato, com as medidas cabíveis para fazer valer o ato sustador definitivo, logo, sem conceder outra chance para este órgão corrigir as injuridicidades apontadas, posto que não o fez quando era oportuno.

A sustação do contrato fica, nesse viés, diretamente coligada à verificação (por ofício ou provocação) que o Pretório de Contas fez sobre o termo contratual, ou seja, momento em que decidiu a respeito de sua regularidade²¹. Significa dizer que a sustação não tem a ver com a tomada de medidas cabíveis por parte do órgão, posto que isto é efeito prático daquilo, mas tem a ver com o controle de regularidade feito pela Corte. Não existe discricionariedade por parte do Congresso Nacional a esse respeito, isto é: ou ele adota a

21 Os Tribunais de Contas, de forma técnica, classificam as irregularidades em contratações públicas em diversas categorias, de acordo com a sua gravidade: Irregularidade Grave com recomendação de Paralisação – IGP; irregularidade Grave com recomendação de Retenção parcial – IGR; Irregularidade Grave que não prejudique a Continuidade – IGC; Falhas e Improriedades técnicas – F/I. Nos termos do art. 2, da Resolução 280/2016 do TCU, entende-se por: “IV – indicio de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IGP) o ato ou fato materialmente relevante em relação ao valor total contratado que apresente potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que: a) possa ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou b) configure grave desvio dos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública Federal; V – indicio de irregularidade grave com recomendação de retenção parcial de valores (IGR) aquele que, embora atenda à conceituação de IGP contida no inciso IV, permite a continuidade da obra, desde que haja autorização do contratado para retenção de valores a serem pagos ou a apresentação de garantias suficientes para prevenir o possível dano ao erário, até a decisão de mérito sobre o indicio relatado; VI – indicio de irregularidade grave que não prejudique a continuidade (IGC) aquele que, embora gere citação ou audiência do responsável, não atende à conceituação de IGP ou IGR contida nos incisos IV e V; VII – falhas/impropriedades (F/I) aquelas falhas de natureza formal ou outras impropriedades que não configurem indicio de débito ou que não ensejem a aplicação de multa aos responsáveis, mas tão somente determinação de medidas corretivas ou expedição de ciência”.



sustação de um contrato que é ilegal, ou ele cala durante 90 dias e retorna o poder de sustar ao Tribunal. É, portanto, entre a ação ou o silêncio que reside a única decisão política que tomará o Legislativo.

A esse mesmo entendimento perfilha-se Manoel Gonçalves Ferreira Filho²², quando assume o seguinte:

Caso o Congresso Nacional deixe de sustar o contrato no prazo de 90 dias, ou, em prazo igual, o Poder Executivo não tome providências necessárias para a correção da irregularidade, o Tribunal de Contas 'decidirá a respeito', diz o texto em exame. Esta decisão não poderá ser outra que a sustação definitiva da execução do contrato, com a imposição de sanção aos responsáveis [...]. (1992, p. 132).

Desse modo, o dispositivo constitucional consigna que o Congresso não tem discricionariedade sobre a sustação de um contrato antijurídico e muito menos o poder de saná-lo com a sua omissão ou, porventura, com a aprovação de um ato que o convalide. Aliás, tanto não pode saná-lo de forma alguma que a responsabilização dos agentes públicos concorrentes na prática da ilegalidade não depende da posição do Congresso, posto que, de todo modo, não poderia sanar a injuridicidade do termo contratual.

Como a hermenêutica ensina, a palavra escrita é o primeiro contato que o intérprete tem com a lei, caracterizando ser este o primeiro começo do processo exegetico. Esse elemento de envergadura tão fundamental ao sistema normativo é composto pela análise do valor semântico das palavras empregadas nas disposições, da sintaxe e da própria pontuação usada. Por essas razões, enfatizamos o entendimento gramatical sintetizado por Eduardo Fortunato Bim²³ nos seguintes termos:

A expressão empregada pela Lei Fundamental (art.71, §1º) é "será adotado", futuro do presente do indicativo. O modo indicativo é utilizado, segundo Ulisses Infante e Pasquale Cipro Neto, quando se

22 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição Brasileira de 1988. v. II. São Paulo: Saraiva, 1992.

23 BIM, Eduardo Fortunato. O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas nas licitações e contratos administrativos. Revista Interesse Público, nº 36, 2006, p. 363-388.

dá como certo o conteúdo daquilo que se fala ou escreve. Ainda segundo esses estudiosos, pode-se usar o futuro do presente como valor de imperativo. Aqui, o futuro do presente do indicativo (“será adotado”) representa a forma jurídica de expressar o imperativo, não deixando margem de escolha ao legislativo sobre adotar ou não a recomendação do tribunal de contas. Não é uma simples atribuição de competência, como se poderia supor, mas um comando para que o Legislativo (ente democrático e integrante do controle interno) adote estipulação do órgão técnico. (2006, p. 378).

Também é certo que não existe a conjugação verbal futuro do imperativo no vernáculo português, fato linguístico que impede o legislador de editar normas usando esse verbo. Inclusive, o quinto mandamento (v.g., não matarás) está conjugado no mesmo tempo verbal da ordem imprimida no §1º, art. 71, da CRFB/88 (“será adotado”), isto é, o futuro do presente do indicativo. Ambas as ordens são claras, com a única diferença sendo que esta é uma conduta positiva -do que fazer- enquanto aquela é uma conduta negativa -do que não fazer-. Outrossim, reconhecemos que o ordenamento jurídico veda qualquer exegese apartada, isto é, impede que se compreenda uma disposição isolada do ordenamento global, submetendo o esforço cognitivo do hermeneuta à lógica de que nenhuma norma é autônoma e autoaplicável. Por isso, não concluiremos este subtópico sem que antes abordemos outros dois aspectos inerentes ao entendimento levantado.

Quando Constituição de 1988 permite margem de decisão ao Poder Legislativo, a fim de que ele possa resolver sobre alguma antijuridicidade, usa terminologia verbal que se equivalha a um processo decisório político-jurídico. De antemão, os termos ‘prolatar sentença – sentenciar – decidir’, como possa vir a sustentar-se desatentamente, não são capazes de substituir o verbo julgar, porque apenas representam uma etapa do processo judicante. É sob essas considerações que o verbo escolhido para equivaler a um processo decisório capaz de convalidar alguma injuridicidade foi “julgar”. Exemplo disso é o art. 71, inciso I, c.c. art. 49, IX, em que



se fala sobre o julgamento das contas do Presidente da República mediante parecer prévio (de caráter opinativo) da Corte Federal de Contas.

Outro aspecto importante é que legitimar um contrato público eivado de ilegalidade, apenas porque o Congresso se nega a atender o comando de sustação, é o mesmo que defender interpretação retrospectiva sobre a norma. Nesse sentido, Luís Roberto Barroso²⁴ (2003, p. 71) diz que essa modalidade “procura interpretar o texto novo de maneira a que ele não inove em nada, mas, ao revés, fique tão parecido quanto possível com o antigo”. E, notoriamente, existem grandes diferenças entre a Constituição de 1967, aos auspícios do Regime Militar, e a Constituição Cidadã de 1988, que inflou a democracia, asseverou a legalidade e prestigiou os Tribunais de Contas. O tratamento jurídico mudou completamente. Tanto que no sistema antigo, caso o Poder Legislativo não se pronunciasse em 30 dias, a impugnação do tribunal de contas seria insubsistente, o que importaria em convalidação tácita (CRFB/1969, art. 72, §6º)²⁵ do contrato antijurídico. Do outro lado, a Constituição vigente entrega à Corte de Contas o ato sustador definitivo, isto em caso de inércia do Legislativo ou do Executivo pelo prazo decadencial de 90 dias.

2.3. PODER GERAL DE CAUTELA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS APLICADO À SUSTAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS

O ato sustador de um contrato público é o instrumento pelo qual uma autoridade coatora é obrigada a paralisar um pacto contratual já celebrado. Em um sentido amplo, a sustação trata de um fenômeno jurídico que interrompe a execução de um ato ou negócio jurídico que está em andamento. A sustação, noutras palavras, exerce uma força contrária ao transcurso regular do contrato, atingindo o termo negocial em sua integralidade, isto é, paralisando-o por completo. Nesse sentido, o verbo ‘sustar’ não se

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

25 CRFB/69, art. 72, §6º: “O Congresso Nacional deliberará sobre a solicitação de que cogita a alínea c do parágrafo anterior, no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a Impugnação”. (mesma redação do antigo §6º do art. 73 da CRFB/1967).

confunde com outros institutos que lhe são análogos, e cujos efeitos são bastante diferentes: a anulação e a revogação. A começar pelo primeiro, tomaremos licença das palavras de Flavia Daniel Vianna²⁶ para defini-lo:

A anulação [...] opera retroativamente, impedindo os efeitos jurídicos e desconstituindo os já produzidos. Assim, determinado contrato pode ser declarado nulo mesmo após o término de sua vigência, porque os atos e os contratos administrativos ilegais não se convalidam pelo término de sua vigência. (2017, p. 242).

Esse instituto, portanto, pode ser traduzido na fulminação de um ato ou negócio jurídico contrário à Lei ou à Constituição. Os efeitos que a anulação projeta podem ser *ex tunc*, imediatos ou modulados para o futuro. Já sobre a revogação, entendemos que, por considerar razões de conveniência e oportunidade, consiste na extirpação de um ato ou negócio do mundo jurídico, em efeito *ex nunc*, quer dizer, meramente prospectivos em face de um fato superveniente. Esta revogação equivale à extinção do contrato por motivos de interesse público. Traçado esse paralelo, ainda frisamos que a existência de um vício insanável não é a única condição para a anulação de um contrato público, pois para tanto é necessário que, também, haja prejuízo ao interesse público. Nessa hipótese, em que pese uma análise consequencialista, a declaração de nulidade do contrato deve ser procedida, ressalvados os direitos a ampla defesa e contraditório.

Trocando em miúdos, João Pedro Accioly²⁷, ao confrontar esses dois institutos com o ato sustador, destaca o seguinte:

A sustação, por seu turno, produz efeitos mais brandos do que a anulação e até mesmo do que a revogação. O ato ou negócio jurídico sustado não é extirpado definitivamente do ordenamento, muito menos são os seus efeitos já produzidos desconstituídos (como

26 VIANNA, Flavia Daniel. *Licitações e Contratos Administrativos: do Básico ao Avançado*. São Paulo: Edição do Autor, 2017.

27 ACCIOLY, João Pedro. *A Competência Subsidiária dos Tribunais de Contas para a Sustação de Contratos Públicos Antijurídicos*. Revista dos Tribunais Online, vol. 975/2017, p. 101-132, 2017.



se dá no caso da anulação). A sustação [...] paralisa a eficácia de determinado ato ou negócio jurídico, buscando prevenir a ocorrência de lesões ao erário decorrentes da aplicação do ato ou negócio tido por irregular. (2017, p. 102).

Não há confusão a ser feita entre os institutos apresentados. Dizemos isso porque, categoricamente, aqueles dois institutos são capazes de defenestrar tal contrato, enquanto este apenas é capaz de anestesiá-lo. Arremate a isso, Jacoby Fernandes²⁸ preleciona que “sustar um contrato significa retirar-lhe a eficácia, a produção dos efeitos financeiros – pagamento, por exemplo – e executivos, realização do objeto” (2005, p. 303). Notemos como ele aduz o cúmulo de ambos, quer dizer, tanto do efeito financeiro quanto do efeito executivo, concomitantemente.

Outrossim, em uma perquirição de elementos literais e sistemáticos, reparamos que a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88)²⁹ utiliza o verbo ‘sustar’ em 3 (três) oportunidades e o substantivo ‘sustação’ em outras 4 (quatro). Para melhor comparação, transcrevem-se esses dispositivos, objetivando analisar se reside alguma incoerência:

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

[...]

V - **sustar** os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

[...]

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus

28 JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. Sustação de Contratos Administrativos pelos Tribunais de Contas. Revista Interesse Público, ano VI, nº 29, 2005, p. 303-308.

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

membros, poderá, até a decisão final, **sustar** o andamento da ação.

§ 4º O pedido de **sustação** será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A **sustação** do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

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

[...]

X - **sustar**, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

§ 1º No caso de contrato, o ato de **sustação** será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

[...]

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua **sustação**. (BRASIL, 1988, grifo próprio).

Nota-se, frente ao transcrito, que o uso desses termos congêneres ocorreu apenas em quatro artigos, notadamente com o mesmo significado em todos eles, isto é, querendo enunciar algo como sinônimo de ‘paralisar – estagnar – interromper’. Essa conclusão é possível porque, ao substituir essas palavras por qualquer das referidas, o sentido se mantém. Dessa maneira, resta evidenciado que o constituinte (ordinário e derivado) obrou com boa técnica na edição desses dispositivos, no que tange ao uso das terminologias em destaque, pois manteve a devida atenção para restringir o seu uso indiscriminado, o que alberga maior segurança



ao hermeneuta. De todo modo, é oportuno recorrer ao ensino de Luís Roberto Barroso³⁰, quando norteia o legislador para, na medida do possível, “empregar as palavras com o mesmo sentido sempre que tenha que repeti-las em mais de uma passagem” (2003, p. 130).

Após essa persecução literal, cabe levantarmos a natureza da sustação prevista no §1º do art. 71 da CRFB/1988, tendo em vista o poder geral de cautela dos Tribunais de Contas aplicado à sustação de contratos públicos antijurídicos. Sem maiores delongas, a sustação prevista tem natureza definitiva, analogamente ao que dispõe o inciso X do mesmo dispositivo. Trata-se desse parágrafo porque é sobre a capacidade de sustação por ele assinalado em que se infligirá os 90 dias de prazo decadencial. Já não se discute, a essa altura, que a Constituição tenha atribuído aos Tribunais de Contas o poder de sustar definitivamente um termo contratual eivado de ilegalidade, pois ela o atribui desde que decaída a obrigação do Congresso ou do Executivo em cumprir com o ato responsável pela restauração da juridicidade.

De toda forma, o poder geral de cautela inerente aos Tribunais de Contas não fica sequer suspenso durante o decurso do prazo nonagesimal retromencionado, porque esse poder implícito em nada tem a ver com a extemporaneidade de sustar definitivamente o contrato, mas sim deriva da capacidade judicante que detém a Corte, sobretudo quando houver perigo de lesão ao Erário, hipótese em que o Tribunal de Contas fica autorizado a emitir provimentos cautelares inibitórios ao dano iminente ou à propagação do atual.

Com esse mesmo entendimento corrobora Eduardo Fortunato Bim³¹:

O poder geral de cautela não provém da capacidade de sustar o ato, mas da capacidade de julgar, orientando a interpretação dos dispositivos constitucionais. Ele não é provisoriamente bloqueado antes de expirado o prazo do art. 71, §1º, da CF sem que o Poder Legislativo ordene a sustação, porque **a natureza da decisão que susta cautelarmente o contrato não é definitiva**, não

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

31 BIM, Eduardo Fortunato. O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas nas licitações e contratos administrativos. Revista Interesse Público, nº 36, 2006, p. 363-388.

decorre da decisão final do órgão de contas. Se for, somente quando passados 90 (noventa) dias sem que se corrijam as ilegalidades [...], a competência para decidir e sustar a execução do contrato retorna à corte de contas. Ao retomar tal poder, não resta outra alternativa aos tribunais de contas senão suspender definitivamente a execução do contrato, se isso ainda for possível. (2006, pp. 380-381, grifo nosso).

A expedição dessa medida cautelar, por óbvio, não tem caráter definitivo, posto que ocorre em cognição sumária (como já havíamos destacado no subtópico 2.2.). E mais do que garantir o resultado útil do processo em que faz apêndice, também deve cumprir dois requisitos básicos, quais sejam: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*. O objeto do provimento provisório em tela é suspender a execução de um contrato que ainda não teve sua ilegalidade corrigida pelo órgão do Poder que o assinou. Busca-se evitar, em última análise, a propagação de danos ao Erário, de modo que independe da autoridade competente para sanar a injuridicidade estar tomando as medidas ordenadas, uma vez que há caráter provisório, ainda que seja posterior ao julgamento definitivo, afinal, da mesma forma, a inércia ou algum ato declaratório do legislativo não convalidam a ilegalidade do contrato impugnado.

Ademais, não é dificultoso imaginar uma municipalidade rural hipotética que apresente um Paço Legislativo sem quadro de pessoal qualificado, quer seja para assessoramento parlamentar, quer seja, ainda menos, para o exercício de atividades técnicas de controle externo. Essa elocubração não se dá apenas pelo fato de a Constituição Federal não exigir outra qualificação aos postulantes de cargos políticos além da alfabetização, mas sim porque o processo legislativo é reconhecidamente moroso e circundado de particularidades que o obstaculizam. Aduzir a uma conduta negativa do Parlamento, que em omissão deixa de efetivar muitos de seus deveres previstos na *Lex Legum*, é praticamente cometer pleonismo. Não é a situação ideal que deveria existir, mas é essa a realidade dos fatos com a qual nos deparamos. E por isso a Constituição é bastante atenta quando prevê a inércia legislativa



(e executiva) quanto à sustação definitiva de um contrato público antijurídico.

Na perspectiva do Princípio da Correção Funcional³², deixar de conceber a atribuição para a sustação, cautelar ou definitiva, de contratos antijurídicos aos Tribunais de Contas não possuiria outro reflexo que não fosse o de apagar o assento constitucional desse instituto. O mote disso é que, em mais de três décadas de vigência da Constituição Federal de 1988, houve somente um único Projeto de Decreto Legislativo aprovado com vistas de sustar um contrato público antijurídico. Nesse contexto, João Pedro Accioly³³ problematiza isso de forma ainda mais alarmante:

a única vez em que o Congresso lançou mão da providência cautelar de sustação dos efeitos de contrato ilícito, o parlamento demorou mais de um ano, após ter sido oficialmente comunicado, para fazê-lo. Durante tal interregno, muito provavelmente, danos ao erário, de difícil ou impossível reparação, foram perpetrados, desatendendo-se assim ao telos inibitório do instituto em estudo. (2017, p. 108).

Sabendo que isso ocorreu na esfera de atuação do Congresso Nacional no âmbito da União, já é possível intuir um parâmetro de como deve ter sido a sustação de contratos ilegais nas Casas Legislativas Brasil adentro. E a esse ponto, não tratamos mais de uma municipalidade hipotética, mas da real salvaguarda da economicidade, legalidade e eficiência de todas as contratações públicas do Estado brasileiro. Assim, diante da digressão elaborada, concluímos no sentido de dizer que o papel dos Tribunais de Contas sobre o ato sustador de que trata o art. 71, inciso X, §§ 1º e 2º da CRFB/1988 é que, se o entendimento inicial e final sobre a juridicidade do contrato fica a cargo do Tribunal de Contas, não há cabimento para denegar seu poder geral de cautela, ainda que antes

32 Conforme Daniel Sarmento elucida: "tal diretriz é um princípio de interpretação constitucional, especificamente incidente na definição de competências, que veda resultados que desconsiderem a vocação de cada um dos órgãos do estado, o tipo de legitimação que caracteriza as suas decisões, bem como as capacidades institucionais que reúne". SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 444.

33 ACCIOLY, João Pedro. A Competência Subsidiária dos Tribunais de Contas para a Sustação de Contratos Públicos Antijurídicos. Revista dos Tribunais Online, vol. 975/2017, p. 101-132, 2017.

da comunicação ao Congresso ou no decurso do prazo decadencial de 90 dias previsto no dispositivo constitucional.

2.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando os motivos expostos, apresentamos as seguintes conclusões:

I. A doutrina dos poderes implícitos, que remonta ao Direito romano, tem por base o entendimento de que, se a Constituição consigna finalidades a determinado órgão de esteio constitucional, implicitamente concederá a ele meios para que possa alcançá-las, ainda que não o faça por remissão expressa no texto. Não se pode esperar que a Lei Fundamental pormenorize e catalogue todos os poderes de uma entidade no que diz respeito à consecução de seus objetivos, fato que imprime a dedução dessas capacidades instrumentais.

II. O poder geral de cautela busca neutralizar danos ou evitar que lesões iminentes se desencadeiem, a fim de garantir o resultado útil da decisão de análise meritória. A técnica processual que deriva desse poder é a medida cautelar, apreciada em exame perfunctório e em juízo de probabilidade, que possui dois requisitos: o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*. Cessada a lesividade, há cabimento para imediata revogação da tutela concedida.

III. Em razão da doutrina dos poderes implícitos, reiteradas decisões do Supremo Tribunal Federal, entendimentos doutrinários e leis infraconstitucionais advogam a favor da admissibilidade do poder geral de cautela aos Tribunais de Contas, o qual é assentado.

IV. Por análise sistemática e concatenada do texto constitucional, aquilo sobre que o Tribunal de Contas decidirá (§2º, art. 71, da CRFB/88) é a respeito das medidas para sustação (definitiva) de um pacto antijurídico, desde que a obrigação do Congresso ou do Poder Executivo acerca disso tenha sofrido decadência pelo decurso do prazo nonagesimal.

V. A sustação do contrato público antijurídico é diretamente coligada ao juízo de legalidade que faz o Tribunal de Contas, sendo que a sustação não tem a ver com a tomada de medidas cabíveis



por parte do poder Executivo, posto que isto é efeito prático daquilo.

VI. O Congresso é vinculado a sustar um contrato público eivado de ilegalidade. Significa dizer que o Poder Legislativo não tem discricionariedade para tomar outra posição que não seja a favor do ato sustador do termo contratual impugnado. Isso advém de uma exegese gramatical, sistemática e histórica do dispositivo constitucional.

VII. A decisão jurídico-política que o Poder Legislativo pode tomar em face da sustação de um contrato público ilegal, aplicando critérios de conveniência e oportunidade, é entre agir (exarando o ato sustador ao qual está obrigado) ou silenciar-se (não se manifestando). De forma alguma o Congresso pode convalidar um contrato antijurídico, de modo que, em verdade, a decisão definitiva está vinculada ao juízo de legalidade que fez o Tribunal de Contas.

VIII. O poder geral de cautela inerente aos Tribunais de Contas não é paralisado antes de expirado o prazo do art. 71, §1º, da CRFB/1988. Essa afirmação decorre porque: a) o poder geral de cautela é implícito à capacidade de julgar; não à capacidade de sustar definitivamente per si; e b) a medida cautelar tem caráter provisório e visa garantir o resultado útil da decisão final, sendo que esta decisão final pela sustação definitiva de um contrato é vinculada ao juízo de legalidade que o Tribunal de Contas fez sobre o termo contratual impugnado, antes mesmo de ter comunicado ao Congresso a respeito da medida de sustação que ele deverá adotar.

IX. Sustar um contrato é um fenômeno jurídico que interrompe a sua execução, quer dizer, o seu andamento regular e, claro, a sua produção de efeitos financeiros e executivos. A natureza da sustação de um contrato, a princípio, é definitiva, se considerarmos o momento da decisão final acerca do ato que sustará um contrato público antijurídico que não tenha sido corrigido. Contudo, pode ter natureza cautelar, isto é, de suspensão provisória, se for uma sustação cautelar decorrida do poder geral de cautela inerente aos Tribunais de Contas, de modo que essa decretação independe da autoridade competente para sanar a injuridicidade estar tomando as medidas ordenadas, uma vez que há caráter provisório, ainda que seja posterior ao julgamento definitivo.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, João Pedro. **A Competência Subsidiária dos Tribunais de Contas para a Sustação de Contratos Públicos Antijurídicos**. Revista dos Tribunais Online, vol. 975/2017, p. 101-132, 2017.

Apud BIM, Eduardo Fortunato. **O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas nas licitações e contratos administrativos**. Revista Interesse Público, nº 36, 2006, p. 363-388; FISHER, Louis. **Constitutional Conflicts between Congress and the Presidente**. 4ª ed. Kansas: University Pree of Kansas, 1997 – tradução livre.

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

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

BIM, Eduardo Fortunato. **O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas nas licitações e contratos administrativos**. Revista Interesse Público, nº 36, 2006, p. 363-388.

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

BRASIL. **Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 5 set. 1942. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 28 de janeiro de 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, no. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2024.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 14ª ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

FERRAZ, Luciano. **Controle pelos Tribunais de Contas da Eficiência e Eficácia dos**



Serviços Concedidos. Palestra no III Seminário de Direito Administrativo do TCM-SP.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** v. II. São Paulo: Saraiva, 1992.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sustação de Contratos Administrativos pelos Tribunais de Contas.** Revista Interesse Público, ano VI, nº 29, 2005, p. 303-308.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira.** 4ª ed, v. I. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito.** 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 219.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco.** 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 444.

SCAPIN, Romano. **A expedição de provimentos provisórios pelos Tribunais de Contas: das “medidas cautelares” à técnica antecipatória no controle externo brasileiro.** Belo Horizonte: Fórum, 2019.

STF, Pleno, **MS 24.510/DF**, Relª Min. Ellen Gracie, julgado em 19 de nov. de 2003.

VIANNA, Flavia Daniel. **Licitações e Contratos Administrativos: do Básico ao Avançado.** São Paulo: Edição do Autor, 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS

ESTADO DO AMAZONAS

75 ANOS
TCE-AM
1950 - 2025